

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PROGRAMME
NATIONAL
DE RÉFORME

Avril 2013



Sommaire

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. Synthèse | 7 |
| Redresser nos comptes publics, dans la justice, pour la croissance et les générations futures..... | 7 |
| i. Un ajustement qui préserve la demande agrégée à court terme..... | 7 |
| ii. Un ajustement qui soutient la croissance potentielle de long terme à travers une modernisation de l'action publique..... | 8 |
| iii. Une réforme de nos régimes de retraites par répartition pour les générations futures | 10 |
| Restaurer la compétitivité de notre appareil productif en mobilisant toutes les forces vives | 10 |
| i. Une réforme fiscale favorable à la compétitivité, l'emploi et l'innovation | 11 |
| ii. La sphère financière remise au service de l'économie réelle..... | 11 |
| iii. Une politique d'accompagnement de nos exportateurs..... | 12 |
| iv. Une politique des filières pour reconquérir la base industrielle française..... | 12 |
| v. Une stratégie d'investissements de long terme dans certains secteurs clé | 12 |
| vi. Des réformes structurelles au service de la croissance potentielle pour soutenir le pouvoir d'achat et réduire les coûts des entreprises | 13 |
| vii. Un choc de simplification pour l'environnement administratif des entreprises..... | 14 |
| Lutter contre le chômage et la précarité | 14 |
| i. Des mesures pour favoriser l'insertion dans le marché du travail des personnes qui en sont les plus éloignées, en particulier les jeunes | 14 |
| ii. Une réforme en profondeur du marché du travail, favorable à l'emploi | 15 |
| iii. Des politiques structurelles pour améliorer l'adéquation des formations aux besoins de compétences | 16 |
| 2. Contexte et scénario macroéconomiques | 17 |
| 2.1 Perspectives macroéconomiques pour la période couverte par le programme | 17 |
| i. La situation en 2012..... | 17 |
| ii. Les perspectives pour 2013 et 2014. | 17 |
| iii. Les perspectives à moyen terme (2015-2017) | 19 |
| 2.2 Incidence macroéconomique des réformes structurelles..... | 20 |
| 2.3 Évolution des déséquilibres macroéconomiques | 21 |
| Composition du tableau de bord pour la procédure de déséquilibres macroéconomiques et résultats pour la France | 23 |
| 3. Mise en œuvre de la recommandation adressée à la France par le Conseil le 10 juillet 2012 | 24 |
| 3.1 Point 1 de la recommandation | 24 |
| i. renforcer et mettre en œuvre la stratégie budgétaire, étayée par des mesures suffisamment bien précisées, notamment du côté des dépenses, pour l'année 2012 et au-delà afin de garantir que le déficit excessif sera corrigé d'ici 2013 et que l'effort d'ajustement | |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| structurel défini dans les recommandations formulées par le Conseil dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs sera mené à bien | 24 |
| ii. par la suite, assurer un effort d'ajustement structurel approprié pour progresser de manière satisfaisante par rapport à l'OMT, notamment en ce qui concerne le respect du critère des dépenses, et à garantir des avancées suffisantes en vue du respect du critère de réduction de la dette..... | 24 |
| iii. poursuivre l'examen de la viabilité et de l'adéquation du système de retraite et prendre des mesures supplémentaires si nécessaire..... | 24 |
| 3.2 Point 2 de la recommandation | 25 |
| i. introduire de nouvelles réformes pour lutter contre la segmentation du marché du travail en revoyant certains aspects de la législation en matière de protection de l'emploi, en concertation avec les partenaires sociaux dans le respect des pratiques nationales, notamment en ce qui concerne les licenciements | 25 |
| <i>Réforme du fonctionnement du marché du travail</i> | 26 |
| <i>Contrat de génération</i> | 28 |
| <i>Égalité professionnelle entre hommes et femmes</i> | 28 |
| ii. continuer de veiller à ce que toute évolution du salaire minimum soutienne la création d'emplois et la compétitivité..... | 28 |
| iii. prendre des mesures en vue d'augmenter la participation des adultes à l'apprentissage tout au long de la vie | 29 |
| <i>Création d'un compte personnel de formation.....</i> | 29 |
| <i>Clarification de la responsabilité des différents acteurs de la formation professionnelle</i> | 29 |
| <i>Plateformes territoriales d'appui aux mutations</i> | 30 |
| <i>Réforme de la formation professionnelle</i> | 30 |
| 3.3 Point 3 de la recommandation | 30 |
| i. adopter des mesures concernant le marché du travail afin que les travailleurs plus âgés restent plus longtemps en activité..... | 30 |
| ii. améliorer l'employabilité des jeunes, en particulier ceux qui sont les plus exposés au risque de chômage, en prévoyant par exemple des programmes d'apprentissage plus nombreux et de meilleure qualité qui répondent effectivement à leurs besoins | 31 |
| <i>Emplois d'avenir</i> | 31 |
| <i>Contrats de génération</i> | 32 |
| <i>Alternance et apprentissage</i> | 32 |
| <i>Action à destination des jeunes quittant le système éducatif sans diplôme</i> | 32 |
| <i>« Garantie jeunes »</i> | 32 |
| iii. intensifier les politiques actives de l'emploi et faire en sorte que les services publics de l'emploi offrent un accompagnement individualisé plus performant | 33 |
| 3.4 Point 4 de la recommandation | 34 |
| i. prendre de nouvelles mesures en vue d'introduire un système fiscal plus simple et plus équilibré qui déplacerait la pression fiscale du travail vers d'autres formes de fiscalité pesant moins sur la croissance et la compétitivité extérieure, notamment les taxes vertes et les taxes sur la consommation | 34 |
| <i>Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi</i> | 34 |
| <i>Fiscalité écologique</i> | 35 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| ii. poursuivre les efforts en vue de réduire et de rationaliser les dépenses fiscales (en particulier celles encourageant le recours à l'endettement)..... | 36 |
| <i>Réduction des mesures venant en déduction de l'assiette de l'impôt.....</i> | 36 |
| <i>Meilleure gouvernance des dépenses fiscales.....</i> | 37 |
| iii. examiner si les taux réduits de TVA appliqués actuellement favorisent la croissance et la création d'emplois | 37 |
| 3.5 Point 5 de la recommandation | 38 |
| i. poursuivre les efforts pour supprimer les restrictions injustifiées dans les professions et secteurs réglementés, en particulier dans le secteur des services et du commerce de détail | 38 |
| <i>Favoriser la concurrence.....</i> | 38 |
| <i>Professions réglementées.....</i> | 38 |
| ii. prendre de nouvelles mesures pour libéraliser les industries de réseau, notamment sur le marché de gros de l'électricité, pour développer les capacités d'interconnexion dans le domaine de l'énergie et pour faciliter l'arrivée de nouveaux opérateurs dans les secteurs du transport ferroviaire de marchandises et du transport international de voyageurs..... | 38 |
| <i>Énergie.....</i> | 38 |
| <i>Transport ferroviaire</i> | 39 |
| 4. Progrès réalisés sur la voie des objectifs nationaux de la stratégie Europe 2020 | 40 |
| 4.1 Tableau de suivi des objectifs nationaux..... | 40 |
| 4.2 Atteindre un taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans de 75 %..... | 41 |
| 4.3 Consacrer 3 % du PIB aux dépenses de recherche et de développement | 41 |
| <i>Rendre le système français de recherche et d'innovation (SFRI) plus lisible et plus efficace</i> | 41 |
| <i>Optimiser les investissements dans l'enseignement supérieur et la recherche publique au profit de la croissance</i> | 42 |
| <i>Stimuler l'intensité de R&D des entreprises</i> | 42 |
| 4.4 Réduire les émissions de gaz à effet de serre de 14 % pour les secteurs hors SCEQE3, porter à 23 % la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale, et à titre indicatif porter à environ 130Mtep la consommation d'énergie finale | 43 |
| 4.5 Limiter le taux de décrochage scolaire à 9,5 % et atteindre un taux de diplômés de l'enseignement supérieur de 50 % de la population âgée de 17 à 33 ans | 44 |
| 4.6 Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté | 45 |
| 5. Réformes du gouvernement en soutien de la croissance et utilisation des fonds structurels | 48 |
| 5.1 Réformes du gouvernement en soutien de la croissance..... | 48 |
| i. Moderniser l'administration publique..... | 48 |
| ii. Améliorer l'environnement des entreprises et des consommateurs | 50 |
| <i>Renforcer le financement de l'économie.....</i> | 50 |
| <i>La loi de séparation et de régulation des activités bancaires</i> | 50 |
| <i>La Banque Publique d'Investissement.....</i> | 51 |
| <i>Améliorer la protection des consommateurs.....</i> | 51 |
| <i>Soutenir la construction de logements</i> | 52 |
| <i>Renforcer et moderniser la base industrielle</i> | 53 |
| <i>Soutenir l'entrepreneuriat.....</i> | 53 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Libérer le potentiel de l'économie numérique</i> | 54 |
| Faire du numérique une chance pour la jeunesse..... | 54 |
| Renforcer la compétitivité des entreprises françaises grâce au numérique..... | 54 |
| Promouvoir les valeurs dans la société et l'économie numériques..... | 54 |
| <i>Économie sociale et solidaire</i> | 55 |
| iii. Restaurer la performance exportatrice de la France..... | 55 |
| iv. Améliorer la qualité des systèmes d'éducation et de formation | 57 |
| v. Promouvoir l'inclusion sociale..... | 59 |
| <i>Stratégie nationale de santé.....</i> | 59 |
| <i>Adaptation de la société au vieillissement</i> | 59 |
| <i>Lutte contre l'exclusion dans l'éducation</i> | 59 |
| <i>Lutte contre la pauvreté</i> | 61 |
| vi. Promouvoir les droits des femmes et l'égalité entre les femmes et les hommes | 61 |
| <i>Des méthodes de travail profondément renouvelées.....</i> | 61 |
| <i>Lutter contre la précarité des femmes.....</i> | 61 |
| <i>Promouvoir l'égalité professionnelle réelle entre les hommes et les femmes</i> | 61 |
| 5.2 Utilisation des fonds structurels..... | 62 |
| i. Le Fonds social européen (FSE) | 62 |
| <i>Le programme opérationnel « compétitivité régionale et emploi 2007-2013 » du Fonds social européen</i> | 62 |
| Accroître la participation des femmes et des hommes au marché du travail, diminuer le chômage structurel et promouvoir la qualité de l'emploi (1,3 Md€ soit 31,5 % des montants programmés) – ligne directrice 7 : | 62 |
| Développer une main-d'œuvre qualifiée en mesure de répondre aux besoins du marché du travail et promouvoir l'éducation et la formation tout au long de la vie (1,7 Md€ soit 41 % des montants programmés) – ligne directrice 8 : | 63 |
| Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté (1,1 Md€ soit 27,5 % des montants programmés) – ligne directrice 10 : | 63 |
| <i>Perspectives d'évolution de la gouvernance pour la période de programmation 2014-2020</i> | 63 |
| ii. Le Fonds européen de développement régional (FEDER) | 63 |
| <i>Le FEDER au service de la R&D, de l'innovation et du développement durable sur les territoires.....</i> | 64 |
| <i>FEDER et financement des entreprises : la montée en puissance des instruments d'ingénierie financière</i> | 64 |
| iii. Priorités proposées par la France pour le cadre stratégique commun 2014-2020 dans le contexte de la stratégie Europe 2020 | 65 |
| 6. Questions institutionnelles et rôle des parties prenantes..... | 67 |
| 7. Annexes | 69 |

1. Synthèse

La France traverse depuis cinq ans une crise sévère, qui a frappé l'ensemble de l'économie mondiale, et qui s'est ravivée depuis deux ans en Europe. Le chômage frappe désormais plus de 10 % de la population active, un niveau jamais atteint depuis 1999. La dette publique avoisine désormais les 90 % du PIB, les parts de marchés à l'exportation s'érodent continûment depuis dix ans et les inégalités se sont creusées aux deux extrêmes de l'échelle des revenus.

Face à cette situation économique, sociale et financière extrêmement difficile, le gouvernement entend conduire avec détermination un agenda de réformes ambitieux pour renouer avec une croissance plus forte, plus équilibrée et plus solidaire, et inverser la courbe du chômage avant la fin de l'année 2013, en mobilisant toutes les énergies, au niveau européen comme au niveau national.

Au niveau national, la politique économique du gouvernement se décline en trois volets :

- *Le redressement des comptes publics, fondé sur les principes de justice sociale et d'efficacité économique, doit préserver la demande agrégée à court terme, tout en soutenant la croissance potentielle de long terme à travers une modernisation en profondeur de l'action publique.*
- *La restauration de la compétitivité perdue au cours des dix dernières années repose à la fois sur une baisse du coût du travail et sur un soutien à l'investissement productif : réforme du financement de l'économie, simplification de l'environnement réglementaire, réforme de la fiscalité en faveur des PME/ETI et de l'innovation, réformes sectorielles visant à stimuler l'activité dans les secteurs prioritaires.*
- *La lutte contre le chômage, la précarité et les inégalités appelle à la fois des mesures d'urgence de soutien au pouvoir d'achat en direction des personnes les plus démunies et des réformes en profondeur pour réduire la segmentation du marché du travail, renforcer la sécurité des salariés, soutenir l'emploi des jeunes et des seniors et promouvoir l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.*

Redresser nos comptes publics, dans la justice, pour la croissance et les générations futures

La réduction de la dette est un impératif. La dégradation de nos finances publiques, qui s'est accélérée au cours des dix dernières années à la fois en raison de la crise économique et des déficits structurels chroniques, met en péril notre souveraineté financière, pèse sur les jeunes générations et, *in fine*, obère les marges de manœuvre de l'action publique. Pour être juste, mais aussi pour être efficace, elle doit néanmoins être menée intelligemment et avec discernement, au bon rythme, en évitant les coups de rabot et les coupes aveugles. Dans cette optique, cet impératif du désendettement constitue une opportunité historique de réformer en profondeur l'action publique, dans un objectif de qualité de service et d'efficience.

i. Un ajustement qui préserve la demande agrégée à court terme

L'ajustement structurel mis en œuvre par le gouvernement est d'une ampleur sans précédent : 1,2 point en 2012, puis 1,8 point en 2013, à travers la *loi de finances rectificative pour 2012* de juillet et les *lois de*

finance et de financement de la sécurité sociale initiales pour 2013. Sur les quatre années 2010-2013, la France devrait donc réaliser un ajustement de 4,6 points¹.

La composition et le rythme de cet effort ont été définis de manière à préserver la demande agrégée à court terme.

- **Sur la composition**, les études les plus récentes et les plus approfondies – notamment celles du FMI – démontrent que les consolidations qui reposent principalement sur une hausse des recettes à court terme sont les moins coûteuses pour l'activité et l'emploi. Pour cette raison, le gouvernement a choisi de privilégier, au début de son ajustement, les hausses de prélèvements ciblées autant que possible sur les agents ayant des capacités à les supporter², l'efficacité économique rejoignant là l'impératif de justice sociale. À long terme, en revanche, les ajustements les plus durables et les plus favorables à la croissance sont ceux qui reposent sur une maîtrise de la dépense publique. C'est pourquoi, dès 2014, l'ajustement portera davantage sur les dépenses que sur les recettes.
- **Sur le rythme**, les efforts réalisés par la France ont été particulièrement importants au cours des dix derniers mois, en raison de l'insuffisance des efforts réalisés auparavant, pour sécuriser la cible d'ajustement structurel d'au moins 4 points sur la période 2010-2013. Ces efforts étaient suffisants à l'été dernier pour atteindre la cible de 3 % du PIB de déficit public en 2013, sur la base d'une croissance de 0,8 %. Il apparaît aujourd'hui, dans un contexte européen en nette dégradation, que la valeur de référence ne peut être atteinte dans ce délai. L'adoption de mesures supplémentaires ferait courir un risque d'entrée en récession en France dans un contexte où la zone euro est déjà en récession. La préservation de la croissance commande donc de ne pas ajouter l'austérité aux difficultés. C'est pourquoi le gouvernement plaide auprès de ses partenaires pour la reconnaissance de l'effort fourni et un report à 2014 du retour sous 3 %.
- La préservation de la demande de court terme passe enfin par la nécessité d'**ancrer solidement les anticipations collectives sur une trajectoire structurelle de moyen terme**, afin de redonner confiance aux acteurs et de maintenir les conditions de financement les plus avantageuses. La *loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, qui institue un pilotage structurel des comptes publics, prévoit ainsi un mécanisme de correction en cas de déviation significative de la trajectoire pluriannuelle de solde structurel de *la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017*. De plus, un comité indépendant, le Haut conseil des finances publiques, est désormais en charge de rendre un avis public sur les prévisions macroéconomiques sous-jacentes aux projets de textes financiers. Il se prononce également sur la cohérence de ces textes au regard de la trajectoire de solde structurel prévue dans la loi de programmation.

ii. Un ajustement qui soutient la croissance potentielle de long terme à travers une modernisation de l'action publique

Réduire la part des dépenses publiques dans le PIB n'est pas une fin en soi, mais une condition de la croissance et de la compétitivité future. En concourant à la réduction du déficit public, la maîtrise des dépenses doit par ailleurs permettre à notre pays de retrouver des marges de manœuvre pour ses politiques publiques. L'échec des stratégies budgétaires et comptables conduites depuis des décennies pour réduire la dépense publique en France appelle néanmoins un changement radical de méthode, fondé sur l'évaluation et la concertation avec les acteurs.

¹ La méthode retenue par le gouvernement pour déterminer l'ajustement structurel diverge de celle de la Commission. Avec la méthode de la Commission, l'effort reste supérieur à la recommandation du Conseil de l'Union européenne.

² C'est le sens de la réforme de l'impôt sur le revenu (tranche à 45 %, barémisation de la fiscalité des revenus du capital, réforme du quotient familial) et de l'impôt sur la fortune.

Le gouvernement a lancé à cet effet un exercice ambitieux de *modernisation de l'action publique* (MAP) dont l'objectif est d'évaluer d'ici 2017 l'intégralité des politiques publiques menées par les différentes administrations publiques, en associant étroitement les acteurs et les usagers, ce qui favorisera l'appropriation et le succès de la démarche. La MAP est pilotée par un comité interministériel (CIMAP), présidé par le Premier ministre, qui se réunit tous les 3 mois.

Une démarche systématique d'évaluation des politiques publiques (comparable à une revue des dépenses publiques) a été engagée. 40 politiques publiques feront l'objet d'une évaluation en 2013. Une deuxième vague de 9 évaluations supplémentaires pour 2014 a été annoncée en avril 2013. À ce stade, 20 % de la dépense publique est couverte par ces évaluations. Dans ce contexte, des économies pérennes sont susceptibles d'être dégagées. À titre d'exemples, s'agissant de la famille, une mission d'évaluation dans le cadre de la MAP devrait déboucher sur des propositions de réformes permettant d'économiser 1 Md€ en 2014 puis 1,5 Md€ en 2015 ; parallèlement, le gouvernement attend des évaluations sur les aides aux entreprises des économies d'environ 1 Md€ en 2014 et 2 Md€ en 2015. En outre, chaque ministère a établi au mois de mars 2013 un programme ministériel de modernisation et de simplification. Enfin, des chantiers transversaux sont lancés avec la réforme des fonctions support de l'État (professionnalisation de la politique d'achats en vue de réaliser 2 Md€ de gains budgétaires supplémentaires d'ici 2015, optimisation de la fonction financière pour réaliser des économies d'effectifs tout en réduisant les délais de paiement des fournisseurs, poursuite de la réforme de la politique immobilière de l'État), et la rationalisation des opérateurs de l'État.

Au-delà de la seule MAP, la culture de l'évaluation se diffuse dans le cadre de la décision publique via la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 qui prévoit une évaluation annuelle des niches portant sur un cinquième des dépenses fiscales et niches sociales et une évaluation systématique de tous les dispositifs dérogatoires un an avant leur arrivée à échéance. S'agissant des niches fiscales, une nouvelle procédure de « conférences fiscales » est lancée : chaque ministère devra proposer, dans le cadre d'un objectif global de réduction des niches fiscales fixé par le Premier ministre, des remises en cause de dépenses et/ou niches fiscales.

De nombreux autres chantiers ont été engagés.

- En matière de bonnes pratiques dans l'**investissement public**, le gouvernement a engagé une mission pour refondre les procédures de décision, qui devront se fonder sur une évaluation renforcée et, pour les projets les plus importants, sur une contre-expertise indépendante.
- S'agissant du **secteur des transports**, une commission composée de parlementaires et de personnalités qualifiées a été chargée de réévaluer et de hiérarchiser les grands projets d'infrastructure contenus dans le SNIT (schéma national d'infrastructures de transports), dont la trajectoire est apparue incompatible avec les contraintes de finances publiques et devra rendre ses conclusions avant l'été, en portant une attention particulière aux actions de modernisation des réseaux.
- S'agissant du **secteur de la santé**, la maîtrise de l'augmentation des coûts – défi partagé par l'ensemble des pays industrialisés – passe en France par un objectif national de maîtrise des dépenses d'assurance maladie (ONDAM), respecté ces dernières années, mais aussi par une nouvelle « stratégie nationale de santé » visant à rationaliser le système de santé en organisant le système autour du parcours du patient, de la personne âgée ou de la personne handicapée.

La modernisation de l'action publique concerne enfin le cadre de la relation entre l'État et les collectivités territoriales. Le gouvernement présentera ainsi au printemps un *projet de décentralisation et de réforme de l'action publique sous la forme de trois projets de loi relatifs aux métropoles, aux compétences économiques des régions et aux solidarités territoriales*. Ces textes ont pour ambition de clarifier les compétences des collectivités territoriales au moyen de pactes de gouvernance territoriale. La coordination des politiques publiques sera renforcée grâce à la création de conférences territoriales de l'action publique au niveau local et d'un Haut conseil des territoires au niveau national. Un important travail de simplification normative sera engagé à cette occasion. Un *pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales* est négocié avec les collectivités, afin de préciser le cadre financier dans lequel s'inscrit

la nouvelle organisation territoriale. Les collectivités locales participeront pleinement à l'effort de redressement des comptes publics et les transferts financiers de l'État aux collectivités locales seront réduits de 1,5 Md€ en 2014 et 3 Md€ en 2015 par rapport à 2013.

iii. Une réforme de nos régimes de retraites par répartition pour les générations futures

Selon les expertises produites par le Conseil d'orientation des retraites, le besoin de financement du système de retraite s'élèverait à un point de PIB à échéance 2020 (soit 23 Mds€ d'euros). Les régimes de retraites par répartition doivent donc être adaptés pour en assurer l'équilibre financier et la pérennité.

Ce travail de réforme doit être mené de manière approfondie afin de préserver les points forts de notre système de retraite – notamment en matière de solidarité – et de corriger ses points faibles – un système éclaté et complexe, peu lisible, dont certaines règles défavorisent les personnes à carrière courte ou heurtée, ou à salaire faible, et prennent mal en compte les polypensionnés et la pénibilité du travail.

Dans ce contexte, conformément à la feuille de route de la grande conférence sociale de juillet 2012, le gouvernement a confié à une commission d'experts, présidée par Yannick Moreau et installée le 27 février, la mission de proposer des pistes de réformes visant non seulement à rétablir l'équilibre à court terme et assurer la soutenabilité à long terme des régimes (horizon 2040), mais aussi à renforcer l'équité du système de retraites et en améliorer la lisibilité. Cette commission proposera donc des mesures permettant d'assurer l'équilibre de notre système à la fois à court terme, en lien avec la trajectoire de retour à l'équilibre des comptes publics, et à long terme (20-25 ans), correspondant à l'horizon de pilotage d'un système de retraite.

Les conclusions de la commission seront remises au gouvernement en juin 2013. Sur cette base, une concertation s'engagera pour aboutir d'ici la fin de l'année 2013 à une réforme, qui commencerait à produire ses effets dès la période 2014-2017.

Les partenaires sociaux sont par ailleurs parvenus à un accord sur l'équilibrage financier des régimes complémentaires de retraite (Agirc et Arrco) le 13 mars 2013, qui prévoit d'une part une moindre revalorisation des pensions de retraite complémentaire pendant trois années, d'autre part l'augmentation des taux de cotisation en 2014 et 2015.

Restaurer la compétitivité de notre appareil productif en mobilisant toutes les forces vives

L'économie française a tous les acquis et tous les atouts pour réussir dans la compétition internationale : des infrastructures et des services publics de qualité, une productivité parmi les plus élevées au monde, des pôles industriels d'excellence mondiale, des grands groupes puissants, un tissu dynamique de petites et moyennes entreprises (PME) innovantes, une recherche reconnue mondialement et des formations supérieures et techniques de grande qualité.

Mais notre appareil productif souffre aussi de faiblesses structurelles, comme le révèlent de nombreux indicateurs : la balance commerciale française hors énergie est passée de +25 Md€ en 2002 à -25 Md€ en 2011, corollaire d'une érosion tendancielle des parts de marché des exportations françaises en Europe ; la part de l'industrie (hors construction) dans la valeur ajoutée en France est passée de 18 % à 12,5 % entre 2000 et 2011, au 15^e rang de la zone euro ; 750 000 emplois ont été perdus dans l'industrie en dix ans.

Dans ce contexte, le Président de la République et le gouvernement ont pris leurs responsabilités en proposant, le 6 novembre 2012, une réponse globale à l'ensemble de ces défis à travers un pacte de compétitivité, articulé autour de 8 leviers de compétitivité, dont l'allègement du coût du travail, la stimulation de l'innovation, la simplification de l'environnement des entreprises et le soutien de l'emploi des jeunes.

i. Une réforme fiscale favorable à la compétitivité, l'emploi et l'innovation

Dans le cadre du *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi*, le gouvernement a décidé un allègement du coût du travail pour un montant de 20 Md€ (soit 1 point de PIB) à travers un *crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)*. Cet instrument, simple, efficace et puissant, dégagera des marges pour les entreprises pour gagner en compétitivité coût et en compétitivité hors-prix.

Le CICE sera financé pour moitié par une baisse de dépenses publiques et pour une autre moitié par une réforme des taux de TVA et le renforcement de la fiscalité environnementale. Un dispositif de préfinancement bancaire permettra en outre d'en maximiser les effets dès 2013. Cette seule mesure, intégralement financée, permettra un relèvement de l'activité de 0,5 point de PIB et la création de 300 000 emplois à l'horizon de 2017.

Au-delà de cette mesure phare, des mesures fiscales favorables à l'investissement ont été adoptées. La *loi de finances rectificatives pour 2012* a modifié la fiscalité sur les dividendes pour inciter les entreprises à réinvestir leurs bénéfices. La *loi de finances pour 2013* a étendu le crédit impôt recherche aux dépenses d'innovation des PME et rééquilibré, notamment grâce à l'aménagement de la déductibilité des charges financières, l'imposition des bénéfices entre grandes et petites entreprises au profit de ces dernières, qui rencontrent des contraintes plus fortes pour investir. L'ensemble des dispositifs fiscaux vise à préserver les entreprises disposant des marges financières les plus faibles pour investir et se développer. Le gouvernement s'est enfin engagé, dans le *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi*, à pérenniser et stabiliser les dispositifs fiscaux qui favorisent l'investissement dans les PME pour la durée du quinquennat³.

ii. La sphère financière remise au service de l'économie réelle

La création de la **banque publique d'investissement (BPI)**, dans le cadre du *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi*, permet de rationaliser les dispositifs existants et de mutualiser les moyens publics pour un meilleur service aux entreprises. Le nouvel ensemble sera doté d'une capacité d'intervention totale de l'ordre de 42 Md€ (dont environ 32 Md€ de prêts et de garanties et 10 Md€ en fonds propres). De nouveaux dispositifs ont d'ores et déjà été mis en place dans ce cadre afin d'apporter un soutien à la trésorerie des entreprises qui sont fragilisées dans un contexte de fort ralentissement et de contraction de l'offre de crédit à court terme. Une action spécifique pour diminuer les délais de paiement dans l'économie a également été lancée, avec des mesures législatives qui seront votées à l'été. Cette action s'inscrit pleinement dans le cadre des législations européennes, qui ont fait de ce sujet une question majeure pour renforcer la croissance, en particulier des PME.

Le **financement en fonds propres des entreprises sera par ailleurs renforcé**, notamment dans le cadre de la prochaine *réforme de la fiscalité de l'épargne* sur la base des conclusions du rapport remis le 2 avril au gouvernement par deux parlementaires, Karine Berger et Dominique Lefebvre, et des *Assises de l'entreprenariat* qui seront clôturées d'ici la fin du premier semestre 2013. Les *Assises de l'entreprenariat* vont également explorer de nouvelles sources de financement pour les PME, notamment pour leur permettre d'avoir un accès facilité aux marchés financiers (hypothèse d'un segment boursier dédié aux PME) ou encore de pouvoir disposer à terme d'une meilleure orientation de l'épargne issue du financement participatif (« *crowdfunding* »), en levant certaines barrières juridiques à son développement.

³ Cinq dispositifs fiscaux importants pour l'investissement et la vie des entreprises sont stabilisés pour la durée du quinquennat : crédit d'impôt recherche (CIR) – dont les premières évaluations montrent un réel effet d'entrainement sur la dépense de R&D malgré le contexte difficile de la crise, dispositifs favorisant la détention et la transmission d'entreprises (« pactes d'actionnaires »), exonérations relatives aux jeunes entreprises innovantes (JEI) – dispositif qui favorise l'émergence d'entreprises à forte croissance, incitations aux investissements dans les PME, contribution économique territoriale (CET) dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales et dans le cadre du pacte de confiance et de solidarité entre l'État et les collectivités.

Enfin, la *loi de séparation et de régulation des activités bancaires* met fin à l'aléa moral qui invite aux prises de risque excessives sur les marchés financiers et détourne les banques de leur cœur de métier de financement de l'économie, en prévoyant que toutes les activités où la banque spécle « pour son propre compte » soient regroupées au sein d'une filiale et en mettant en place un nouveau régime de résolution. La loi protège ainsi les dépôts des épargnants et l'argent du contribuable, et instaure un contrôle préventif des risques, à la fois au sein de chaque banque et pour le système financier dans son ensemble. L'économie réelle dans son ensemble ne pourra que bénéficier d'un système financier plus stable et moins risqué.

iii. Une politique d'accompagnement de nos exportateurs

Le gouvernement s'est fixé l'objectif d'atteindre l'équilibre commercial (hors énergie) en 2017, contre un déficit fin 2011 de plus de 25 Md€. Pour ce faire, le gouvernement a pris les mesures suivantes :

- La réorientation de l'agence de soutien à l'internationalisation des entreprises (Ubifrance) avec un accompagnement désormais personnalisé et dans la durée, en lien étroit avec les régions. L'objectif fixé est de faire bénéficier de cet accompagnement au moins 1000 PME de croissance et ETI.
- Une réforme en profondeur des financements à l'export dans le respect des règles communautaires et internationales. Une attention particulière est portée au dispositif touchant directement les PME et ETI afin d'améliorer la lisibilité, l'efficacité et la distribution des soutiens financiers.
- La mise en place d'une stratégie de filières concentrée sur 47 pays prioritaires autour de quatre familles de biens et services pour lesquels la France dispose de compétences répondant aux besoins : « mieux se nourrir », « mieux se soigner », « mieux communiquer », « mieux vivre en ville ».

iv. Une politique des filières pour reconquérir la base industrielle française

Dans le cadre du *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi*, le gouvernement a engagé une mobilisation nationale pour dynamiser la base industrielle française. Cette politique permettra le développement des PME et des ETI, entre autres, ce qui aura un effet positif et durable sur la croissance potentielle. Installé le 5 février dernier, le nouveau Conseil national de l'industrie (CNI), mettra au cœur de ses travaux la structuration des filières industrielles, qu'il s'agisse des **filières établies**, pour lesquelles des contrats de filière seront signés avec l'État, ou les **filières de demain**, pour lesquelles le gouvernement organisera au premier semestre une consultation pour retenir les initiatives industrielles prioritaires pour le quinquennat.

Pour soutenir la dynamique d'investissement des entreprises industrielles, un fonds « multisectoriel », doté, dans le cadre du redéploiement du programme d'investissements d'avenir, de 590 M€, sera mis en place au sein de la banque publique d'investissement pour soutenir les filières prioritaires.

La politique industrielle de filières consistera enfin à préparer l'industrie d'après-demain. La réorientation du programme d'investissements d'avenir permet ainsi le lancement, dans le cadre de la banque publique d'investissement, d'un programme d'innovation de rupture, facteur clé de la croissance de long terme.

v. Une stratégie d'investissements de long terme dans certains secteurs clé

Le gouvernement entend développer une stratégie d'investissement qui renforce le potentiel de croissance sans obérer les finances publiques, en ciblant des secteurs prioritaires, en particulier le logement, le numérique et la rénovation énergétique de l'habitat. Cette stratégie est notamment soutenue par la réorientation d'une partie du programme des investissements d'avenir annoncée le 21 janvier 2013.

Le *plan d'investissement pour le logement* doit permettre de combler un retard d'investissement important au regard des besoins et de répondre à la problématique de l'inflation immobilière qui entraîne une mauvaise allocation de l'épargne, un prélèvement sur le pouvoir d'achat des ménages et une perte de compétitivité pour les entreprises. Pour soutenir la construction de logements, le gouvernement entend mobiliser tous les leviers disponibles et agir rapidement. Il s'attelle ainsi en premier lieu à la mise en œuvre de la *loi relative à*

la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

Le gouvernement présentera d'ici juin 2013 un *projet de loi sur le logement et l'urbanisme*. Ce projet de loi visera à proposer une politique globale de dynamisation de l'offre de logements en levant certaines des contraintes réglementaires qui pèsent sur la construction. Une partie du plan en faveur du logement sera mise en œuvre par voie d'ordonnance afin de répondre à l'urgence de la situation et de remédier rapidement aux lourdeurs de règles et de procédures qui pénalisent l'investissement dans le secteur du logement. À cet égard, les ordonnances permettront de raccourcir les délais des procédures et de simplifier les normes.

Le gouvernement a adopté un plan de soutien à la rénovation thermique pour améliorer l'efficacité thermique des logements, facilitant la réalisation de travaux.

En plein accord avec l'objectif européen qui vise à définir des règles communes pour réduire le coût et accroître l'efficacité du déploiement du très haut débit, **le gouvernement souhaite également développer le très haut débit numérique** en visant un objectif de couverture de 100 % du territoire d'ici 10 ans. Ce plan sera financé pour les 5 années à venir, essentiellement par la mobilisation du programme des investissements d'avenir. En parallèle, le gouvernement soutiendra la filière numérique et cinq technologies stratégiques par un investissement de 150 M€ et accompagnera le déploiement des prêts numériques à destination des PME et ETI grâce à la BPI.

Enfin, afin de **promouvoir la décarbonation de son économie** et de réduire sa dépendance aux ressources fossiles, le gouvernement mène des actions simultanées autour de 3 axes : structuration de la filière des énergies renouvelables dans le cadre du CNI, soutien au marché et innovation technologique.

vi. Des réformes structurelles au service de la croissance potentielle pour soutenir le pouvoir d'achat et réduire les coûts des entreprises

Les réformes à venir dans le secteur des services, de l'énergie et du logement permettront de faire baisser les prix dans ces secteurs, ce qui soutiendra le pouvoir d'achat des ménages tout en réduisant les coûts des entreprises et renforcera ainsi la compétitivité de l'économie.

Un projet de loi sur la consommation sera présenté le 2 mai en Conseil des ministres, afin de renforcer les droits des consommateurs. Il prévoit notamment l'introduction d'une « action de groupe », qui permettra de lutter contre les rentes, et un ensemble de mesures visant à améliorer l'information des consommateurs ainsi que leurs droits. Ces mesures favoriseront l'innovation et la concurrence, au service de la croissance.

Un projet de loi sur la réforme ferroviaire sera élaboré au premier semestre 2013 pour réorganiser le secteur ferroviaire, pour améliorer son efficacité industrielle et la qualité de service et préparer l'ouverture à la concurrence du transport de passagers à l'horizon 2019. Le cadre social sera modernisé afin de créer les conditions d'une concurrence équitable entre l'opérateur historique et les nouveaux entrants. Cette réforme unifiera aussi les fonctions de gestionnaire d'infrastructure, aujourd'hui éclatées entre RFF et une partie de la SNCF. Tout en respectant le principe de la séparation stricte entre gestion des infrastructures et exploitation, elle devrait ainsi conduire à une meilleure gestion de l'infrastructure et générer des économies et des gains de productivité par la mutualisation d'un certain nombre de compétences et de fonctions. Concernant le **transport routier de voyageurs**, l'accès des opérateurs à l'exploitation de liaisons domestiques nationales sera simplifié afin de favoriser le développement de ces liaisons.

Le secteur de l'énergie a déjà fait l'objet de réformes récentes qui ont permis d'avancer fortement dans l'ouverture du marché qui passe (i) sur le marché de détail, par la possibilité pour tous les fournisseurs, et pas seulement EDF, de distribuer les tarifs sociaux qui jouent un rôle majeur dans la lutte contre la précarité énergétique, en progression, et (ii) sur le marché de gros, par la régulation asymétrique d'EDF pour tenir compte de l'avantage conféré à l'acteur historique par le parc de production nucléaire (tarif de l'ARENH). Des réformes additionnelles sont envisagées notamment le renouvellement des concessions

hydroélectriques, dont les modalités seront précisées à l'issue du débat sur la transition énergétique qui doit prendre place jusqu'en juillet 2013 dans le respect des règles de concurrence applicables.

Le secteur des télécommunications en France est particulièrement concurrentiel. C'était le cas des accès haut débit fixe et de services associés (téléphonie, télévision). La procédure d'attribution d'une licence supplémentaire lancée en 2009 a considérablement renforcé la concurrence sur le marché des services mobiles avec une baisse des prix de plus de 10 % en 2012 par rapport à 2011. La baisse de coût global pour l'ensemble de l'économie est conséquente. Par ailleurs, la mise en œuvre anticipée du *refarming* (réutilisation pour la 4G des fréquences 2G) récemment décidée, permettra d'accélérer le déploiement de nouveaux services innovants au bénéfice des consommateurs. Des mesures additionnelles sont enfin envisagées pour améliorer le cadre réglementaire, notamment à travers le *plan national très haut débit fixe* annoncé à la fin du mois de février.

vii. Un choc de simplification pour l'environnement administratif des entreprises

Au-delà du secteur du logement, pour améliorer la compétitivité et renouer le lien de confiance entre puissance publique et entreprises, le **gouvernement s'est engagé à mobiliser tous les leviers permettant de simplifier la vie des entreprises**, d'alléger leur charge administrative et de réduire les délais de traitement par l'administration.

Sept chantiers prioritaires de simplification pour les entreprises sont d'ores et déjà engagés (« Dites-le nous une seule fois », déclaration sociale nominative, etc.). Sur la base des résultats d'une vaste concertation engagée avec les entreprises et des propositions faites par l'ensemble des ministères, la liste en sera complétée d'ici l'été avec le lancement de chantiers assortis de calendriers de mise en œuvre et d'indicateurs de suivi précis. Un moratoire sur les nouvelles normes a été décidé par le Premier ministre le 4 avril (pas de nouvelle norme sans suppression d'une norme existante).

En parallèle, le gouvernement a lancé, à travers le *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi*, une rénovation du fonctionnement de la justice commerciale. Cette modernisation de la procédure commerciale et du fonctionnement des tribunaux de commerce contribuera significativement à l'effort de simplification de l'environnement des entreprises.

En mettant l'accent sur cette question, la France prolonge pleinement à l'échelle nationale les nombreux travaux menés par l'Union européenne à travers le programme intitulé « réglementation intelligente », qui met notamment l'accent sur la réduction des charges administratives lorsqu'elles s'avèrent inutiles.

Lutter contre le chômage et la précarité

Le creusement des inégalités et le niveau élevé du chômage sont en soi inacceptables. Ils sont de plus sources de tensions sociales et d'inefficacité économique à long terme, en conduisant à un sous-investissement en capital humain et à une mauvaise allocation du capital physique. Le gouvernement a pris une série de mesures pour lutter contre ces déséquilibres.

i. Des mesures pour favoriser l'insertion dans le marché du travail des personnes qui en sont les plus éloignées, en particulier les jeunes

Le gouvernement a mené des actions immédiates et fortes en direction des personnes éloignées de l'emploi, visant à leur insertion durable dans le marché du travail.

Il a mis en œuvre plusieurs mesures destinées à réduire le chômage des jeunes, notamment la création de 150 000 **emplois d'avenir** d'ici fin 2014, contrats aidés ciblés sur les jeunes les plus éloignés de l'emploi, assortis d'un accompagnement renforcé vers l'emploi durable à travers un accent fort mis sur leur formation et leur accompagnement.

Il a mis en place, suite à l'accord unanime auquel sont parvenus les partenaires sociaux sur ce sujet, le contrat de génération, voté par le Parlement le 14 février 2013. Le contrat de génération vise à répondre à trois enjeux majeurs : l'accès des jeunes à l'emploi durable, le maintien en emploi des seniors jusqu'à l'âge de la retraite et la transmission des savoirs et des compétences. Il prend la forme d'une négociation collective sur ces trois volets dans les entreprises de 300 salariés et plus. Dans les entreprises de moins de 300 salariés, l'embauche d'un jeune en CDI associée au maintien en emploi d'un salarié senior ouvre droit à une aide forfaitaire d'un montant de 4000 € par an sur trois ans.

Dans le cadre du plan national de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, le gouvernement lancera en septembre 2013 la « garantie jeunes » sur dix territoires. S'inspirant de l'objectif adopté par le Conseil européen le 28 février 2013, le projet français de « garantie jeunes » adopte une approche ciblée, afin d'assurer aux jeunes les plus en difficulté des propositions d'emploi ou de formation et un soutien financier pour ceux qui en ont besoin. Elle reposera sur un engagement contractuel entre le service public de l'emploi et les jeunes.

Le gouvernement souhaite en outre renforcer significativement l'**alternance** avec un objectif de 500 000 apprentis d'ici 2017.

Enfin, le Premier ministre a lancé une mission de réflexion sur les pistes de réforme du revenu de solidarité active (RSA activité) en articulation avec la prime pour l'emploi (PPE), qui rendra ses conclusions en mai. Ces deux instruments visent des effets similaires et pourraient être améliorés afin de mieux soutenir le pouvoir d'achat des travailleurs modestes et de mieux accompagner le retour à l'emploi. Cette mesure fait écho aux efforts menés au niveau européen, dans le cadre de la recommandation que le Conseil a adoptée en février dernier et qui vise à mettre en place, à l'échelle de l'UE, une garantie pour les jeunes.

Plus généralement, le gouvernement est résolu à accroître l'efficacité des politiques actives de l'emploi, complémentaires des mesures de l'*accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013*, via le renforcement des moyens de Pôle Emploi fin 2012 et en mars 2013 et l'adoption du Plan stratégique « Pôle emploi 2015 » pour la période 2012-2015 qui prévoit notamment un accompagnement différencié des personnes selon leur situation au regard du retour à l'emploi.

ii. Une réforme en profondeur du marché du travail, favorable à l'emploi

La compétitivité et le potentiel de croissance d'une économie dépendent également du bon fonctionnement de son marché du travail et de la qualité du dialogue social.

L'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier relatif à la sécurisation de l'emploi facilitera l'adaptation des entreprises aux chocs conjoncturels, en mettant à disposition des entreprises de nouveaux outils d'adaptation interne permettant de préserver leurs emplois et de bénéficier d'un cadre juridique plus sécurisé en cas de licenciements collectifs. Cet accord favorisera en outre l'embauche en contrat à durée indéterminée (CDI), luttant ainsi contre la segmentation du marché du travail.

Les salariés bénéficieront par ailleurs de nouveaux droits : généralisation de la couverture complémentaire santé, mise en place de droits rechargeables à l'assurance chômage, présence au sein des conseils d'administration des entreprises, mise en place d'un compte personnel de formation, etc. Cet accord est en cours de transcription législative, le projet de loi présenté en Conseil des ministres le 6 mars dernier étant en cours d'examen au Parlement.

La conclusion de cet accord illustre la détermination du gouvernement à engager des réformes profondes et valide la pertinence de la méthode, fondée sur le dialogue et la responsabilisation des partenaires sociaux, retenue par le gouvernement. Cette importance nouvelle donnée au dialogue social trouvera sa concrétisation à travers son inscription dans la Constitution, qui pourrait intervenir à l'été prochain.

En matière de politique salariale, à la suite des travaux d'un groupe de travail auquel ont été associés les partenaires sociaux, **le gouvernement a décidé par un décret paru le 8 février 2013 de réviser les règles**

de revalorisation du SMIC. Les nouveaux critères d'indexation retenus visent à assurer une évolution du SMIC au plus près des réalités économiques des salariés concernés.

La renégociation de la convention d'assurance chômage est prévue au second semestre 2013. Elle prendra en compte les éléments contenus dans l'ANI du 11 janvier qui y renvoient. Elle se situe dans un contexte de déséquilibre financier du régime sur lequel les partenaires sociaux seront amenés à débattre de solutions dans un contexte de chômage élevé.

iii. Des politiques structurelles pour améliorer l'adéquation des formations aux besoins de compétences

Le gouvernement a fait de *la refondation de l'école* une priorité. Le gouvernement se fixe l'objectif d'élever le niveau général de tous les élèves et de diviser par deux la proportion des élèves qui sortent du système scolaire sans qualification.

Le projet de loi d'orientation sur l'enseignement supérieur et de la recherche vise à améliorer l'orientation, élever le niveau de qualification des jeunes et favoriser leur insertion professionnelle, en simplifiant l'offre de formation dans le sens d'une meilleure lisibilité pour les familles et les entreprises. Il renforce l'attractivité de l'enseignement supérieur national (enseignements en langue étrangère, pédagogie numérique, développement de l'alternance...) et rapproche le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche de celui de l'entreprise à travers la présence plus affirmée de représentants du monde socio-économique dans les conseils d'administration et dans les conseils en charge de la formation et de la recherche.

Le gouvernement souhaite enfin améliorer l'efficacité de la formation tout au long de la vie. En particulier, la transcription dans la loi de l'ANI du 11 janvier 2013 favorise la portabilité des droits à la formation professionnelle à travers la création d'un compte personnel de formation. Le Président de la République et le gouvernement ont annoncé une réforme plus globale de la formation professionnelle dès cette année afin de l'orienter vers ceux qui en ont le plus besoin (demandeurs d'emploi, salariés les moins qualifiés, jeunes). Elle fera l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux, en vue s'ils le souhaitent d'une négociation interprofessionnelle. Le renforcement de la compétence des régions et l'évolution de la gouvernance territoriale seront en outre opérés par les lois portant décentralisation et réforme de l'action publique.

2. Contexte et scénario macroéconomiques

2.1 Perspectives macroéconomiques pour la période couverte par le programme

i. La situation en 2012.

En 2012, l'activité économique française a souffert de la dégradation de l'environnement international mais elle a mieux résisté que dans la zone euro (0,0 % contre -0,5 %⁴).

Après une reprise en 2010, l'économie mondiale a ralenti en 2011 et en 2012, en raison d'abord de la hausse du prix des matières premières et du séisme au Japon, puis au cours de l'été 2011 des mauvaises nouvelles aux États-Unis (révision à la baisse de la croissance, dégradation de la note souveraine). À ces facteurs se sont ajoutés des développements spécifiques à l'Europe : le renforcement des craintes sur les dettes souveraines à l'été 2011 et sur la pérennité de l'euro, le durcissement synchronisé des politiques budgétaires.

Dans cet environnement international peu porteur, l'activité économique en France a nettement ralenti à partir de l'été 2011, et a marqué le pas en 2012.

Les exportations françaises ont sensiblement ralenti, mais de façon moins marquée que la demande mondiale adressée à la France, grâce en particulier aux effets de la dépréciation de l'euro en 2011 et début 2012.

La faiblesse des débouchés et des perspectives de demande a conduit les entreprises à puiser dans leurs stocks et à réduire légèrement leurs investissements, malgré une dissipation des tensions financières suite aux déclarations du gouverneur de la banque centrale européenne en juillet 2012 ; l'investissement des entreprises a toutefois globalement mieux résisté que dans la plupart des grands pays de la zone euro.

Enfin, la consommation des ménages s'est maintenue, en dépit des destructions d'emploi et de la hausse du chômage qui ont pesé sur le pouvoir d'achat ; la bonne résistance de la consommation et la baisse du taux d'épargne au second semestre résultent des mesures de soutien aux ménages les plus fragiles et du ciblage des mesures de hausses d'impôts sur les ménages les plus aisés. La légère progression de l'investissement résidentiel en moyenne annuelle masque cependant un retournement du marché de la construction dès le début d'année.

ii. Les perspectives pour 2013 et 2014.

En 2013, alors que la récession se prolongerait dans la zone euro, la croissance resterait atone en France (+0,1 %).

Après un hiver très difficile, l'économie française redémarrerait de manière progressive, comme le laissent espérer les indicateurs prospectifs des enquêtes de conjoncture, mais ne renouerait avec les créations d'emploi qu'au second semestre.

Pour le début de l'année 2013, les premières informations conjoncturelles disponibles laissent en effet attendre une amélioration de l'environnement international de la zone euro, notamment aux États-Unis et au Japon. Pour autant, ces moteurs externes ne devraient pas être suffisants pour sortir la zone euro de récession à très court terme : elle continuerait de subir les conséquences du processus d'ajustement des bilans privés dans les économies en difficulté, et de consolidation des finances publiques (ajustement structurel de la zone euro de près d'un point de PIB au total en 2013). La politique monétaire de la BCE, toujours accommodante,

⁴ Données corrigées des jours ouvrables.

ne se transmet qu'imparfaitement à l'économie réelle en raison du processus d'assainissement des bilans bancaires dans certains pays fragiles. Au total, la demande mondiale adressée à la France n'accélérerait que progressivement en 2013.

La reprise de l'activité en France au second semestre serait à la fois tirée par l'amélioration de l'environnement international et par les effets des mesures prises par le gouvernement en faveur de l'emploi, de la compétitivité et de la construction de logements, notamment sociaux.

Les ventes à l'étranger regagneraient de la vigueur, notamment grâce aux mesures de soutien à l'appareil exportateur et aux premiers effets du *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi*. L'investissement des entreprises repartirait progressivement dans le courant de l'année avec l'amélioration des perspectives de débouchés, les dispositifs de soutien au financement des entreprises à court terme (plan trésorerie, préfinancement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – CICE...) et la simplification de l'environnement réglementaire ; il reculerait néanmoins légèrement en moyenne annuelle en raison d'une fin d'année 2012 dégradée. La contribution des variations de stocks à la croissance demeurerait négative sur l'année, mais aussi principalement en raison d'un effet d'acquis suite au déstockage en fin d'année 2012.

L'économie française renouerait avec les créations d'emploi au second semestre et le taux de chômage recommencerait à reculer au dernier trimestre grâce à la reprise progressive de l'activité et aux premiers effets des nombreux dispositifs de soutien à l'emploi mis en place depuis dix mois : emplois d'avenir, contrats de génération, crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et accord national interprofessionnel sur la sécurisation de l'emploi. Toutefois, en moyenne annuelle, l'emploi s'inscrirait en léger repli. Les salaires devraient en outre ralentir dans un contexte de chômage élevé et de désinflation (l'inflation attendue pour 2013 est de +1,3%⁵). Partant, la masse salariale marchande ralentirait (+1,3 % en 2013 après +1,8 % en 2012). En raison d'effets d'acquis fin 2012, le pouvoir d'achat en moyenne annuelle s'inscrirait encore en léger repli en 2013. Néanmoins, le jeu des stabilisateurs automatiques viendrait atténuer l'impact du ralentissement de la masse salariale et des hausses d'impôts sur les ménages, qui plus qu'en 2012, sont d'abord ciblées sur les plus aisés. La consommation des ménages augmenterait ainsi grâce à une baisse du taux d'épargne, favorisée par le retour de la confiance et la composition de l'ajustement budgétaire. L'investissement résidentiel des ménages en 2013 souffrirait de la chute observée des mises en chantier en 2012, en raison des délais de la construction ; toutefois le plan d'investissement d'urgence pour le logement contribuerait à inverser sensiblement la tendance en cours d'année.

La reprise commencerait à s'installer en 2014 (+1,2 %).

L'activité serait soutenue par les réformes structurelles du gouvernement et le redémarrage de la demande mondiale adressée à la France (+6,5 %).

L'effet sur la demande agrégée de la poursuite du redressement des comptes publics en France et dans une grande partie de l'Europe serait partiellement compensé par les efforts de rééquilibrage et de soutien à la demande interne des pays en excédent courant, dans le respect de la nouvelle procédure sur les déséquilibres macroéconomiques.

Les entreprises investiraient à nouveau dans un meilleur contexte international et stabiliseraient leurs parts de marché dans la concurrence mondiale grâce à la réforme du financement de l'économie (création de la banque publique d'investissement, réforme bancaire) et à la montée en charge de l'allègement de la fiscalité pesant sur le travail. L'investissement des ménages repartirait également, grâce à l'augmentation de l'offre de foncier et à la levée de freins structurels dans le secteur de la construction.

La reprise de la croissance et les politiques de soutien à l'emploi permettraient à l'économie française de créer environ 80 000 emplois salariés marchands en 2014. Le rythme de croissance de la masse salariale

⁵ Au sens de l'indice des prix à la consommation (IPC).

marchande se redresserait, à +2,4 %, soit un rythme cependant inférieur à celui du PIB, reflet d'un cycle de productivité classique en période de reprise. La consommation serait plus dynamique, portée à la fois par les gains de pouvoir d'achat dans un contexte de reprise de l'emploi et des salaires et le déblocage de l'épargne salariale. La demande intérieure demeurerait toutefois moins dynamique que la demande externe, si bien que le solde du commerce extérieur continuerait de contribuer positivement à la croissance.

Plusieurs aléas entourent ce scénario. La prévision repose en particulier sur la poursuite de la dissipation des tensions financières dans la zone euro. En outre, la prévision de croissance pour 2014 est inférieure au niveau de croissance potentielle, de sorte que l'écart de production continuerait encore de se creuser. Par ailleurs, le rythme et l'ampleur du redémarrage de l'activité chez nos partenaires commerciaux, en particulier dans la zone euro, seront des déterminants importants de l'accélération des exportations, comme l'est l'évolution future du taux de change de l'euro. Enfin, l'évolution du prix des matières premières, et en particulier du pétrole, constitue également un aléa sur la consommation des ménages et sur les marges des entreprises.

Dans ses prévisions d'hiver, la Commission européenne anticipe une croissance de l'activité française à +0,1 % en 2013, qui accélérerait en 2014 pour atteindre +1,2 %, soit les mêmes niveaux de croissance que ceux prévus dans ce programme de stabilité. La Commission partage le diagnostic du Gouvernement d'une croissance en France supérieure à la croissance en zone euro en 2013. En revanche, dans un contexte de consolidation budgétaire qui se poursuivra, le scénario du programme de stabilité repose sur une demande intérieure moins dynamique que le scénario de la Commission européenne, mais qui compenserait la capacité de l'économie française, compte tenu de ses gains de compétitivité, à bénéficier de la reprise mondiale.

iii. Les perspectives à moyen terme (2015-2017)

Le scénario économique de la programmation pluriannuelle est construit en retenant une croissance de l'activité de 2,0 % par an en 2015, 2016 et 2017. Ce chiffre est prudent car il n'est que légèrement supérieur à la croissance potentielle de sorte qu'il ne suppose qu'une résorption partielle de l'écart de production creusé depuis la crise, notamment sous l'effet des réformes de structure menées par le gouvernement. L'économie française dispose donc d'un fort potentiel de rebond. La croissance potentielle, après avoir baissé durant la crise, serait de l'ordre de 1½ % entre 2015-2017. Si la productivité a fortement baissé durant la crise, elle a retrouvé, depuis plusieurs trimestres, un rythme de croissance plus proche de sa tendance passée. Par ailleurs, d'après les projections de l'Insee, la population active évoluerait à un rythme d'un peu moins de ½ % par an.

Ce scénario suppose la poursuite du redressement des comptes publics, la baisse du taux d'épargne des ménages et une reprise de l'économie mondiale. L'endettement des ménages étant faible par rapport à d'autres pays, leur consommation soutiendrait la croissance grâce à une poursuite de la baisse du taux d'épargne, possible du fait de son niveau particulièrement élevé, et favorisée par de meilleures perspectives sur le marché du travail. Par ailleurs, les exportations seraient légèrement plus dynamiques que la demande mondiale tendancielle adressée à la France. Les entreprises exportatrices bénéficieraient à plein du CICE et des autres mesures du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, qui soutiendraient leur compétitivité. Les échanges extérieurs contribueraient positivement à la croissance et le solde des biens et services se redresserait progressivement sur la période de prévision. Le scénario table par ailleurs sur un redressement du taux de marge des entreprises : la masse salariale privée évoluerait à un rythme moyen de 4,0 % par an, en deçà du taux d'évolution de la valeur ajoutée marchande.

Tableau – Scénario macroéconomique 2012-2017

| Taux de croissance annuel, en % | 2012* | 2013 | 2014 | Moyenne 2015-2017 |
|------------------------------------------------|-------|------|------|-------------------|
| PIB | 0,0 | 0,1 | 1,2 | 2,0 |
| Consommation des ménages | -0,1 | 0,2 | 0,9 | 1,9 |
| Consommation des administrations publiques | 1,4 | 1,2 | 0,6 | 0,3 |
| Formation brute de capital fixe | 0,0 | -0,8 | 1,2 | 2,4 |
| dont entreprises non financières | -0,5 | -1,0 | 2,4 | 3,1 |
| Contribution des stocks | -1,0 | -0,4 | 0,1 | 0,0 |
| Contribution de l'extérieur | 0,7 | 0,3 | 0,2 | 0,3 |
| Exportations | 2,5 | 2,0 | 4,5 | 6,7 |
| Importations | -0,3 | 0,8 | 3,5 | 5,3 |
| Déflateur du PIB | 1,6 | 1,5 | 1,75 | 1,7 |
| Déflateur de la consommation des ménages | 1,7 | 1,3 | 1,75 | 1,75 |
| Masse salariale (secteur concurrentiel BMNA**) | 1,8 | 1,3 | 2,4 | 4,0 |
| Salaire moyen nominal par tête (BMNA) | 2,0 | 1,9 | 2,2 | 2,9 |
| Effectifs salariés (BMNA) | -0,2 | -0,6 | 0,2 | 1,1 |

* Comptes trimestriels Insee (comptés des jours ouvrables) **Branches marchandes non agricoles

2.2 Incidence macroéconomique des réformes structurelles

Le scénario macroéconomique présenté prend en compte l'impact du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE, voir la présentation de la mesure en 3.4 ci-dessous).

Le CICE vise à renforcer la compétitivité coût de l'économie française et à soutenir la création d'emploi. Il s'agit d'un crédit d'impôt sur les bénéfices, dont le montant est proportionnel (équivalent à 4 % en 2013, puis à 6 % à compter de 2014) à la masse salariale brute versée par les entreprises, une fois exclus les salariés dont la rémunération est supérieure à 2,5 fois le Smic. Il entraîne une baisse du coût du travail qui devrait permettre aux entreprises de réduire leurs prix de vente (gagnant ainsi en compétitivité-coût) ou d'accroître leur investissement et leur effort d'innovation (améliorant par là leur compétitivité hors-prix). Le CICE étant assis sur la masse salariale des entreprises à partir de 2013, celles-ci devraient intégrer au moins partiellement dès cette date la baisse du coût du travail et ajuster leur comportement en conséquence. Le financement par des hausses de prélèvements et des baisses de dépenses n'aura lieu qu'à partir de 2014.

Les financements mobilisés (réforme de la TVA à partir de 2014 et hausse de la fiscalité environnementale à partir de 2016) affectent peu le potentiel de croissance de l'économie et la compétitivité des entreprises. La réforme de la TVA présente l'avantage d'un ensemble de taux plus lisible (remplacement des taux actuel par le triptyque 5 %, 10 % et 20 %). La hausse de la fiscalité environnementale contribuera à l'atteinte des objectifs environnementaux de manière économiquement efficace tout en générant des recettes publiques. Dès lors que le gain pour les entreprises (environ 20 Md€) excèdera de très loin la hausse de TVA (6,4 Md€), les prix connaîtront des tensions à la baisse, favorisant le pouvoir d'achat des ménages. Enfin, la moitié du financement repose sur une diminution des dépenses publiques : une recherche systématique d'efficience et de justice, à travers la réforme de la modernisation de l'action publique, permettra de limiter les effets des baisses de dépenses sur l'activité.

Au total, à moyen terme, la mesure devrait conduire à une amélioration de la compétitivité de l'économie française, à un impact à la baisse sur les prix et à une diminution du taux de chômage structurel : la mesure permettrait à horizon 2017 d'accroître l'activité de 0,5 point de PIB, de créer ou de sauvegarder 300 000 emplois. Le tableau ci-dessous détaille les effets de la mesure. Les considérations méthodologiques sont présentées en annexe du Programme national de réforme.

Tableau – Impact du CICE

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2022 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|
| PIB | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,6 |
| Prix à la consommation | -0,1 | -0,2 | -0,2 | -0,6 | -0,8 | -1,5 |
| Exportations | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,5 | 0,6 |
| Importations | 0,1 | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,0 |
| Emploi (milliers) | 32 | 125 | 224 | 282 | 302 | 318 |

Note de lecture : En 2013, avec l'instauration du CICE le PIB sera plus élevé de 0,1 point par rapport à une situation où le CICE n'aurait pas été instauré.

2.3 Évolution des déséquilibres macroéconomiques

Les déséquilibres macroéconomiques internes et externes (divergence de compétitivité entre les États membres, endettement des agents privés ou du secteur public, etc.) ont joué un rôle majeur dans la crise économique actuelle en Europe, et notamment en zone euro. Une nouvelle procédure de surveillance des déséquilibres macroéconomiques a donc été créée en 2011, notamment pour contribuer à résorber ces déséquilibres et en empêcher la formation de nouveaux. Dans le cadre de cette procédure, la Commission européenne publie chaque année un rapport sur le mécanisme d'alerte qui comprend un tableau de bord de 11 indicateurs macroéconomiques assortis de seuils d'alerte (voir ci-dessous le tableau publié cette année pour la France). À partir notamment de l'analyse de ce tableau, ce rapport identifie les pays présentant des signes de déséquilibres. Ces pays font ensuite l'objet d'un bilan approfondi qui doit permettre de déterminer si un déséquilibre existe et s'il est excessif.

Comme pour la première procédure en 2012, la France a fait l'objet en 2013 d'un bilan approfondi (13 États membres sont analysés cette année, dont 8 de la zone euro, sur 22 concernés par la procédure), qui a été publié le 10 avril 2013 (voir Encadré 1 p. 22). Dans le tableau de bord établi par la Commission le 28 novembre 2012 sur la base des données de l'année 2011, la France dépasse le seuil d'alerte pour 3 indicateurs : l'évolution des parts de marché à l'exportation sur 5 ans (-11,2 % pour un seuil fixé à -6 %), la dette publique (86 % pour un seuil à 60 % presque tous les États membres dépassant le seuil pour cet indicateur) ainsi que l'indicateur de dette privée (160,4 % du PIB pour un seuil fixé à 160 %). La perte de parts de marché à l'exportation reste importante et souligne les difficultés de compétitivité coût et hors-prix accumulées par la France ces dernières années, mais on peut remarquer une forte amélioration de l'indicateur sur les parts de marché (qui était à -19,4 % lors de l'exercice précédent). Par ailleurs, les chiffres du commerce extérieur de 2012 décrivent une amélioration notable de la balance commerciale par rapport à 2011. Concernant la dette privée, en légère croissance, la France se situe en-deçà de la moyenne des États membres, qui s'élève à 174 % du PIB. Par ailleurs, l'indicateur retenu est la dette du secteur privé non consolidée, qui inclut notamment la dette détenue entre filiales d'un même groupe, alors même que cette dette n'est pas nécessairement source de fragilité. Lorsque l'on compare l'écart entre dette privée non consolidée et consolidée pour les différentes États membres, cet écart est particulièrement élevé en France.

Comme en 2012, la France est placée en 2013 dans le volet préventif de la procédure de surveillance des déséquilibres macroéconomiques et fera l'objet de recommandations de politique économique. En 2012, les

points 2, 4 et 5 de la recommandation du 10 juillet ont notamment été pris dans ce cadre. La stratégie de politique économique du gouvernement, qui met en particulier l'accent sur la compétitivité, a conduit à adopter des mesures permettant de respecter pleinement les recommandations de 2012 (voir 3.2, 3.4 et 3.5 ci-dessous) avec notamment les mesures phares que sont l'adoption du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et la transcription dans la loi de l'Accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013 sur la sécurisation de l'emploi. D'autres réformes entreprises ou envisagées par le gouvernement vont également renforcer la compétitivité et le potentiel de croissance de l'économie et résorber progressivement les déséquilibres macroéconomiques (voir 5.1 ci-dessous). Ces réformes, menées dans la durée, verront leurs effets se matérialiser graduellement au cours des prochaines années.

Encadré 1 - Retour sur le bilan approfondi France⁶

Dans le cadre de la procédure de déséquilibres macroéconomiques, la Commission a publié le bilan approfondi de la France le 10 avril. Dans ce document est soulignée la détérioration structurelle de la balance courante et des performances à l'export de la France. La Commission attribue cette dernière à une dégradation de la compétitivité coût et hors-prix de l'économie française, en lien avec des marges des entreprises très faibles (parmi les plus faibles de l'UE) notamment dans le secteur manufacturier et un endettement privé en augmentation. Elle pointe également les difficultés du marché du travail, avec un coin fiscal élevé et une très forte segmentation. Enfin sont ciblés le niveau élevé de l'endettement public et la dégradation de la position extérieure nette. La Commission insiste sur la nécessité de prendre des mesures, notamment au regard de la taille de l'économie française dans l'UE. Les recommandations de politique économique de la Commission insistent en particulier sur le redressement de la compétitivité hors-prix (R&D dans le secteur privé, lien entre les grandes entreprises exportatrices et les PME, réorientation des pôles de compétitivité vers l'innovation), sur le rétablissement des marges des entreprises (poursuivre la baisse du coût du travail) et sur la nécessité d'une réforme du marché du travail.

Le constat du rapport rejouit globalement celui du gouvernement, mais le jugement porté sur la situation française pourrait être nuancé. Ainsi, l'amélioration du solde commercial en 2012 est notable et encore plus marquée pour le solde hors énergie (CAF/FAB et hors militaire), avec un déficit qui se réduit presque de moitié à 15,3 Md€ en 2012, contre 28,7 Md€ en 2011. Elle n'est pas due uniquement au ralentissement des importations, mais aussi à une bonne tenue des exportations malgré une demande mondiale dégradée. Les réformes françaises récentes (CICE, ANI...) sont mentionnées mais pas toujours prises en compte dans le raisonnement (par exemple, contrairement à ce qui est écrit dans le rapport, le CICE devrait avoir un effet dès l'année 2013 et se traduira économiquement par une baisse du coût du travail). Les analyses sur le marché du travail pourraient également être plus précises : par exemple, l'analyse du coin fiscale-social se fonde sur un niveau de salaire légèrement en-dessous du salaire médian et rate donc l'essentiel des allégements de charge sur les bas salaires. Enfin, le jugement alarmant sur le niveau de la dette publique pourrait être nuancé par des taux qui restent, dans la durée, à des niveaux historiquement bas, et des risques faibles de soutenabilité à long terme des finances publiques, du fait d'une démographie très favorable.

⁶ Compte tenu de la date de publication du bilan approfondi, il n'a pas été possible de tenir compte de cette analyse dans la présentation des réformes mises en œuvre en France dans le cadre de ce document.

Composition du tableau de bord pour la procédure de déséquilibres macroéconomiques et résultats pour la France

| Indicateurs | Seuils | Situation française 2011 (derniers chiffres disponibles) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Balance courante en % du PIB, moyenne mobile sur 3 ans | seuils de +6 %/-4 % | -1,6 % |
| Position extérieure nette en % du PIB | seuil à -35 % | -15,9 % |
| Taux de change effectif réel calculé à partir du HICP/CPI, taux de croissance sur 3 ans | seuils à +/-5 % pour les pays de la zone euro, +/-11 % pour les pays hors zone euro | -3,2 % |
| Parts de marché à l'exportation en valeur, taux de croissance sur 5 ans | seuil à - 6 % | -11,2 % |
| Coût unitaire nominal du travail croissance sur 3 ans | seuil à 9 % pour les pays de la zone euro, 12 % pour les pays hors zone euro | 6 % |
| Prix de l'immobilier déflatés par le déflateur de la consommation finale des ménages d'Eurostat ; taux de croissance annuel | seuil à 6 % | 3,8 % |
| Flux de crédit au secteur privé en % du PIB | seuil à 15 % | 4 % |
| Dette privée en % du PIB | seuil à 160 % | 160 % |
| Dette publique en % du PIB | seuil à 60 % | 86 % |
| Taux de chômage moyenne mobile sur 3 ans | seuil à 10 % | 9,6 % |
| Passif total du secteur financier croissance annuelle, données non consolidées | seuil à 16,5 % | 7,3 % |

3. Mise en œuvre de la recommandation adressée à la France par le Conseil le 10 juillet 2012

3.1 Point 1 de la recommandation

i. renforcer et mettre en œuvre la stratégie budgétaire, étayée par des mesures suffisamment bien précisées, notamment du côté des dépenses, pour l'année 2012 et au-delà afin de garantir que le déficit excessif sera corrigé d'ici 2013 et que l'effort d'ajustement structurel défini dans les recommandations formulées par le Conseil dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs sera mené à bien

Voir le programme de stabilité.

ii. par la suite, assurer un effort d'ajustement structurel approprié pour progresser de manière satisfaisante par rapport à l'OMT, notamment en ce qui concerne le respect du critère des dépenses, et à garantir des avancées suffisantes en vue du respect du critère de réduction de la dette

Voir le programme de stabilité.

iii. poursuivre l'examen de la viabilité et de l'adéquation du système de retraite et prendre des mesures supplémentaires si nécessaire

Pour améliorer l'adéquation de notre système de retraite aux besoins et aux attentes des assurés, le gouvernement a amendé la réforme de 2010 dans le sens d'une plus grande équité : la loi de 2010 ayant reporté l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite à 62 ans, les assurés qui avaient commencé à travailler jeunes et cotisé durant la durée d'assurance requise devaient pourtant continuer à travailler au-delà de 60 ans. Le décret du 2 juillet 2012 a réformé la retraite anticipée au titre des carrières longues : les assurés qui ont commencé à travailler avant 20 ans (au lieu de 18 auparavant) et qui ont atteint la durée d'assurance requise pour leur génération grâce à leurs cotisations peuvent partir en retraite à compter de 60 ans. Cette mesure concernera environ 110 000 personnes en 2013, pour l'ensemble des régimes. Elle est totalement financée par une hausse modeste et progressive des cotisations d'assurance retraite (0,5 point à terme) et ne remet pas en cause les réformes précédentes : notamment, l'âge légal de départ est maintenu à 62 ans dès la génération 1955 et la règle d'indexation de la durée d'assurance requise sur les gains d'espérance de vie, qui s'applique également aux assurés bénéficiant d'une retraite anticipée, continue d'être fixé annuellement jusqu'en 2020, permettant ainsi un ajustement aux évolutions de l'espérance de vie.

Parallèlement, dès la grande conférence sociale de juillet 2012, le gouvernement a défini, avec les partenaires sociaux, une méthode de travail ainsi que des objectifs partagés pour déterminer les nouvelles mesures nécessaires : (i) préserver le système de retraite par répartition ; (ii) conforter l'équité du système ; (iii) améliorer la lisibilité du système afin de conforter la liberté de choix ; (iv) assurer la confiance dans les régimes par répartition, en les inscrivant dans un cadre financier durablement équilibré, et améliorer le pilotage du système de retraite.

Le calendrier et la méthode de travail sont les suivants :

- La phase de diagnostic s'est conclue par la remise de deux rapports par le Conseil d'orientation des retraites (COR)⁷. L'un, remis en décembre, fait état de besoins de financement, tous régimes de retraite confondus, de l'ordre d'un point de PIB (23 Md€) par an à l'horizon 2020. Les besoins de financement diminueraient toutefois à long terme, selon le scénario central du COR (0,6 point de PIB à l'horizon 2060), compte tenu notamment du dynamisme de la fécondité en France. Le second, remis en janvier 2013, propose un état des lieux précis sur les thèmes de l'équité du système de retraite et des déterminants du niveau des pensions. Ce rapport souligne que le système français de retraite par répartition, s'il réduit déjà fortement les inégalités entre retraités, pourrait être plus juste et plus lisible.
- À la suite de ces travaux, une commission sur l'avenir des retraites, composée de 10 experts reconnus, a été installée le 27 février 2013 par le Premier ministre. Elle formulera, pour juin 2013, différents scénarios de réforme, sur le fondement de consultations menées auprès de l'ensemble des acteurs concernés. La commission doit en particulier identifier des pistes de réforme permettant d'atteindre simultanément trois objectifs : l'équilibre des régimes à court, moyen et long terme ; le renforcement de la justice et de l'équité ; l'amélioration de la lisibilité du système.
- Une phase de concertation avec les partenaires sociaux interviendra sur la base des travaux de cette commission.

Ce processus aboutira à des évolutions législatives à compter du deuxième semestre 2013.

Parallèlement, les partenaires sociaux qui menaient des négociations sur l'équilibrage financier des régimes complémentaires obligatoires Agirc et Arrco sont parvenus à un protocole d'accord le 13 mars 2013. Ce protocole d'accord prévoit d'une part une moindre revalorisation des pensions de retraite complémentaire pendant trois années, d'autre part l'augmentation des taux de cotisation en 2014 et 2015. Ainsi, les pensions Arrco progresseront de 0,8 % et celles de l'Agirc de 0,5 % au 1^{er} avril 2013. En 2014-2015, la revalorisation des pensions complémentaires serait limitée à un point de moins que l'inflation, tandis que les taux de cotisation contractuels augmenteraient de 0,1 point supplémentaire au 1^{er} janvier 2014 et au 1^{er} janvier 2015.

3.2 Point 2 de la recommandation

- i. **introduire de nouvelles réformes pour lutter contre la segmentation du marché du travail en revoyant certains aspects de la législation en matière de protection de l'emploi, en concertation avec les partenaires sociaux dans le respect des pratiques nationales, notamment en ce qui concerne les licenciements**

Le marché du travail français apparaît relativement segmenté, entre les personnes bénéficiant d'un emploi stable et celles alternant contrats courts et périodes de chômage. Cette situation est dommageable :

- socialement : situation de précarité des salariés en contrats courts (exposition au chômage, faible pouvoir de négociation) ;

⁷ Depuis son installation en 2000, le Conseil d'orientation des retraites (COR), qui associe des parlementaires, des représentants des partenaires sociaux, des experts et des représentants de l'État, est chargé de suivre l'évolution des régimes et de faire des propositions pour assurer leur solidité financière. Le COR organise régulièrement des exercices de projection du système de retraite, dont le dernier a été publié en décembre 2012. Sa pluralité permet aux diagnostics de faire consensus.

- économiquement : les contrats courts limitent l'accès à la formation continue et à la constitution d'un « capital humain spécifique à l'entreprise », provoquent un éloignement récurrent du marché du travail et augmentent les coûts d'appariement sur ce marché.

En outre, cette segmentation tend à augmenter les inégalités car elle concerne certains publics en particulier (jeunes, femmes, peu qualifiés).

Réforme du fonctionnement du marché du travail

Encadré 2 - Accord national interprofessionnel (ANI) sur l'emploi

Dans le prolongement de la grande conférence sociale de juillet 2012, les partenaires sociaux ont engagé en septembre une négociation relative à la sécurisation de l'emploi, qui s'est conclue le 11 janvier 2013 par un accord, l'Accord national interprofessionnel (ANI) important tant par son contenu, qui apporte de nouvelles sécurités aux entreprises comme aux salariés, que par sa méthode, qui valide le pari du dialogue social. Cet accord, dont la préparation et la négociation ont associé toutes les organisations syndicales et patronales représentatives, a été signé par la majorité des partenaires sociaux. Il représente un équilibre entre la sécurité nécessaire pour les salariés et les possibilités d'adaptation indispensables aux entreprises pour maintenir l'activité et l'emploi.

Un projet de loi, qui traduit fidèlement l'équilibre de l'accord du 11 janvier, a été adopté en Conseil des ministres le 6 mars et est en cours de discussion au Parlement, avec une entrée en vigueur prévue au mois de mai prochain.

Il ouvre des droits nouveaux, individuels et collectifs, pour les salariés : droit à la protection sociale avec la généralisation de l'accès collectif à la complémentaire santé, droit à la formation professionnelle avec la création d'un compte individuel qui suit le salarié tout au long de sa vie, droit à une mobilité professionnelle sécurisée, présence des salariés avec voix délibérative dans les conseils d'administration des grandes entreprises et obligation renforcée pour l'entreprise de partager en temps réel les informations avec les représentants des salariés, etc.

Il porte aussi sur la qualité de l'emploi et sur le recul de la précarité, à travers les « droits rechargeables à l'assurance chômage », l'accompagnement des salariés précaires alternant périodes d'emploi et de chômage, l'incitation à recourir au CDI plutôt qu'au CDD via la modulation des cotisations d'assurance chômage des contrats précaires (surtaxation) et une exonération des cotisations pour les embauches de jeunes en CDI, l'amélioration de la situation des salariés à temps partiel : rémunération dès la première heure des heures complémentaires et droit à une meilleure organisation du travail (durée minimale de 24 heures hebdomadaires, journées ou demi-journées complètes ou régulières).

Enfin, il mobilise des leviers structurels profonds, nouveaux pour certains, qui auront un effet favorable pour l'emploi, de deux façons :

- D'une part en facilitant le **maintien de l'emploi** dans un contexte économique de crise qui se traduit par des destructions d'emplois. Avec les outils visant à favoriser la **mobilité interne et externe** des salariés, la simplification et l'unification du dispositif de **chômage partiel** et les **accords majoritaires de maintien de l'emploi**, les entreprises et les représentants du personnel disposeront de davantage de leviers pour **préserver l'emploi plutôt que de privilégier les licenciements**.
- D'autre part, le projet de loi **réforme profondément les procédures de licenciements collectifs**. Elles ne seront possibles qu'avec l'accord, majoritaire, des syndicats ou de l'administration (homologation du plan de sauvegarde de l'emploi). Ces modalités permettront de favoriser le dialogue social et la qualité du contenu des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE). Cette réforme sécurise les salariés comme les entreprises en clarifiant les procédures juridiques et leurs délais.

Le succès des négociations des partenaires sociaux sur la sécurisation de l'emploi a été salué par de nombreux observateurs, en particulier par l'OCDE qui le qualifie d'accord « d'envergure » sur l'emploi et

« de nature à changer l'image de la France ». Enfin, cet accord apporte des réponses concrètes à la recommandation du 10 juillet 2012 adressée à la France par le Conseil de l'UE.

L'accord national interprofessionnel (ANI) sur la sécurisation de l'emploi signé par les partenaires sociaux le 11 janvier 2013 (voir Encadré 2 p. 26) et le projet de loi qui le transcrit devraient réduire de manière importante la segmentation du marché du travail, notamment en limitant la réticence actuelle qu'ont les entreprises à embaucher en CDI grâce la surcotisation sur les contrats courts et à la révision des procédures juridiques :

- **sécurisation des procédures de licenciement pour les entreprises** : pour les entreprises de plus de 50 salariés, les procédures de licenciement collectif (plans de sauvegarde de l'emploi – PSE) seront revues et sécurisées à travers l'instauration d'un délai fixe de procédure, de 2 à 4 mois selon le nombre de salariés licenciés), la priorité donnée à l'accord collectif entre les partenaires sociaux pour établir le plan de sauvegarde de l'emploi, et une procédure contentieuse réaménagée.
- **facilitation de la conciliation prud'homale pour déjudiciariser les rapports entre employeurs et salariés**.
- **accords de maintien dans l'emploi** : en cas de grave difficulté conjoncturelle, il sera possible, par la signature d'accords d'entreprise, de modifier temporairement (2 ans au maximum) les temps de travail et les salaires des employés (sauf s'ils sont inférieurs à 1,2 fois le SMIC et sans pouvoir porter les autres salaires en-dessous de cette limite), dans le respect de l'ordre public social. Le licenciement lié au refus du salarié de se voir appliquer cet accord sera pour motif économique. Ces nouvelles dispositions permettront de favoriser le maintien dans l'emploi des salariés, réduisant ainsi les cas de licenciements économiques.
- recours facilité et encadré à la mobilité interne.

L'ANI prévoit également des mesures d'incitations financières sur les cotisations sociales employeurs, qui devraient accroître les incitations à l'embauche des jeunes en CDI, d'une manière neutre budgétairement :

- **majoration de cotisations patronales d'assurance chômage pour les CDD de moins de 3 mois** (hors CDD de remplacement et emplois saisonniers ou intérimaires) : le taux de cotisation passe ainsi de 4 % à 7 % pour les contrats de moins d'1 mois et à 5,5 % pour les contrats d'une durée comprise entre 1 et 3 mois. Pour les CDD d'usage de moins de 3 mois (contrats spécifiques à certains secteurs pour lesquels un recours habituel au CDD est nécessaire), le taux est porté à 4,5 %. De plus, il n'y a pas de majoration en cas d'embauche en CDI à l'issue du CDD.
- **exonération durant 3 mois des cotisations patronales d'assurance chômage pour les embauches en CDI de jeunes de moins de 26 ans**, en cas de maintien de l'emploi au-delà de la période d'essai. Cette exonération est portée à 4 mois pour les entreprises de moins de 50 salariés.

Enfin le projet de loi prévoit des mesures visant à une sécurisation des parcours professionnels (généralisation de la couverture complémentaire santé, droits rechargeables à l'assurance chômage, compte personnel à la formation – voir 3.3 ci-dessous). Ces mesures contribuent à réduire la segmentation du marché du travail en rapprochant les droits des salariés en contrats courts des droits des autres salariés. De plus, deux mesures concernent spécifiquement la sécurisation des parcours des intérimaires et des intermittents :

- **CDI d'intérim** : l'ANI a constaté la volonté des partenaires sociaux de la branche de mettre en place des contrats de travail à durée indéterminée pour les intérimaires, afin de sécuriser leur parcours professionnel. Des négociations de branche se sont ouvertes le 1^{er} mars à ce sujet.
- **expérimentation du recours direct au contrat de travail intermittent (CTI)** : il s'agit de lancer une expérimentation visant à permettre aux entreprises de moins de 50 salariés dans trois secteurs (certains organismes de formation ; commerce des articles de sport et équipements de loisirs ; chocolatiers) de recourir directement, sans passer par une négociation collective, au CTI (emploi permanent comportant, par nature, une alternance de périodes travaillées et non travaillées). Cette expérimentation fera l'objet d'un bilan et d'une évaluation avant fin 2014.

Contrat de génération

Le dispositif du contrat de génération (voir 3.3 ci-dessous) incitera à l'embauche de jeunes de moins de 26 ans en CDI dans les entreprises, alors qu'ils sont actuellement les plus touchés par des difficultés à trouver un emploi stable.

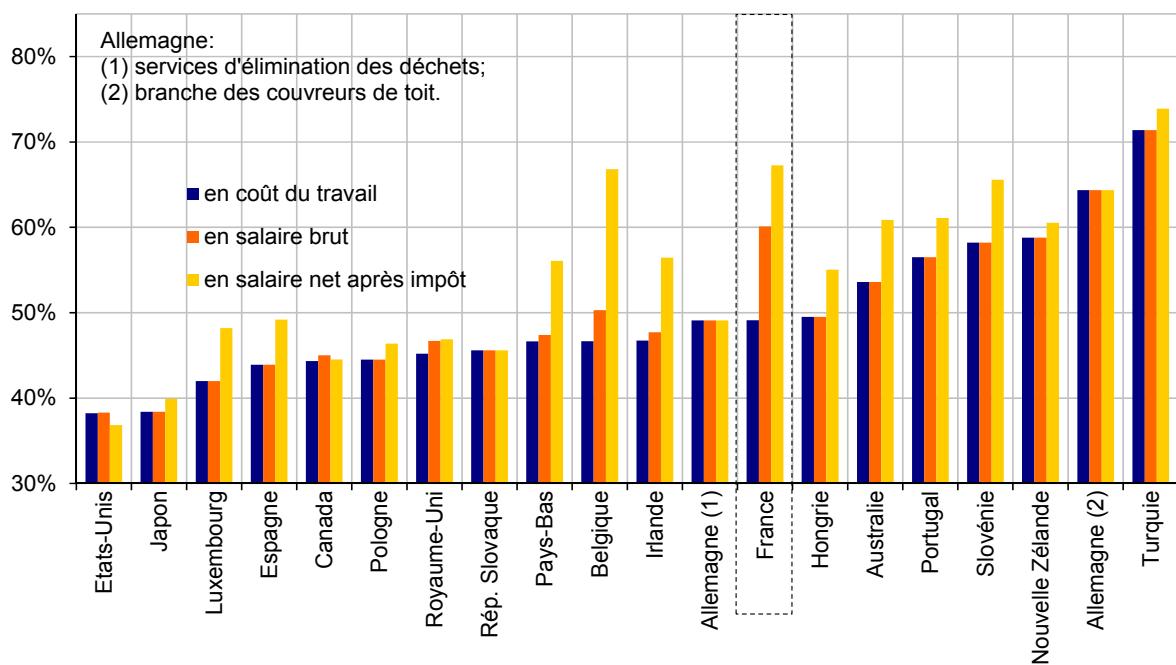
Égalité professionnelle entre hommes et femmes

L'égalité entre les femmes et les hommes, en particulier sur le plan professionnel, constitue l'une des priorités du gouvernement et contribue largement à la lutte contre la précarité et la segmentation du marché du travail (voir 5.1 ci-dessous).

ii. continuer de veiller à ce que toute évolution du salaire minimum soutienne la création d'emplois et la compétitivité

Il convient en premier lieu de nuancer l'appréciation selon laquelle le niveau du SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance) aurait un effet négatif sur l'emploi en France. Le coût du travail au niveau du salaire minimum en France, déjà réduit grâce aux allègements de charges sur les bas salaires, le sera encore davantage du fait de la mise en place du CICE (cf. graphique ci-dessous pour une comparaison internationale du coût du travail au salaire minimum avant l'introduction du CICE en France).

Graphique – Coût du travail au salaire minimum par rapport au salaire médian (2011)



Sources: OCDE, Eurostat et conventions collectives (Allemagne).
Calculs DG-Trésor.

Champ: Célibataire sans enfant

Note de lecture : En 2011, le coût du travail au niveau du SMIC représente 49 % du coût du travail au salaire médian. En Allemagne, le coût du travail au niveau du salaire minimum de la branche des couvreurs de toit⁸ représente 64 % du coût du travail au salaire médian allemand.

De façon générale, le gouvernement veille à garantir aux salariés dont les rémunérations sont les plus faibles leur pouvoir d'achat et une participation au développement économique de la Nation, tout en s'assurant que toute évolution du salaire minimum reste en adéquation avec les évolutions de la productivité afin de ne pas peser sur l'employabilité des jeunes et des moins qualifiés.

La revalorisation du SMIC intervenue en juillet 2012 a été de 2 % dont 1,4 % au titre de l'inflation de novembre 2011 à mai 2012 et 0,6 % au titre d'un « coup de pouce ». Au 1^{er} janvier 2013, le SMIC a été revalorisé de 0,3 % en suivant la règle d'indexation existante. Ces évolutions ont permis de soutenir le pouvoir d'achat des salariés les plus modestes au deuxième semestre 2012, période pendant laquelle la consommation a particulièrement bien résisté notamment en comparaison des autres pays européens.

Par ailleurs, à la suite des travaux d'un groupe de travail auquel ont été associés les partenaires sociaux, le gouvernement a décidé par un décret paru le 8 février 2013 de réviser les règles de revalorisation du SMIC. Les nouveaux critères d'indexation retenus visent à assurer une évolution du SMIC au plus près des réalités économiques des salariés concernés⁹. De plus, ce décret modifie les règles de fonctionnement du groupe d'experts chargé d'éclairer le gouvernement sur les décisions de revalorisation du SMIC, en y associant plus étroitement les partenaires sociaux ; ce groupe d'experts sera par ailleurs renouvelé en 2013.

iii. prendre des mesures en vue d'augmenter la participation des adultes à l'apprentissage tout au long de la vie

Création d'un compte personnel de formation

L'ANI du 11 janvier 2013, retranscrit dans le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi présenté en Conseil des ministres du 6 mars 2013 et en cours d'examen au Parlement, prévoit la création d'un compte personnel de formation qui devrait concrétiser le droit à la formation tout au long de la vie en favorisant son accès y compris entre deux emplois. Il se substituera à terme au DIF (droit individuel à la formation). Ce compte est universel (toute personne dispose d'un compte personnel de formation dès son entrée sur le marché du travail et jusqu'à son départ à la retraite), individuel (chaque personne bénéficie d'un compte, qu'elle soit salariée ou demandeuse d'emploi) et intégralement transférable (la personne garde le même compte tout au long de sa vie professionnelle et capitalise des droits quel que soit son parcours professionnel).

Clarification de la responsabilité des différents acteurs de la formation professionnelle

Dans la lignée des négociations qui ont permis aux conseils régionaux et à l'État de s'accorder sur des stratégies pluriannuelles concernant la formation des jeunes et des adultes, les acteurs de la formation professionnelle que sont l'État, les régions et les partenaires sociaux, se sont mobilisés autour d'un **plan d'urgence** en trois volets initié lors de la grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012 et mis en place en novembre 2012 :

- une action en direction des jeunes qui décrochent du système scolaire (voir 0 ci-dessous) ;

⁸ Les minima des branches « service d'élimination des déchets » et « couvreurs de toit » sont respectivement le plus faible et le plus élevé parmi les minima qui couvrent l'ensemble de l'Allemagne (ouest et est) et qui ne sont pas relatifs à un niveau spécifique de qualification (par exemple le minimum pour les ouvriers qualifiés du BTP est plus élevé).

⁹ Le SMIC sera désormais indexé sur l'inflation mesurée (hors tabac) pour les 20 % des ménages ayant le plus bas niveau de vie et non plus comme auparavant sur l'indice INSEE (hors tabac) des « ménages urbains dont le chef est ouvrier ou employé ». En outre, le salaire minimum sera revalorisé sur la moitié du gain de pouvoir d'achat du salaire horaire moyen des ouvriers et des employés, et non plus des seuls ouvriers.

- une intervention coordonnée sur le volet « compétences » de l'accompagnement des mutations économiques (préparer la reconversion des salariés en amont d'un risque de licenciement, ou accélérer l'entrée en formation quand un licenciement est confirmé, anticiper les compétences nécessaires aux emplois de demain) ;
- l'amélioration de l'accès à la formation des demandeurs d'emploi en renforçant notamment les liens conventionnels et le développement d'outils partagés entre les régions et Pôle emploi.

L'objectif visé est de conclure dans chaque territoire des « Pactes de réussite éducative et professionnelle des jeunes » et des « Plans d'action pour la formation des demandeurs d'emploi », clarifiant les responsabilités de chacun des acteurs vis-à-vis de la formation professionnelle. À la mi-mars 2013, 18 régions s'étaient pleinement engagées dans la démarche. La nouvelle convention-cadre signée en janvier 2013 entre l'État et le FPSPP (voir 3.3 ci-dessous) prévoit par ailleurs un volet d'accompagnement des mutations économiques qui sera décliné en actions partenariales sur les territoires dans les mois qui viennent.

Répondant à la même logique, le **projet de décentralisation et réforme de l'action publique**, sous la forme notamment d'un projet de loi relatif aux compétences économiques des régions, vise à clarifier les compétences en confiant une responsabilité pleine et entière en matière de formation professionnelle des demandeurs d'emploi et des jeunes dans le cadre de services publics régionaux de la formation professionnelle. Les régions piloteront par ailleurs l'ensemble des outils contractuels et financiers précédemment gérés par l'État au service du développement de l'apprentissage. Elles se verront confier un double rôle d'organisation et d'animation du service public de l'orientation tout au long de la vie sur leur territoire.

Plateformes territoriales d'appui aux mutations

Le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi (voir Encadré 3 p. 35) a prévu la création dès 2013 de 10 plateformes territoriales d'appui aux mutations. Ces plateformes sont mises en place, dans des territoires où le tissu économique est en forte mutation pour aider les TPE/PME à renforcer leur compétitivité et les salariés à s'adapter sans passer par la case chômage. La liste des territoires concernés a été annoncée le 11 mars 2013 (13 territoires au final).

Réforme de la formation professionnelle

Au-delà de ces avancées significatives, le gouvernement souhaite réformer en profondeur le système de formation professionnelle et d'apprentissage, afin d'améliorer la lisibilité et l'efficacité du dispositif et d'orienter mieux encore les financements vers ceux qui en ont le plus besoin (demandeurs d'emploi, salariés les moins qualifiés, jeunes). Pour ce faire, il a annoncé une concertation en vue d'une négociation interprofessionnelle si les partenaires sociaux le souhaitent, dès cette année.

3.3 Point 3 de la recommandation

i. adopter des mesures concernant le marché du travail afin que les travailleurs plus âgés restent plus longtemps en activité

Le taux d'emploi des seniors en France, égal à 44,5 % en 2012¹⁰, est en constante augmentation suite aux mesures prises ces dernières années (en particulier : augmentation de la durée de cotisation nécessaire à l'obtention d'une retraite à taux plein, instauration de la surcote, assouplissement du cumul emploi-retraite,

¹⁰ Données provisoires sur l'année 2012, voir annexe statistique

suppression totale de la dispense de recherche d'emploi en 2012). Le taux d'activité des 55-64 ans (nombre d'actifs – occupés et chômeurs – rapporté à la population totale de la classe d'âge) s'est pour sa part accru de 7,9 points depuis 2008, passant à 47,9 % en 2012⁸.

La loi portant création du nouveau dispositif du **contrat de génération** a été adoptée le 14 février 2013 par le Parlement et promulguée le 1^{er} mars 2013. Ce dispositif est un outil de gestion des âges qui répond à la nécessité d'anticiper le renouvellement des compétences tout en favorisant l'embauche de jeunes et en préservant l'emploi des seniors. Cette mesure vise à augmenter conjointement les taux d'emploi des jeunes et des seniors, qui constituent les deux points faibles du marché du travail français, en rompant avec les approches mises en œuvre par le passé visant à « laisser la place aux jeunes » comme les dispositifs de préretraites. Le contrat de génération est entré en vigueur le 16 mars 2013. Il concerne toutes les entreprises et tous les jeunes quel que soit leur niveau de qualification.

Les modalités du contrat de génération sont différentes selon la taille de l'entreprise. Dans les grandes entreprises, il prendra la forme d'une obligation de négocier afin de fixer des objectifs relatifs à l'intégration durable des jeunes, au maintien dans l'emploi des seniors et à la transmission des compétences. Dans les petites et moyennes entreprises (moins de 300 salariés), le dispositif ouvrira droit à une aide pour l'embauche en CDI d'un jeune âgé de 16 à 25 ans accompagné par un salarié âgé de 57 ans ou plus maintenu en emploi. Le dispositif incite également aux embauches de salariés seniors car l'aide peut être ouverte si le senior est âgé de 55 ou 56 ans, dès lors qu'il a été recruté à 55 ans ou plus.

Le dispositif du contrat de génération répond enfin au défi que constitue la transmission des savoirs et des compétences dans la perspective des départs collectifs à la retraite des générations du *baby-boom*. Les départs précoces de seniors, qui s'effectuent souvent dans le cas de plans de départs collectifs, ont des effets potentiels très déstructurants sur les organisations des entreprises. L'absence de repérage des compétences clés et d'anticipation des départs des personnes les possédant sont également sources de désorganisation et de perte de productivité. Le dispositif « 1% senior » (pénalité instaurée en 2010 pour les entreprises qui n'ont pas mis en place de plan d'action pour l'emploi des seniors) n'a pas été repris en tant que tel, mais sera englobé dans les accords collectifs.

ii. améliorer l'employabilité des jeunes, en particulier ceux qui sont les plus exposés au risque de chômage, en prévoyant par exemple des programmes d'apprentissage plus nombreux et de meilleure qualité qui répondent effectivement à leurs besoins

L'emploi des jeunes a été déclaré « priorité du quinquennat » par le Président de la République et constitue un des leviers du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi (voir Encadré 3 p. 35). Pour 2012, plusieurs mesures ont d'ores et déjà été prises afin de contenir la hausse du chômage, en particulier celui des jeunes, *via* notamment une augmentation du nombre de contrats aidés. Des mesures complémentaires viendront soutenir l'emploi des jeunes et améliorer le fonctionnement du marché du travail à l'horizon de 2013 et au-delà.

Emplois d'avenir

La mise en place des « emplois d'avenir », suite à la loi du 26 octobre 2012, permet de favoriser la création d'emplois pour les jeunes éloignés de l'emploi. Les jeunes sortis du système éducatif sans diplôme âgés 16 à 25 ans sont la cible prioritaire, en particulier dans les zones urbaines ou rurales les plus marquées par le chômage. Les emplois d'avenir seront principalement créés par des employeurs du secteur non marchand (associations et collectivités locales) dans des activités ayant une utilité sociale avérée et susceptibles d'offrir des perspectives de recrutement durables (filières vertes et numériques, secteurs social et médico-social, aide à la personne, animation, tourisme...). Ces contrats sont pris en charge par l'État à hauteur de 75 % du Smic dans le secteur non marchand (35 % dans le secteur marchand). Le gouvernement prévoit la création de 100 000 emplois d'avenir dès 2013 (150 000 d'ici fin 2014).

Les emplois d'avenir peuvent être conclus sous la forme de CDD ou de CDI. La durée de l'aide peut aller jusqu'à trois ans. L'employeur doit obligatoirement proposer un parcours de formation. Un accompagnement renforcé est demandé aux prescripteurs (généralement la mission locale ou Cap Emploi pour les jeunes travailleurs handicapés) afin que la phase en emploi d'avenir s'insère dans la construction d'un projet professionnel. Des dispositifs de formation dédiés ont été mis en place tant par les régions, les organismes paritaires collecteurs agréés que par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels.

Les premiers « emplois d'avenir » ont été signés en novembre 2012. Quelques mois après le lancement de ce nouveau dispositif, fin mars, 15 000 contrats sont signés (y compris « emplois d'avenir professeurs »), pour un objectif de 100 000 en 2013. Le profil des jeunes correspond bien à la cible : plus de 50 % des jeunes signataires n'ont aucun diplôme. Par ailleurs, plus de 60 % des contrats signés sont de longue durée (entre 2 et 3 ans) et d'une durée moyenne de travail hebdomadaire de 35 heures (95 % pour le secteur non marchand et 76 % pour le secteur marchand).

Contrats de génération

Le dispositif des contrats de génération complète les emplois d'avenir. Il s'adresse en effet à tous les jeunes pour favoriser leur embauche en emploi durable (voir i. ci-dessus).

Alternance et apprentissage

Le gouvernement souhaite renforcer significativement l'alternance et l'apprentissage, avec notamment un objectif de 500 000 apprentis d'ici 2017. L'apprentissage est plus que jamais une priorité et un outil privilégié pour l'insertion des jeunes dans l'emploi. Il fait partie des outils mobilisés dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.

Des textes réglementaires ont permis depuis 2011 d'encourager l'alternance à travers l'octroi du statut de stagiaire de la formation professionnelle aux jeunes accueillis en centres de formation en alternance – CFA – qui donne davantage de souplesse au dispositif et la création de la carte « Étudiants des métiers » qui revalorise le statut d'apprenti.

Le futur projet de loi en faveur de l'apprentissage et de la formation professionnelle (voir ci-dessus) aura, pour ce qui concerne plus particulièrement l'alternance et l'apprentissage, l'objectif d'améliorer les conditions de vie des apprentis et d'accroître l'offre de contrats. Il portera également une réforme ambitieuse de la collecte et de la répartition de la taxe d'apprentissage visant à mieux orienter cette ressource vers l'apprentissage, à rendre plus lisible le dispositif de collecte et à mieux l'articuler dans un contexte de décentralisation avec l'action des régions.

Action à destination des jeunes quittant le système éducatif sans diplôme

Une action spécifique à destination des « jeunes décrocheurs » a été décidée dans l'accord national interprofessionnel du 7 avril 2011, qui visait l'accompagnement dans et vers l'emploi ou la formation de 20 000 jeunes décrocheurs. Le bilan du dispositif, qui a été remis aux partenaires sociaux le 31 décembre 2012, les a conduits à décider sa prolongation compte tenu de son succès : en effet, 31 524 jeunes, soit 57,6 % de plus que l'objectif des 20 000 jeunes, ont été accompagnés dans ce dispositif. Aussi, un avenant signé le 20 décembre 2012, qui a pris effet au 1^{er} janvier 2013, reconduit pour 6 mois le financement de l'accompagnement de 20 000 jeunes supplémentaires : 10 000 jeunes accompagnés par Pôle Emploi et 10 000 décrocheurs accompagnés par les missions locales. L'ensemble des actions seront financées par le FPSPP (fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels) pour une enveloppe financière de 30 M€.

« Garantie jeunes »

Le gouvernement s'engage à mettre en place une « garantie jeunes » visant à inscrire 100 000 jeunes en situation de pauvreté dans un parcours contractualisé d'accès à l'emploi ou à la formation, reposant sur une évolution de l'actuel CIVIS (contrat d'insertion dans la vie sociale). Le service public de l'emploi sera tenu de faire des propositions adaptées d'emploi ou de formation aux jeunes concernés, qui devront les accepter

pour bénéficier d'une garantie de ressources différentielle d'un montant équivalent au RSA, intégrant un mécanisme d'intéressement. La mesure vise les jeunes éloignés de l'emploi et en situation de grande précarité (pour la plupart en rupture familiale). Elle concerne notamment les jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance ou en sortie d'une mesure judiciaire. Elle repose sur un engagement réciproque entre État et jeunes, à travers un contrat signé avec le service public de l'emploi (Missions locales). Cette « garantie jeunes » sera d'abord lancée sur 10 territoires pilotes, en septembre 2013, avant d'être généralisée. L'objectif global est double : réduire l'écart entre le taux de chômage des jeunes et celui des autres actifs et lutter contre la pauvreté des jeunes. Un groupe de travail ad hoc a été mis en place en février 2013 pour définir plus précisément les contours de la mesure, les critères d'accès et les critères de sélection des territoires pilotes. Ce groupe associe aux services de l'État des jeunes en difficulté, des responsables associatifs, des experts et des représentants des collectivités territoriales.

La « garantie jeunes » comme le dispositif des « contrats de génération » et les « emplois d'avenir », participent du même objectif que la « garantie européenne pour la jeunesse » décidée en février 2013 au niveau européen.

iii. intensifier les politiques actives de l'emploi et faire en sorte que les services publics de l'emploi offrent un accompagnement individualisé plus performant

L'efficacité du service public de l'emploi est un préalable essentiel pour aider les demandeurs d'emploi, notamment de longue durée, et pour répondre tant aux besoins des demandeurs d'emploi qu'aux besoins des entreprises créatrices d'emplois et de richesses.

Le renforcement des moyens humains et financiers de Pôle emploi a été une priorité pour le nouveau gouvernement. Ainsi, dès le début d'octobre 2012, 2000 personnes ont été recrutées en CDI, afin de permettre un meilleur accompagnement des demandeurs d'emploi. Le financement de ces 2000 CDI a été pris en charge par l'État. Pour 2013, la subvention pour charges de service public est ainsi majorée de 107 M€ par rapport au montant prévu dans la convention tripartite 2012-2014. 2000 nouveaux recrutements en CDI ont été décidés en mars. En outre, Pôle Emploi va redéployer l'équivalent de 2000 agents vers les fonctions de suivi et d'accompagnement à l'horizon 2014.

L'adoption du **Plan stratégique « Pôle emploi 2015 »** pour la période 2012-2015 met en œuvre les orientations de la Convention tripartite avec 3 axes principaux qui précisent les modalités de la nouvelle offre de services de Pôle emploi :

- La personnalisation de l'offre de service aux demandeurs d'emploi avec 3 modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi (accompagnement renforcé pour les demandeurs d'emploi – DE – les plus éloignés de l'emploi, accompagnement guidé pour les DE qui ont besoin d'accompagnement régulier, suivi et appui pour les DE qui sont proches du marché du travail). Par ailleurs, le demandeur d'emploi bénéficie d'un conseiller référent au plus tard au 4^e mois de son inscription à Pôle Emploi.
- La différenciation de l'offre de services aux entreprises, avec la création d'un service universel qui propose une offre de services en ligne et d'un service renforcé proposé en complément aux entreprises de façon ciblée en fonction du potentiel ou des difficultés de recrutements qu'elles éprouvent. Le service renforcé s'applique en particulier aux TPE (très petites entreprises) et aux entreprises qui s'engagent sur le recrutement de publics très éloignés de l'emploi. L'entreprise bénéficie d'un interlocuteur identifié pour ces services renforcés.
- L'adaptation de l'action de Pôle emploi aux besoins des territoires (territorialisation de l'action) avec l'ancrage territorial de l'opérateur dans le cadre du service public de l'emploi piloté par le préfet de région, l'élaboration de conventions annuelles régionales conclues avec le préfet, l'élaboration de diagnostics territoriaux et locaux présentés devant les instances paritaires régionales, la déconcentration de l'organisation de Pôle emploi pour mieux répondre aux besoins des territoires et

enfin le renforcement des partenariats territoriaux (Éducation nationale, Conseils régionaux, Conseils généraux pour le RSA et organismes paritaires collecteurs agréés).

Par ailleurs, une nouvelle convention-cadre pour la période 2013-2015 a été signée entre l'État et le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) le 12 février 2013, dans la continuité de la feuille de route de la Grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012. Quatre « axes d'intervention » sont fixés au FPSPP pour la période 2013-2015 : (i) favoriser l'accès à l'emploi des jeunes ; (ii) favoriser l'évolution et le maintien dans l'emploi des salariés les plus fragiles ; (iii) sécuriser les salariés et les demandeurs d'emploi confrontés à des mutations économiques et dans le cadre de transitions et reconversions professionnelles ; (iv) prendre et diverses mesures d'accompagnement en matière d'information et d'orientation, d'approche prospective des métiers et des qualifications et d'ingénierie des qualifications. Le budget prévisionnel du FPSPP est fixé à 892 M€ qui interviennent en cofinancement des appels à projet retenus.

3.4 Point 4 de la recommandation

i. prendre de nouvelles mesures en vue d'introduire un système fiscal plus simple et plus équilibré qui déplacerait la pression fiscale du travail vers d'autres formes de fiscalité pesant moins sur la croissance et la compétitivité extérieure, notamment les taxes vertes et les taxes sur la consommation

Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi

Sur la base des travaux réalisés à l'automne 2012 (notamment le rapport de Louis Gallois sur la compétitivité de l'industrie française), le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) a été voté en décembre 2012 et est entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013. Il consiste en un crédit d'impôt sur les bénéfices qui permet une baisse du coût du travail. En effet, l'assiette de ce crédit d'impôt est constituée par les rémunérations brutes soumises aux cotisations sociales versées par les entreprises, une fois exclus les salariés dont la rémunération est supérieure à 2,5 fois le Smic : son taux est de 4 % pour les rémunérations versées au titre de 2013 (crédit d'impôt versé à partir de 2014) et de 6 % pour les rémunérations versées les années suivantes. Le crédit d'impôt joue donc directement à la baisse sur le coût du travail (cf. graphique ci-dessous).

Le coût budgétaire du CICE, d'environ 20 Md€ à terme, est financé pour moitié par une réduction des dépenses publiques et pour moitié par une hausse de la fiscalité indirecte : simplification des taux de TVA et renforcement de la fiscalité écologique. L'instauration du CICE permet donc de transférer une partie de la charge fiscale pesant sur le travail vers les taxes sur la consommation et l'environnement. Les trois taux de TVA actuels de 5,5 %, 7 % et 19,6 % seront portés à 5 %, 10 % et 20 % à partir du 1^{er} janvier 2014 pour un rendement de 6,4 Md€ sur la première année. La fiscalité écologique consistera en la mise en place de recettes nouvelles pour au moins 3 Md€ d'ici à 2016-2017.

La forme du crédit d'impôt sur les bénéfices a été privilégiée par rapport à un nouvel allègement des cotisations sociales car elle présente plusieurs avantages :

- Une mesure plus simple : le crédit d'impôt permet d'éviter des transferts vers les administrations de sécurité sociale.
- Une mise en œuvre plus rapide : le recours au crédit d'impôt permet de ne pas interférer avec les négociations entre les partenaires sociaux sur le marché du travail (qui ont abouti à l'ANI du 11 janvier dernier) et avec les négociations en cours sur la réforme du financement de la sécurité sociale. Par ailleurs, les entreprises ne bénéficieront du crédit d'impôt qu'à partir de 2014, mais

devraient ajuster leur comportement dès 2013 puisque l'avantage fiscal dépend de la masse salariale en 2013 (hors salaires supérieurs à 2,5 Smic).

- Un dispositif plus efficace : compte tenu des allègements généraux, les cotisations sociales patronales s'élèvent au plus à 2,1 points au niveau du SMIC (elles sont nulles pour les entreprises de moins de 20 salariés). Il aurait alors été particulièrement délicat de baisser le coût de travail de manière importante sur les bas salaires par des allègements de cotisations supplémentaires. Le CICE permet donc de réduire de manière importante le coût du travail y compris à proximité du salaire minimum et donc d'accroître l'effet sur l'emploi, puisque ce dernier est particulièrement sensible au coût du travail à ce niveau de rémunération.

Le CICE répond à un double objectif : améliorer la compétitivité et stimuler l'emploi. La baisse du coût du travail devrait permettre un accroissement des marges des entreprises, qui leur permettra de réduire leurs prix de vente ou d'accroître leur investissement et leur effort d'innovation. Le CICE favorise donc à la fois des gains de compétitivité coût et hors prix. De plus, la réduction du coin fiscal induite par le CICE devrait entraîner une diminution du taux de chômage structurel.

Le CICE est concentré sur les bas salaires et les salaires moyens, afin d'accroître l'impact sur l'emploi, mais son ciblage est suffisamment large pour bénéficier directement aux secteurs exposés à la concurrence internationale. L'industrie bénéficiera ainsi d'une baisse directe du coût du travail, mais également d'une diminution du coût des services qui constitue une part importante de ses intrants.

Ce dispositif devrait permettre de créer 300 000 emplois et d'augmenter le PIB de 0,5 point d'ici 2017 (ce chiffrage prend en compte les mesures de financement voir 2.2 et annexe).

Fiscalité écologique

Suite à la conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012, le gouvernement a publié une feuille de route, dans laquelle il se propose d'étudier un certain nombre de dispositifs fiscaux afin d'orienter les comportements vers une meilleure préservation de l'environnement :

- réduction des consommations de ressources ;
- réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- réduction des pollutions.

La mise en œuvre opérationnelle de cette feuille de route, pour sa partie « fiscalité », fait l'objet d'un Comité pour la fiscalité écologique, chargé de formuler un avis et de faire des propositions sur les mesures fiscales écologiques. Il regroupe tous les mois les représentants des diverses composantes de la société (parlementaires, collectivités, fédérations d'entreprises, syndicats de salariés, ONG, services de l'Etat). Le gouvernement souhaite inscrire les premières mesures dans le projet de loi de finances pour 2014, qui sera débattu au Parlement à l'automne 2013.

L'objectif premier de cette fiscalité est d'orienter le comportement des acteurs économiques par le signal-prix. Elle produira néanmoins des recettes supplémentaires, d'autant plus que le gouvernement souhaite se rapprocher progressivement de la moyenne européenne en termes de poids de la fiscalité environnementale rapportée au PIB (ce qui représenterait environ 0,5 point de PIB supplémentaires) et utiliser la fiscalité écologique pour participer à hauteur de 3 Md€ au financement du CICE.

Encadré 3 - Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi

Présenté le 6 novembre 2012, le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi contient 35 décisions engagées sur 8 leviers de compétitivité, dont l'allègement du coût du travail, la stimulation de l'innovation, la simplification de l'environnement des entreprises et le soutien de l'emploi des jeunes. Les principales mesures sont les suivantes :

- La mesure-phare est l'instauration du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE, voir ci-dessus) qui permet de réduire le coût du travail pour les entreprises, à hauteur de 20 Md€ par an à terme.
- Afin de diminuer les difficultés de financement des PME et des ETI, un arsenal complet de mesures, combinant des actions d'urgence et d'autres à plus long terme, doit répondre immédiatement aux besoins de trésorerie des PME, apporter de manière durable l'ensemble des financements nécessaires aux entreprises (prêts, fonds propres, etc.) et mettre le système bancaire et financier au service de l'économie réelle. Il comprend notamment une nouvelle garantie publique mise en œuvre à travers la Banque publique d'investissement (BPI, voir 5.1 ci-dessous) et un plan de réduction des délais de paiement.
- Pour stimuler l'innovation, un ensemble de mesures doivent permettre de rénover et renforcer la politique de soutien à l'innovation au sein des entreprises (avec notamment le préfinancement du crédit d'impôt recherche pour les PME avec le concours de la BPI ou la réorientation des pôles de compétitivité, voir 4.3 ci-dessous).
- La mise en œuvre de stratégies de filière doit permettre de nouer davantage de partenariats pour faire émerger des entreprises de taille intermédiaire (ETI) au sein des filières.
- Un plan doit permettre de renforcer l'attractivité internationale et la compétitivité de la France (voir 5.1 ci-dessous).
- Un ensemble de mesures doit permettre d'offrir aux jeunes et aux salariés des formations tournées vers l'emploi et l'avenir (voir 3.2 et 3.3 ci-dessus).
- La simplification de l'environnement des entreprises passe notamment par une stabilité sur la durée du quinquennat de 5 dispositifs fiscaux importants : crédit d'impôt recherche, dispositifs favorisant la détention et la transmission d'entreprises (« pactes d'actionnaires »), jeunes entreprises innovantes (JEI), incitations aux investissements dans les PME, contribution économique territoriale (CET), dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales et dans le cadre du Pacte de confiance et de solidarité entre l'État et ces collectivités. Elle passe aussi par la mise en place d'une politique durable de simplification des démarches des entreprises (ainsi 7 chantiers de simplification prioritaires ont été lancés en janvier 2013, voir 5.1 ci-dessous).

ii. poursuivre les efforts en vue de réduire et de rationaliser les dépenses fiscales (en particulier celles encourageant le recours à l'endettement)

Réduction des mesures venant en déduction de l'assiette de l'impôt

L'effort de réduction des dispositifs dérogatoires en matière fiscale et sociale a été entamé il y a plusieurs années et significativement renforcé depuis l'été 2012.

La seconde loi de finances rectificatives de 2012 du 16 août 2012 a augmenté le forfait social (contribution patronale taxant des rémunérations directes ou indirectes non soumises aux cotisations sociales) de 8 % à 20 % (la loi de financement de la sécurité sociale – LFSS – de 2011 avait déjà porté ce forfait social de 4 % à 6 %, tandis que la LFSS de 2012 l'a porté de 6 % à 8 %). Par ailleurs, après que les heures supplémentaires ont été intégrées dans le barème de calcul des allégements généraux de charges en LFSS 2012, les exonérations fiscales et sociales des heures supplémentaires ont été supprimées dans la seconde loi de finances rectificative de 2012 : il n'y a en effet pas de raison d'inciter les entreprises à avoir recours aux heures supplémentaires plutôt qu'à des embauches au prix d'un coût élevé pour les finances publiques.

L'effort de réduction des dispositifs dérogatoires a été renforcé dans la loi de finances pour 2013, tant sur les ménages que sur les entreprises, aussi bien en matière fiscale que sociale.

En matière fiscale :

- pour les ménages, la loi abaisse le plafonnement global de certains avantages fiscaux relatifs à l’impôt sur le revenu à 10 000 € ;
- pour les sociétés, elle instaure une réduction des dispositifs dérogatoires des plus grandes entreprises : (i) la déductibilité des intérêts d’emprunt pour le calcul de l’impôt sur les sociétés est plafonnée à 85 % en 2013 des charges financières nettes lorsqu’elles dépassent 3 M€ pour diminuer les incitations à l’endettement, conformément à la recommandation. Ce plafond passe à 75 % à partir de 2014, ce qui permet de réduire le biais en faveur du financement des entreprises par endettement ; (ii) le dispositif législatif permettant aujourd’hui d’exonérer à 88 % les plus-values des entreprises qui cèdent leurs titres de participation est modifié. Les 12 % restants, correspondant à la quote-part pour frais et charges, seront désormais calculés non plus sur le résultat net de cession de titres de participation mais sur le montant brut des plus-values réalisées.

En matière sociale, plusieurs réductions de niches sont prévues. Les élus locaux contribuent au financement de la protection sociale sur leurs indemnités supérieures à 18 186 € par an depuis 2012, dans les conditions applicables aux salaires. Dès 2013, les particuliers employeurs sont tenus de cotiser sur le salaire réel versé à leurs salariés, la possibilité de cotiser sur un salaire forfaitaire étant supprimée. Les cotisations « maladie » applicables aux travailleurs indépendants sont déplafonnées et les cotisations des auto-entrepreneurs sont portées à un niveau équivalent à celui des autres travailleurs indépendants.

Meilleure gouvernance des dépenses fiscales

La gouvernance des dépenses fiscales et des niches sociales a été renforcée avec la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, promulguée le 31 décembre 2012 :

- L’article 14 stabilise en valeur le niveau des dépenses fiscales, hors création du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi.
- L’article 16 prévoit que tout nouveau texte instituant une dépense fiscale ou une niche sociale doit prévoir un délai limité d’application pour les dispositions ainsi créées.
- L’article 18 prévoit une évaluation annuelle des niches portant sur un cinquième des dépenses fiscales et niches sociales et une évaluation systématique de tous les dispositifs dérogatoires un an avant leur arrivée à échéance.

Ces dispositions permettront au gouvernement et au Parlement de disposer d’un instrument permanent d’appréciation de la pertinence des dépenses fiscales et niches sociales, en vue de leur adaptation voire de leur suppression.

iii. examiner si les taux réduits de TVA appliqués actuellement favorisent la croissance et la création d’emplois

Les taux réduits de TVA ont été évalués à plusieurs reprises.

- Ils l’ont d’abord été dans le rapport de l’Inspection générale des finances (IGF) de juin 2011. Les taux réduits de TVA évalués dans ce cadre sont jugés majoritairement « efficaces » par l’IGF.
- Le taux réduit de TVA applicable aux ventes à consommer sur place (à l’exception des ventes de boissons alcooliques) – qui n’avait pas été évalué par l’IGF car il avait été mis en place après février 2009 – a fait l’objet d’un rapport parlementaire. Ce rapport concluait au caractère souhaitable du relèvement du taux de TVA applicable aux ventes à consommer sur place.

Dans le cadre du financement du CICE, une refonte simplifiant les différents taux de TVA entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2014. En particulier, le taux réduit de 7 % passera à 10 % (ce qui s’appliquera en particulier aux ventes à consommer sur place).

De manière plus générale, il convient d’être prudent et ne pas confondre taux réduits sur la TVA et dépense fiscale visant à favoriser la création d’emploi et la croissance. De nombreux taux réduits existent

actuellement pour limiter les impacts de la TVA sur le revenu des ménages modestes (comme par exemple sur tous les produits de première nécessité), sans avoir vocation à créer de l'emploi.

3.5 Point 5 de la recommandation

i. poursuivre les efforts pour supprimer les restrictions injustifiées dans les professions et secteurs réglementés, en particulier dans le secteur des services et du commerce de détail

Dans le cadre de ses travaux de transposition de la directive « services », la France a passé en revue l'ensemble des législations applicables aux services. En outre, dans le cadre des réformes adoptées depuis 2009, de nombreuses restrictions à l'accès et l'exercice d'activités de services ont été éliminées.

Favoriser la concurrence

Dans le cadre d'un projet de loi dédié au renforcement de la protection des consommateurs, qui sera présenté en Conseil des ministres le 2 mai 2013 (voir 5.1 ci-dessous), le gouvernement prévoit l'introduction d'une procédure d'action de groupe ouverte notamment aux préjudices découlant des atteintes au droit de la concurrence. Ce nouvel outil juridique devrait avoir un effet dissuasif sur le comportement des entreprises, en augmentant le coût des pratiques anti-concurrentielles. Il devrait ainsi renforcer la concurrence, en particulier dans le secteur des services.

Professions réglementées

Les autorités françaises poursuivent les efforts pour faire évoluer la réglementation applicable aux professions réglementées.

- Un projet de loi visant à moderniser la profession de vétérinaire sera déposé début 2013. Il permettra notamment aux sociétés vétérinaires d'exercer sous la forme juridique de leur choix et d'associer des professionnels communautaires qualifiés à leur capital. De même, les sociétés vétérinaires européennes seront désormais admises à exercer en régime de libre prestation de services sur le territoire national.
- La réglementation relative aux avocats sera également modifiée pour supprimer l'interdiction totale de recourir aux actes de démarchage.
- Les restrictions de communication commerciale ont été supprimées pour l'activité d'expert-comptable par le décret du 30 mai 2012. De plus, une révision de la réglementation relative à la profession d'expert-comptable visant à élargir le champ des personnes admises à constituer et à s'associer au sein des sociétés d'expertise comptable est attendue pour le second semestre 2013.

ii. prendre de nouvelles mesures pour libéraliser les industries de réseau, notamment sur le marché de gros de l'électricité, pour développer les capacités d'interconnexion dans le domaine de l'énergie et pour faciliter l'arrivée de nouveaux opérateurs dans les secteurs du transport ferroviaire de marchandises et du transport international de voyageurs

Énergie

L'accès des fournisseurs alternatifs d'électricité à une partie de l'électricité produite par le parc nucléaire historique d'EDF à un prix régulé représentatif des conditions économiques du parc (l'accès régulé au

nucléaire historique – ARENH) a été facilité depuis la loi pour une nouvelle organisation du marché de l'électricité (décembre 2010). Cet accès, qui favorise le développement de la concurrence et l'émergence d'offres innovantes, est en place depuis juillet 2011. En 2012, près de 61 TWh ont été cédés sous cette forme aux fournisseurs alternatifs. En outre, sur l'année 2012, les fournisseurs alternatifs ont représenté 16 % des volumes d'électricité consommés, et jusqu'à 32 % pour les grands sites de consommation (contre respectivement 13 et 20 % sur l'année 2010 et 17 et 34 % sur l'année 2011).

Les tarifs réglementés de vente de l'électricité disparaîtront d'ici fin 2015 à l'exception des tarifs réglementés « bleus » pour les petits consommateurs.

Par ailleurs la France poursuit le développement des interconnexions électriques avec ses voisins. Ainsi, les travaux de l'interconnexion électrique France-Espagne ont commencé en 2012, pour une mise en service en 2015. Cette liaison portera à 2800 MW la capacité d'échange entre les deux pays, confortant la capacité de secours mutuel, la sécurisation du réseau, et la réduction des coûts d'interconnexion. L'interconnexion électrique France-Italie (Savoie Piémont) a été déclarée d'utilité publique en avril 2012, et le processus d'autorisation se poursuit avant le début des travaux.

Concernant les tarifs réglementés du gaz, une nouvelle formule, visant à mieux refléter les coûts d'approvisionnement, est en vigueur depuis décembre 2012. Une tarification progressive de l'énergie dans le but d'en réduire la consommation sera instaurée.

Des réformes additionnelles sont envisagées, notamment le renouvellement des concessions hydroélectriques, dont les modalités seront précisées à l'issue du débat sur la transition énergétique, prévu à l'été 2013. Elle permettra d'ouvrir davantage la production d'électricité à la concurrence, au bénéfice du consommateur et de la compétitivité des entreprises.

Transport ferroviaire

La part des nouveaux entrants sur le segment du transport ferroviaire de marchandises est passée entre fin 2010 et fin 2011 de 21 à 29 %, démontrant ainsi que la part des acteurs nouveaux entrants augmente d'année en année. On constate donc que, depuis l'ouverture à la concurrence de ce segment en 2006, le libre jeu de la concurrence est effectif. Cette part de marché acquise sur cinq années (exercices 2007-2011) en France est comparable avec celles observées d'autres grands pays européens. Ces derniers ayant toutefois ouvert le segment du fret ferroviaire bien antérieurement à la France, le degré d'ouverture en France n'en est que plus significatif.

En ce qui concerne l'arrivée de nouveaux opérateurs sur le segment du transport international de voyageurs, le cadre législatif et réglementaire national permettant l'ouverture à la concurrence étant beaucoup plus récent (décembre 2009), il est indispensable d'avoir plus de recul avant d'envisager d'éventuelles et nouvelles mesures, d'autant plus qu'un nouvel opérateur alternatif (Thello) est déjà apparu, ce qui suggère qu'il n'existe pas d'obstacle réglementaire à l'accès à ce marché.

Par ailleurs, un projet de loi sera présenté au premier semestre 2013 pour réorganiser le secteur ferroviaire, améliorer son efficacité et la qualité du service rendu, et notamment préparer l'ouverture à la concurrence du transport national de passagers à l'horizon 2019. Un volet social sera inclus afin de construire un nouveau cadre commun à toutes les entreprises du secteur au travers d'une convention de branche, et de créer les conditions d'une concurrence équitable entre l'opérateur historique et les nouveaux entrants. Cette réforme unifiera aussi les fonctions de gestionnaire d'infrastructure, aujourd'hui éclatées entre RFF et une partie de la SNCF, et rassemblera gestionnaire d'infrastructure et transporteur au sein d'un pôle public ferroviaire. Tout en respectant le principe de la séparation stricte entre gestion des infrastructures et exploitation, elle devrait ainsi conduire à une meilleure gestion de l'infrastructure et au rétablissement de l'équilibre économique du système ferroviaire par des économies et par la mutualisation d'un certain nombre de compétences et de fonctions.

4. Progrès réalisés sur la voie des objectifs nationaux de la stratégie Europe 2020

4.1 Tableau de suivi des objectifs nationaux

Les objectifs nationaux de la stratégie Europe 2020 font l'objet d'un suivi attentif de la part du gouvernement.

Il convient de noter que l'objectif concernant le taux de pauvreté ancré dans le temps qui avait été retenu pour la période 2007-2012 n'a pas été repris dans le rapport annuel du gouvernement de décembre 2012 sur la pauvreté remis à l'Assemblée nationale car cet indicateur est contesté. Une mission de suivi de la mise en œuvre du plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté a été créée et recommandera la construction de nouveaux indicateurs statistiques.

Tableau – Suivi des objectifs de la stratégie Europe 2020 pour la France

| Objectifs | Évolution des objectifs nationaux | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| | 2011 ou dernière date disponible France | 2020 Objectif national de la France | 2020 Objectif européen |
| Taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans | 69,3 ¹¹ % | 75 % dont 70 % taux d'emploi des femmes | 75 % |
| Part du PIB consacrée aux dépenses de recherche et de développement | 2,25 % | 3 % | 3 % |
| Réduction des émissions de gaz à effet de serre | 13 % en 2011 par rapport à 2005 dont 20 % hors SCEQE ¹² | 14 % (hors SCEQE, par rapport à 2005) | 20 % (SCEQE + hors SCEQE, par rapport à 1990) |
| Part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale | 13,1 % | 23 % | 20 % |
| Augmentation de l'efficacité énergétique | 155,6 Mtep (énergie finale) 266,4 Mtep (énergie primaire) | 131,4 Mtep (énergie finale) 236,3 Mtep (énergie primaire) | Avant adhésion de la Croatie : 1078 Mtep (énergie finale) 1474 Mtep (énergie primaire) |
| Taux de décrochage scolaire | 12,6 % | 9,5 % | moins de 10 % |
| Proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans diplômées de l'enseignement supérieur | 43,4 % | 50 % | 40 % au moins |
| Réduction du nombre de personnes pauvres ou exclues | | | Réduction de 20 millions au moins (16 %) |

¹¹ Données provisoires pour l'année 2012, voir annexe statistique

¹² Système communautaire d'échange de quotas d'émission

4.2 Atteindre un taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans de 75 %

En France, le taux d'emploi des 20-64 ans s'élève à 69,3 % en 2012¹³. L'atteinte de l'objectif de taux d'emploi des 20-64 ans de 75 % d'ici 2020 dépend à la fois de la reprise du marché du travail en sortie de crise et d'évolutions structurelles permises par les actions en faveur de l'insertion et du maintien en emploi des tranches d'âge extrêmes de la population active (jeunes et seniors) ainsi que par les politiques actives du marché du travail destinées à lutter contre les discriminations (voir 3.3 ci-dessus).

La question de l'emploi des femmes demeure un défi majeur et transversal notamment pour leur participation au marché du travail, même si le taux d'emploi des femmes est relativement élevé en France. La France a donc choisi de fixer un sous-objectif dédié, visant à atteindre un taux d'emploi des femmes âgées de 20 à 64 ans de 70 % d'ici à 2020. Le taux d'emploi des femmes de 20 à 64 ans s'élève à 65,0 % en 2012¹¹. Plusieurs mesures encourageant l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, qui concourront à augmenter ce taux d'emploi, sont mises en œuvre (voir 5.1 ci-dessous).

4.3 Consacrer 3 % du PIB aux dépenses de recherche et de développement

La France poursuit une politique ambitieuse de stimulation de la R&D pour faire évoluer sa spécialisation sectorielle et soutenir la montée en gamme de ses entreprises. Selon les dernières données disponibles, l'intensité de R&D française croît régulièrement depuis 2007. Ainsi, la « dépense intérieure de R&D » (DIRD) a augmenté de 2,08 % du PIB en 2007 à 2,25 % du PIB en 2011. Cette évolution positive résulte en partie de l'effort de R&D des entreprises : la DIRD des entreprises a augmenté de 1,31 % à 1,43 % du PIB entre 2007 et 2011 et celle des administrations de 0,77 % à 0,82 % du PIB sur la même période.

Rendre le système français de recherche et d'innovation (SFRI) plus lisible et plus efficace

Issu d'un processus de concertation de six mois (Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche), le projet de loi d'orientation sur l'enseignement supérieur et la recherche, présenté en Conseil des ministres le 20 mars et dont l'examen parlementaire commencera en mai, fixe les grandes orientations pour répondre à quatre objectifs : la réussite des étudiants, une nouvelle ambition pour la recherche, le décloisonnement comme outil du changement et l'ouverture à l'Europe et à l'international (voir 5.1 ci-dessous pour la partie concernant l'enseignement supérieur).

Afin de rendre le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche français plus lisible et d'améliorer la coopération entre les établissements, le projet de loi permet le regroupement d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche, y compris les structures issues des investissements d'avenir, dans une logique territoriale. Les regroupements seront régis par un statut simplifié, en remplacement des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES). Chaque regroupement sera alors lié par un contrat de site conclu avec l'État. Le contrat de site inclura une coordination des politiques de formation, de stratégie de recherche et de transfert. Des conventions pourront être conclues par ces regroupements avec des organismes de recherche ou les collectivités territoriales.

Rendre le SFRI plus efficace nécessite une articulation plus forte entre les financements attribués sur appels à projet aux niveaux européen, national et régional. Sur la base de grandes orientations qui seront proposées

¹³ Données provisoires pour l'année 2012

par le Conseil stratégique de recherche présidé par le Premier ministre sera élaborée une nouvelle stratégie nationale de recherche en cohérence avec la stratégie de recherche de l'Union européenne. Ainsi, la programmation de l'Agence nationale de la recherche sera conçue de manière coordonnée avec les programmes européens. Au travers d'un nouveau plan d'action stratégique de mobilisation des acteurs de la recherche et de l'innovation, organismes de recherche, établissements d'enseignement supérieur et de recherche et entreprises seront encouragés à davantage candidater aux appels européens et bénéficieront à cette fin d'un nouveau dispositif d'accompagnement et de nouvelles mesures incitatives. La rationalisation de l'attribution des crédits sur appels à projets (PCRDT, ANR, investissements d'avenir) permettra de rééquilibrer ces crédits au niveau national au profit du financement récurrent des laboratoires.

Des actions sont lancées ou prévues dans plusieurs domaines clefs de l'Espace européen de la recherche. Un plan d'action pour la diffusion en libre accès des publications scientifiques a été annoncé le 24 janvier 2013. En complément de l'adoption d'une nouvelle feuille de route stratégique pour les infrastructures de recherche, une nouvelle gouvernance et un nouveau pilotage des très grandes infrastructures de recherche (TGIR) ont été mis en place à la fin de l'année 2012 : le comité directeur des TGIR se prononce sur la stratégie nationale des infrastructures de recherche, sa programmation pluriannuelle ainsi que sur les décisions structurantes pour les TGIR et la participation à des organisations internationales. Il peut solliciter l'avis scientifique du haut conseil des TGIR.

Optimiser les investissements dans l'enseignement supérieur et la recherche publique au profit de la croissance

Plusieurs initiatives ambitieuses ont été lancées ou sont prévues pour intensifier le transfert de technologie. Au travers du programme des investissements d'avenir, cinq Sociétés d'accélération du transfert de technologie (SATT) ont été labellisées en mai 2011 et financées à hauteur de 330 M€. Quatre nouvelles SATT, sélectionnées en décembre 2011, bénéficieront d'un financement total de 226 M€. Enfin, deux nouvelles SATT ont fait l'objet d'une décision de financement total de 120 M€ en décembre 2012, portant à 11 le nombre de SATT en France. Le dispositif est complété par la création de six Consortia de valorisation thématique (CVT), qui seront dotés de 10 M€ chacun pour les dix prochaines années, et seront en charge de la valorisation de la recherche des alliances thématiques. En outre, le projet de loi sur l'enseignement supérieur et la recherche prévoit d'ajouter le transfert de technologie aux missions des établissements d'enseignement supérieur, et les lignes directrices d'une nouvelle politique de transfert pour la recherche, comportant 15 mesures, ont été présentées en Conseil des ministres le 7 novembre 2012.

La promotion du doctorat et de l'expérience de recherche constitue une priorité pour renforcer les liens entre l'université et les entreprises. À cet égard, le dispositif CIFRE (Conventions Industrielles de Formation par la Recherche), qui a permis le financement de 1350 conventions en 2012, et l'expérience des 23 Pôles entrepreneuriat étudiants devront être poursuivis. Par ailleurs, l'ANR aura désormais la possibilité de financer des doctorats en sciences humaines et sociales dans le cadre des projets sélectionnés. Des mesures seront prises afin d'améliorer la reconnaissance du doctorat dans la fonction publique (hors enseignement supérieur et recherche). Des discussions sont en cours pour négocier l'inscription du doctorat dans les conventions collectives.

Stimuler l'intensité de R&D des entreprises

Le gouvernement a décidé de stabiliser le **Crédit impôt recherche** (CIR) sur la durée du quinquennat dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. Le CIR est la première source de financement public des dépenses de R&D des entreprises (plus de 5 Md€ de créance fiscale au titre des dépenses engagées en 2011). Par ailleurs, pour prendre en compte les formes modernes d'innovation, une extension du CIR a été adoptée dans le cadre de la loi de finances pour 2013, pour les dépenses de conception de prototypes de nouveaux produits (« crédit d'impôt innovation », au sens communautaire)

engagées par les PME. Ces dépenses ouvriront droit à un crédit d'impôt à un taux de 20 % des dépenses éligibles dans la limite de 400 000 €.

Une évaluation de la politique des **pôles de compétitivité** a été réalisée par un consortium de cabinets de conseil dans le courant du premier semestre 2012. Ce rapport, remis au gouvernement le 19 juin 2012, souligne certains aspects positifs de la mise en place des pôles de compétitivité, notamment le décloisonnement des acteurs et le développement d'écosystèmes d'innovation. Dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi (voir Encadré 3 p. 35), le gouvernement a décidé de reconduire cette politique en lançant une troisième phase qui recentrera la politique et l'action des pôles sur des objectifs de mise sur le marché et de diffusion des produits ou services innovants issus de leur activité. L'ambition nouvelle des pôles est de se tourner davantage vers les débouchés économiques et l'emploi pour mieux participer à la structuration des filières industrielles et se mobiliser pour la réindustrialisation.

Par ailleurs, en complément des SATT et des CVT, le programme des investissements d'avenir a permis de renforcer les écosystèmes d'innovation par la création d'**instituts de recherche technologique** (IRT dotés de 2 Md€) et d'**instituts d'excellence sur les énergies décarbonées** (IEED pour 1 Md€), ce qui doit permettre de renforcer et de structurer durablement les rapports entre industrie et recherche. Ces instituts ont été conçus et labellisés par les pôles de compétitivité. À ce stade, 8 IRT et 9 IEED ont été sélectionnés.

Parallèlement, 350 M€ sont dédiés au financement de projets des pôles de compétitivité, qu'il s'agisse de projets de R&D structurants (300 M€) ou de plates-formes mutualisées d'innovation (PFMI, 50 M€). Les projets PFMI sont en phase d'ingénierie et, fin 2012, 8 projets structurants ont été sélectionnés.

En matière de soutien à l'innovation par la demande publique, le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi a annoncé la mise en place, par l'État, d'un **référentiel d'achat** pour accompagner le développement des entreprises innovantes à haut potentiel de croissance. Un objectif de 2 % du volume des achats de l'État et de ses opérateurs, à destination des entreprises innovantes à haut potentiel de croissance, est fixé à l'horizon 2020.

4.4 Réduire les émissions de gaz à effet de serre de 14 % pour les secteurs hors SCEQE3,¹⁴ porter à 23 % la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale, et à titre indicatif porter à environ 130Mtep la consommation d'énergie finale

Dans le cadre du paquet énergie-climat, la réalisation de l'objectif européen de réduction de 20 % des émissions de l'UE entre 1990 et 2020 sera permise, d'une part par l'objectif européen de réduction de 21 % (par rapport à 2005) des émissions des secteurs soumis à la directive SCEQE, d'autre part par la réduction de 10 % (par rapport à 2005) des émissions des secteurs hors SCEQE. Conformément au partage de l'effort qui a fixé les objectifs nationaux de réduction hors SCEQE, la France s'est engagée à réduire de 14 % ces émissions entre 2005 et 2020. En 2011, tous secteurs confondus, la réduction de l'ensemble des émissions s'établit à 13 % (par rapport à 2005), dont une réduction de 20 % pour les émissions des secteurs SCEQE et de 10 % pour les secteurs hors SCEQE.

La France poursuit ses efforts pour atteindre son objectif de 23 % de renouvelables dans sa consommation énergétique finale d'ici 2020. La part des énergies renouvelables dans sa consommation énergétique finale a ainsi atteint 13,1 % en 2011, contre 12,8% en 2010.

¹⁴ Phase 3 du Système communautaire d'échange de quotas d'émission.

Outre sa politique globale de promotion de la production d'énergies renouvelables, en conformité avec ses engagements européens, le gouvernement a intensifié et structuré sa politique de soutien à la R&D, afin de mettre au point des technologies bas carbone plus compétitives et améliorer leur insertion dans le réseau. Dans le cadre du programme d'investissements d'avenir, l'État a affecté 2,85 Md€ à des projets structurants, dont 1,85 Md€ destinés à des « démonstrateurs » (1,35 Md€ en énergie décarbonée et chimie verte, 0,25 Md€ pour l'économie circulaire et 0,25 Md€ pour les réseaux intelligents). 1 Md€ est affecté à la constitution, sur une base paritaire public-privé, d'instituts d'excellence en énergies décarbonées, visant à produire les concepts et briques technologiques de rupture à destination des industriels des énergies renouvelables.

Par ailleurs, dans le cadre du CNI, un comité stratégique des éco-industries est mis en place, destiné à soutenir le développement des entreprises, à encourager la diversification des acteurs des filières en déclin vers les secteurs porteurs de l'économie verte et à orienter les réglementations, les politiques de formation et la normalisation en faveur de ces activités émergentes.

Un arrêté du 7 janvier 2013 relatif aux modes de calcul de l'affectation des quotas d'émission de gaz à effet de serre a précisé les conditions d'affectation de quotas gratuits aux entreprises couvertes par le système communautaire d'échange de gaz à effet de serre, et exposées à des risques de fuite de carbone. Des quotas gratuits seront ainsi attribués à partir du 1^{er} janvier 2013 selon des référentiels harmonisés, pour prévenir les risques de fuites de carbone.

Les objectifs présentés ici en matière d'efficacité énergétique sont de nature purement technique et provisoire. De nouveaux objectifs indicatifs pourront être notifiés à l'issue des travaux du débat national sur la transition énergétique, qui devrait aboutir à des recommandations en juillet 2013.

4.5 Limiter le taux de décrochage scolaire à 9,5 % et atteindre un taux de diplômés de l'enseignement supérieur de 50 % de la population âgée de 17 à 33 ans

La proportion des jeunes de 18-24 ans qui ont quitté le système éducatif avec au mieux un diplôme d'enseignement secondaire et qui ne suivent pas de formation est de 12 % en 2011 (12,6 % en 2010). Ce taux peut être considéré comme stable depuis 2003. Il est inférieur au taux observé pour la moyenne des pays de l'Union européenne (13,5 % en 2011).

À ce titre, la loi d'orientation et de programmation, qui devrait être adoptée en juin 2013, constitue une étape majeure de la refondation de l'école. En effet, elle devrait notamment se donner pour objectif de diviser par deux la proportion des élèves qui sortent du système scolaire sans qualification (voir 5.1 ci-dessous).

La proportion de diplômés de l'enseignement supérieur dans la population âgée de 30 à 34 ans s'élève à 43,4 % en 2011 (43,5 % en 2010). Ce taux a connu une augmentation de plus de 10 points depuis le début des années 2000. Il est sensiblement supérieur au taux observé pour la moyenne des pays de l'Union européenne (34,6 % en 2011).

Le système interministériel d'échange d'informations (SIEI) permet, depuis fin 2011, l'identification et, à travers les 360 plates-formes réparties sur l'ensemble du territoire, le suivi individuel des décrocheurs. L'objectif pour 2013 consiste à proposer une solution à 20 000 jeunes décrocheurs avec déclinaison territoriale de l'objectif. Cet objectif donne lieu à une contractualisation entre le ministère de l'éducation nationale et chaque académie. Le nouveau dispositif dit ROFE, « Réseau Objectif Formation-Emploi », lancé en décembre 2012, en interaction avec les plates-formes, permet de proposer à chaque jeune décrocheur un parcours personnalisé de retour en formation visant, à terme, l'accès à l'emploi. En 2013, l'accent sera également mis sur les actions de prévention, car la question du décrochage s'inscrit dans la problématique plus large de l'échec scolaire. C'est donc d'abord au sein des écoles et des établissements, dès le primaire, que des mesures seront prises pour prévenir le décrochage. À l'école primaire, le renforcement de l'encadrement, l'aide au travail personnel prévu sur le temps scolaire sont autant de mesures qui ont pour

objectif de favoriser le repérage, sans stigmatisation, des premières difficultés et d'éviter le recours excessif au redoublement. Dans le second degré, le projet d'établissement doit comporter des objectifs précis de réduction de l'absentéisme autour desquels l'ensemble de l'équipe éducative se mobilise. Un référent sera désigné dans les établissements particulièrement touchés par le décrochage. Il aura pour mission de détecter les élèves risquant de décrocher et d'accompagner les jeunes qui reviendront en formation après avoir décroché.

L'orientation doit enfin être repensée dans un continuum qui va du collège à l'insertion professionnelle. Plusieurs expérimentations devraient être initiées à la rentrée 2013, notamment le libre choix donné à la famille au moment de la transition collège-lycée.

Le projet annuel de performances annexé à la loi de finances pour 2013 relatif à la recherche et à l'enseignement supérieur a prévu d'atteindre l'objectif de 50 % des 17-33 ans diplômés de l'enseignement supérieur à l'horizon 2015 (ce taux était de 46,8 % en 2010, avec une prévision à 48 % en 2012). Cette tranche d'âge apparaît de nature à mesurer au plus juste l'évolution précise du taux de diplômés de l'enseignement supérieur entre 2010 et 2020. À ce titre, il complète utilement la référence communautaire à la classe d'âge des 30-34 ans.

Le projet de loi d'orientation sur l'enseignement supérieur et la recherche, présenté le 20 mars 2013 en Conseil des ministres, contribuera à l'atteinte de cet objectif en visant la réussite de tous les étudiants et la recherche d'une plus grande cohérence de notre système d'enseignement supérieur (voir 5.1 ci-dessous). La réussite des étudiants sera favorisée par la priorité donnée aux bacheliers professionnels et technologiques pour accéder aux filières STS et IUT. L'offre de formation sera simplifiée, la pluridisciplinarité introduite dans le cursus de la licence, les classes préparatoires aux grandes écoles rapprochée des universités.

4.6 Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté

Le nombre des personnes en situation de pauvreté a augmenté et cette population s'est diversifiée : à titre d'indication, en 2010 (année la plus récente pour laquelle les statistiques de l'Insee sont disponibles) 14,1 % de la population vivait sous le seuil de pauvreté, contre 13,5 % en 2009. La forte augmentation du nombre de personnes au chômage explique la hausse de la pauvreté des actifs en 2010. Le phénomène a été entretenu également par l'augmentation significative de la pauvreté des non-salariés, du fait d'une plus grande sensibilité de leurs revenus à la conjoncture économique. Par ailleurs, les Français les plus modestes ne recourent pas suffisamment aux dispositifs auxquels ils ont droit. Ce phénomène du non-recours aux prestations sociales, dont l'importance a été soulignée lors de l'évaluation du revenu de solidarité active (RSA – le taux de non-recours du RSA activité est estimé à 68 %), se traduit par la réduction de l'efficacité des dispositifs d'aide aux personnes. Face à cette situation, le gouvernement souligne le rôle primordial du système de protection sociale sur la réduction de la pauvreté, ainsi que l'importance particulière des dispositifs de solidarité. En 2010, l'action des transferts fiscaux et sociaux a permis de diminuer le taux de pauvreté monétaire de 8 points. Ces constats sont étayés par plusieurs indicateurs de pauvreté et de précarité qui convergent tous et soulignent trois défis que le gouvernement entend relever : (i) la massification d'une précarité qui touche des ménages auparavant protégés, (ii) la reconnaissance du non-recours aux prestations sociales comme un frein à l'efficacité des politiques de solidarité, (iii) la persistance des situations de pauvreté.

Tableau - Évolution de l'indicateur de pauvreté depuis 2006

| Années | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Taux de pauvreté monétaire 60 % du niveau de vie médian (en %) | 13,1 | 13,4 | 13,0 | 13,5 | 14,1 |

| | | | | | |
|------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Nombre de personnes pauvres au seuil de 60 % (en milliers) | 7 828 | 8 035 | 7 836 | 8 173 | 8 617 |
|------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|

Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante. Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux.

Afin de mettre un frein à cette nouvelle tendance à la hausse des situations de pauvreté, le gouvernement a souhaité s'engager, dès le début de son mandat, dans l'élaboration d'un plan d'action cohérent, structurant son intervention en matière de solidarité tout au long du quinquennat. Le gouvernement a de ce fait adopté en janvier 2013 un **plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**, fruit d'un travail de concertation inédit avec l'ensemble des acteurs des politiques de solidarité. La précarité des femmes en a été un des thèmes transversaux. Dans ce cadre, une série de travaux seront conduits autour de la définition de dispositifs pertinents d'observation et d'indicateurs d'impacts permettant de rendre de compte de l'effectivité des mesures décidées par le gouvernement et de l'évolution de la pauvreté en France.

Ce plan gouvernemental s'articule autour de trois grands axes de réformes : réduire les inégalités et prévenir les ruptures ; venir en aide et accompagner vers l'insertion sur le marché du travail ; coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs. Les principales mesures adoptées sont les suivantes :

- L'engagement d'un rattrapage du niveau du RSA socle, de 10 %, en sus de l'inflation, d'ici 2017, avec une première revalorisation de 2 % en septembre 2013.
- Une hausse simultanée, à l'été 2013, du plafond de la CMU complémentaire, de façon à faire entrer 750 000 personnes de plus dans ce dispositif et celui qui l'accompagne, l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS).
- L'instauration d'une « garantie jeunes » pour les 18-25 ans qui ne sont ni en emploi, ni en formation, en situation d'isolement et de grande précarité (voir 3.3 ci-dessus).
- Une aide aux familles monoparentales ou nombreuses en situation de pauvreté, à travers une augmentation du montant de l'allocation de soutien familial (ASF) et une majoration du complément familial (CF). La réforme de l'allocation de soutien familial sera accompagnée de la mise en place dans le cadre du projet de loi cadre relatif aux droits des femmes de la mise en place d'une garantie publique contre les impayés de pensions alimentaires pour les femmes isolées. Ces mesures s'intègrent aux objectifs de la mission confiée à Bertrand Fragonard, président du Haut conseil de la famille, pour une révision de l'architecture des prestations familiales.
- Un investissement massif dans l'hébergement et l'accès au logement. D'abord des mesures d'urgence : 9000 places de plus – hébergement classique et accueil des demandeurs d'asile – pour en finir avec la gestion « au thermomètre » de l'hébergement d'urgence. Ensuite des mesures structurelles d'accès au logement, qui bénéficieront d'un effort budgétaire substantiel.
- L'allongement de la durée des contrats aidés, qui devra tendre vers une durée moyenne de 12 mois, pour donner plus de souplesse et, quand cela est nécessaire, plus de temps aux parcours d'insertion des personnes éloignées de l'emploi durable.
- Le lancement d'une réforme du RSA activité, dont le taux de non-recours est important, en articulation avec la Prime pour l'emploi, deux mesures qui incitent les personnes à revenus modestes à la reprise d'activité ; un groupe de travail devra rendre ses conclusions pour le projet de loi de finances pour 2014.
- Un renforcement de l'accès aux crèches pour les enfants de familles en situation de pauvreté ; sur chaque territoire, le nombre d'enfants en accueil collectif issus de ces familles devra refléter la composition de la population locale, avec un minimum de 10 %.

- La création d'un registre national des crédits aux particuliers (dit « fichier positif ») pour participer à la lutte contre le surendettement, et d'un observatoire de l'inclusion bancaire, qui appréciera publiquement les pratiques des banques envers leurs clients en difficulté financière.

5. Réformes du gouvernement en soutien de la croissance et utilisation des fonds structurels

5.1 Réformes du gouvernement en soutien de la croissance

i. Moderniser l'administration publique

Le Premier ministre a lancé le 18 décembre 2012 un processus de modernisation de l'action publique. Celui-ci permettra d'améliorer l'efficacité des services publics et de les rénover, dans le respect des objectifs de rétablissement des comptes publics que s'est fixés la France. Cette démarche s'appuie sur une gouvernance renforcée. La modernisation de l'action publique comprend l'évaluation de l'intégralité des politiques publiques, dont celles qui sont mises en œuvre en partenariat avec les administrations de sécurité sociale et les collectivités locales. Elle inclut également un chantier transversal de simplification des démarches administratives et la rationalisation du recours aux opérateurs de l'État.

Tous les acteurs de la dépense publique, dont en particulier les collectivités territoriales et administrations de sécurité sociale, sont associés à cette politique, afin de ne pas se cantonner au champ trop restreint des dépenses portées par l'État. Partenaires sociaux et agents publics sont impliqués afin de respecter les principes de concertation, de responsabilisation, d'équité et de transparence. La modernisation de l'action publique est pilotée au plus haut niveau par un Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) placé sous l'autorité du Premier ministre, qui se réunit tous les 3 mois. Ce pilotage permet au décideur politique de donner l'impulsion nécessaire au plein succès du processus.

Le premier volet de la modernisation de l'action publique est l'évaluation de l'efficacité de la dépense publique. Sur le quinquennat, c'est l'ensemble des politiques publiques qui sera évalué. Lors des deux premiers CIMAP, 49 évaluations de politiques ont été sélectionnées pour être lancées (40 en 2013 et 9 en 2014). Elles portent notamment sur les politiques d'aide aux entreprises (aides individuelles directes, organisation des acteurs du développement économique local), l'architecture, le ciblage et l'efficacité des aides à la famille, la politique de l'eau, le soutien au spectacle vivant, les achats de maintenance des armées ou l'articulation entre l'assurance chômage et les régimes de solidarité. Au total ces évaluations recouvrent un champ de dépense publique de près de 270 Md€, soit environ 25 % de la dépense publique totale. Par ailleurs, la poursuite d'un effort significatif d'investissement public dans un contexte budgétaire très contraint nécessite une attention renforcée portée à la pertinence des projets. En conséquence, l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 prévoit une évaluation socio-économique préalable et systématique pour les projets d'investissement civil portés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire. Une contre-expertise indépendante, conduite par le Commissariat général à l'investissement, sera réalisée pour les opérations dont le montant dépasse un seuil qui sera fixé par décret. Cette contre-expertise sera communiquée au Parlement. La mise en place de ce dispositif est conforme aux recommandations formulées par la Cour des Comptes dans son Rapport public thématique de juillet 2012 sur l'État et le financement de l'économie.

Le deuxième volet de la modernisation de l'action publique est la simplification des normes et des démarches administratives. Chaque ministère a pour mission d'élaborer au cours du premier semestre 2013 un programme de modernisation et de simplification couvrant la période 2013-2015. Ces programmes visent à rationaliser l'organisation et le fonctionnement des administrations. Il s'agit en particulier de faire baisser significativement la complexité perçue et vécue et de simplifier les démarches administratives. Un dispositif permanent de consultation des entreprises et un groupe interministériel de coordination des simplifications pour les entreprises ont été constitués afin d'identifier les attentes prioritaires des entreprises et de recueillir,

d'élaborer et de piloter les mesures de simplification. Des réunions trimestrielles avec les représentants des entreprises sont organisées.

Sept chantiers de simplification prioritaires, prévus par le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, ont été lancés en janvier 2013 :

- « Dites-le-nous une seule fois » : Les principales déclarations sociales seront examinées afin d'en déceler les redondances. Dès 2013, 250 000 entreprises bénéficieront d'une déclaration pré-remplie de la contribution sociale de solidarité des sociétés. Par ailleurs, le gouvernement accélérera le mouvement déjà engagé en faveur de la dématérialisation des attestations fiscales et sociales à fournir dans le cadre des marchés publics.
- Déclarations sociales unifiées dès le premier trimestre 2013 : en 2013, trois déclarations (la déclaration de mouvements de main d'œuvre, la déclaration des indemnités journalières et l'attestation employeur) seront progressivement remplacées par une déclaration unique, mensuelle et dématérialisée pour les entreprises volontaires. D'ici 2016, 10 déclarations sociales auront ainsi été remplacées.
- Simplification et accélération des procédures applicables à l'immobilier d'entreprises : une cartographie des difficultés rencontrées par les acteurs de l'immobilier d'entreprises a été réalisée. D'ici le second semestre 2013, la liste des solutions permettant d'accélérer la réalisation des projets immobiliers d'entreprises sera dressée.
- Amélioration de l'information sur les aides publiques et développement du portail internet « guichet-entreprises.fr » : au premier semestre 2013, un site recensant les aides publiques aux entreprises sera ouvert et intégré au portail unique de la création d'entreprises « guichet-entreprises.fr » en cours de rénovation. Celui-ci couvrira en 2014 l'ensemble des formalités prises en charge par les centres de formalités des entreprises (CFE), de la création à la cessation ou radiation.
- La lutte contre la « sur-transposition » du droit communautaire en droit français, pour éviter une complexité inutile allant au-delà de ce que requiert le droit communautaire : l'identification des textes d'ordre technique ou comptable qui sont allés au-delà des exigences européennes lors de leur transposition en droit français est en cours. À ce jour, 9 textes ayant fait l'objet d'une surtransposition ont été identifiés. À partir du troisième trimestre 2013, au moins un texte législatif ou réglementaire aura été allégé pour chacun des 12 comités stratégiques de filière de la Commission nationale de l'industrie.
- Un test pour évaluer l'impact des nouvelles règles sur les TPE et PME : le test PME mesurera qualitativement et quantitativement les impacts des nouvelles réglementations auprès d'un panel d'entreprises. La méthodologie du test PME a été élaborée et sera expérimentée au cours du premier semestre 2013 sur 3 à 5 projets de textes réglementaires.
- Réduction des obstacles à l'export pour les TPE et PME (voir ci-dessous).

Cette liste de sept chantiers prioritaires sera complétée d'ici le début du mois de juillet 2013 pour parachever le plan gouvernemental de simplification pour les entreprises. Les nouveaux chantiers qui le complèteront sont en cours d'identification par la mise en regard des attentes exprimées par les entreprises dans le cadre de la large concertation engagée auprès d'elles, et des propositions et analyses de faisabilité produites par les ministères dans le cadre de leur propre démarche de modernisation et de simplification. Chacun de ces nouveaux chantiers sera assorti d'un calendrier précis de mise en œuvre et d'indicateurs de suivi.

Les entreprises seront très régulièrement associées au suivi de la mise en œuvre des chantiers de ce plan, de façon à ce que puisse être établi un constat partagé des progrès accomplis.

Enfin, cinq dispositifs fiscaux clés pour l'investissement et la vie des entreprises sont stabilisés sur la durée du quinquennat (voir Encadré 3 p. 35).

En consentant de nombreux efforts en la matière au niveau national, la France prolonge pleinement à son échelle les nombreux travaux menés par l'Union européenne à travers le programme intitulé « réglementation intelligente », qui met notamment l'accent sur la réduction des charges administratives lorsqu'elles s'avèrent inutiles.

ii. Améliorer l'environnement des entreprises et des consommateurs

Renforcer le financement de l'économie

Deux réformes majeures permettront un meilleur financement de l'économie : le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires, en cours d'examen par le Parlement, et la création de la Banque publique d'investissement. Le financement des entreprises, préoccupation centrale de ces deux réformes, est également facilité par le meilleur encadrement des pratiques en matière de crédits interentreprises et de délais de paiement, et par les réflexions en cours sur la réforme de la fiscalité de l'épargne, ou sur la facilitation de l'accès des ETI et des PME aux marchés des capitaux – ainsi que par les nouveaux moyens dont dispose la Banque européenne d'investissement, à la suite de la décision du Conseil européen d'augmenter son capital.

La loi de séparation et de régulation des activités bancaires

Le projet de loi de séparation et de régulation bancaire, actuellement en discussion au Parlement, vise notamment à séparer les activités utiles à l'investissement et à l'emploi des activités sans lien avec le service du client, mais comprend aussi un ensemble plus vaste de dispositions relatives en particulier à la mise en place d'un régime de résolution et d'une autorité macroprudentielle.

Sa mise en œuvre participe du renforcement de la robustesse du secteur financier (en complément de l'ensemble des chantiers internationaux en cours). Il devrait contribuer à réduire la probabilité d'occurrence et l'impact d'une crise d'ordre systémique, ce qui tend à renforcer la résilience et, à long terme, l'efficience des banques et du secteur financier national pris dans son ensemble. En outre, afin de pérenniser le financement de l'économie dans de bonnes conditions, le projet de loi a été conçu pour ne pas pénaliser la capacité des banques françaises à jouer leur rôle d'accompagnement du financement de marché, notamment en préservant les segments d'activités utiles au service du client, y compris les activités de marché. Ainsi, le projet de loi devrait avoir un impact limité à court terme sur le financement de l'économie domestique, et des effets bénéfiques sur le long terme.

Sur la partie séparation, les dispositions proposées imposeront aux groupes bancaires dont les activités de marchés sont significatives le cantonnement des activités de marché sans lien avec le service aux clients. Les activités restant autorisées au sein du groupe bancaire correspondent à : la prestation de services d'investissement à la clientèle ; la compensation d'instruments financiers ; la couverture des risques de l'établissement ; l'activité de tenue de marché ; la gestion prudente de la trésorerie et les opérations d'investissement du groupe. Les autres activités ont vocation à être filialisées. Ces dispositions sont globalement cohérentes avec les propositions du rapport Liikanen, à la seule exception du maintien dans le groupe bancaire de l'activité de tenue de marché qui fait cependant l'objet d'un encadrement très strict.

Sur le volet du projet de loi relatif à la résolution, le projet vise à doter la France d'un régime de résolution des crises bancaires, très largement inspiré de la proposition de directive en cours de discussion. À cette fin, l'Autorité de contrôle prudentiel, renommée Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), se voit confier des missions nouvelles en matière de prévention et de gestion des crises bancaires qui s'ajouteront à ses missions de supervision. Le Fonds de garantie des dépôts (FGD), renommé Fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR), devient le fonds de résolution français. Le projet de loi comporte un volet préventif imposant aux groupes bancaires l'élaboration d'un plan préventif de résolution. Si elle l'estime nécessaire, l'ACPR pourra enjoindre aux groupes de prendre toute mesure de nature à faciliter la résolution d'une crise. Le projet de loi dote également l'ACPR de pouvoirs de résolution. L'ACPR pourra notamment changer les dirigeants en place, procéder au transfert ou à la cession d'office de tout ou partie de l'établissement, recourir

à un « établissement-relais », mobiliser le FGDR en injection de capital ou en garantie ou faire supporter les pertes par les actionnaires et autres détenteurs de fonds propres de l'établissement.

Sur le volet macroprudentiel, dans le cadre de la mise en œuvre des accords de Bâle 3 transposés en droit communautaire par le projet de directive CRD4 (*Capital Requirements Directive*) et le projet de règlement CRR (*Capital Requirements Regulation*), il est prévu de renforcer l'actuel conseil de régulation financière et du risque systémique (Corefris) qui change de dénomination et devient le Conseil de stabilité financière, en le chargeant formellement de conduire la politique macroprudentielle et en le dotant de pouvoirs contraignants.

La Banque Publique d'Investissement

La création d'une Banque Publique d'Investissement, premier engagement du Président de la République, vise à constituer un groupe public intégré au service du financement et du développement des TPE, PME et des entreprises de taille intermédiaire (ETI). Tout en préservant l'autonomie des chaînes d'engagement en financement et en investissement, la BPI va permettre de rationaliser les dispositifs existants et de mutualiser les moyens publics pour un meilleur service aux entreprises. La loi relative à la création de la BPI, qui précise le cadre juridique du nouvel ensemble, a été promulguée le 31 décembre 2012. Le nouvel ensemble, dont l'État détiendra le capital à parité avec la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), rassemblera sous une société de tête commune les entités du groupe Oséo, le Fonds Stratégique d'Investissement (FSI) et les sociétés de gestion CDC Entreprises et FSI Régions.

Le nouvel ensemble sera doté d'une capacité d'intervention totale de l'ordre de 42 Md€ (dont environ 32 Md€ de prêts et de garanties et 10 Md€ en fonds propres). Il s'appuiera sur un réseau régional construit à partir des directions régionales de l'actuel Oséo pour proposer aux entreprises une palette élargie d'instruments financiers et de conseils et d'accompagnement pour intervenir à tous les moments de leur développement. Des délégués de l'agence de soutien aux exportations Ubifrance seront ainsi implantés dans chaque direction régionale de la BPI pour accompagner les PME dans leur développement international. Il est également prévu que la BPI distribue l'ensemble des soutiens financiers pour l'exportation. Par ailleurs, les équipes régionales de la BPI pourront participer aux plateformes d'accueil et d'accompagnement des entreprises que les régions souhaiteraient mettre en place avec elle.

Le premier conseil d'administration de la société de préfiguration a eu lieu le 21 février 2013 afin de mobiliser l'ensemble des parties prenantes.

Améliorer la protection des consommateurs

Plusieurs réformes d'envergure sont prévues dans le cadre du projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires en matière de protection des consommateurs, notamment des plus fragiles. Elles concernent notamment le plafonnement et une plus grande transparence de certains frais bancaires, la suppression d'obstacles à la concurrence en matière d'assurance emprunteur, la simplification de la procédure de surendettement et un grand nombre de mesures visant à renforcer l'inclusion bancaire des populations rencontrant des difficultés financières ou touchées par l'exclusion. En outre, un projet de loi dédié au renforcement de la protection des consommateurs sera présenté en Conseil des ministres le 2 mai 2013.

Une des mesures emblématiques de ce projet sera l'introduction d'une procédure d'action de groupe dans le code de la consommation, forme d'action en réparation très adaptée au traitement des contentieux de masse. Elle aura pour objet la réparation de préjudices économiques subis individuellement par un nombre significatif de consommateurs ayant contracté avec un même professionnel pour la vente d'un produit ou la fourniture d'un service. Seront inclus les préjudices découlant des atteintes au droit de la concurrence. L'objectif de l'introduction d'une action de groupe « à la française » est de créer une procédure équilibrée apportant une indemnisation efficace et rapide à un grand nombre de consommateurs. Cette nouvelle procédure contribuera à une application effective des droits des consommateurs, ainsi qu'au développement

de la concurrence en augmentant le coût des pratiques anti-concurrentielles, ce qui permettra de faire bénéficier les consommateurs d'une plus grande diversité d'offre commerciale, à des prix avantageux.

Le projet de loi comporte également des dispositions renforçant la protection du consommateur en matière de crédit à la consommation et de lutte contre le surendettement dans la suite de la loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation et visant à favoriser la distribution d'un « crédit responsable », qui a d'ores et déjà un impact positif (baisse de la durée et du coût moyen du crédit renouvelable et baisse de ce dernier dans la part du crédit à la consommation). Il est notamment prévu la mise en place d'un registre national répertoriant l'ensemble des crédits contractés auprès des établissements de crédit, qui responsabilisera le prêteur en lui fournissant une image fidèle des engagements financiers de l'emprunteur.

Le projet de loi comporte par ailleurs un ensemble de mesures destinées à améliorer l'information des consommateurs et à renforcer leurs droits contractuels et assure également la transposition de la directive 2011/83/UE du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs, révisant notamment les règles applicables aux contrats conclus à distance et hors des établissements commerciaux.

Enfin, il vise à moderniser les moyens de contrôle de l'autorité administrative chargée de la protection des consommateurs et le régime de sanctions, notamment par l'introduction d'un régime de sanctions administratives dans le code de la consommation.

Soutenir la construction de logements

L'inflation immobilière a des conséquences néfastes pour les ménages, en particulier les plus modestes et les plus jeunes et pour la compétitivité des entreprises. Le gouvernement a adopté en juillet 2012 une mesure visant à endiguer l'inflation immobilière par l'encadrement des loyers dans les zones les plus tendues.

Parallèlement, le gouvernement entend conduire une politique de soutien à l'offre de logements, en se fixant pour objectif, conformément à l'engagement présidentiel, la construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux, ce qui nécessitera de libérer du foncier en particulier dans les zones tendues.

La loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, promulguée le 18 janvier 2013, permet la libération du foncier public à un prix attractif pour les opérations de logement social et renforce les dispositions de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (relèvement, pour certaines communes, de l'objectif sur la taille du parc locatif social à 25 % des résidences principales, au lieu de 20 % et quintuplement des pénalités pour les communes qui ne respectent pas leurs engagements).

La mobilisation du foncier privé sera réalisée notamment par différentes mesures fiscales contenues dans la loi de finances pour 2013. Les taux d'imposition sur les friches commerciales sont augmentés et le temps de vacance conditionnant cette imposition est raccourci de 5 à 2 ans. De plus, dans les zones tendues, c'est-à-dire les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logement, la portée de la taxe sur les logements vacants et du dispositif de majoration de la valeur locative cadastrale des terrains constructibles est renforcée. Cet ensemble de mesures met en place un régime fiscal incitant à la remise sur le marché de terrains constructibles ou de biens vacants ou inexploités et va générer un « choc d'offre » de foncier.

En parallèle, le gouvernement a engagé un processus de révision des valeurs locatives cadastrales des locaux professionnels qui s'appliquera à compter de 2015, afin de recaler les bases d'imposition de ces locaux sur les valeurs du marché actuel.

Pour relancer le secteur du logement et contribuer à la transition énergétique, le Président de la République a annoncé le 21 mars 2013 un plan d'urgence pour le secteur qui prévoit de simplifier les procédures de construction, d'accélérer les délais de recours contentieux, de favoriser la construction de logements adaptés aux revenus des classes moyennes et de mobiliser les artisans pour la création d'une filière structurée de la rénovation énergétique.

Enfin, une loi consacrée au logement et à l'urbanisme est en cours de préparation. Elle réformera des dispositions relatives aux règles d'urbanisme, à la rénovation des logements, aux relations entre les bailleurs et les locataires dans le parc privé et au fonctionnement du parc de logements sociaux.

Renforcer et moderniser la base industrielle

Le *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi* a engagé une mobilisation nationale pour mettre fin au déclin de l'industrie française et la redynamiser, ce qui contribuera à une croissance plus importante. Installé le 5 février 2013 le nouveau Conseil national de l'industrie, dans une configuration élargie, mettra au cœur de ses travaux la structuration des filières industrielles, qu'il s'agisse des 12, bientôt 13 filières établies¹⁵, pour lesquelles des contrats de filière seront signés avec l'État, ou les filières de demain – technologies numériques et génériques, santé et économie du vivant, transition énergétique, sécurisation des informations et des transactions – dont le gouvernement souhaite favoriser l'émergence en fixant par exemple aux pôles de compétitivité l'objectif de renforcer l'industrialisation des projets soutenus par l'État.

Les pactes de filières doivent dessiner une stratégie à 10 ans. Ils portent sur les relations entre les grands groupes et les PME, sur des démarches collectives à l'export, sur les achats mutualisés, mais aussi sur les politiques de formation. Pour six comités de filière, des contrats ont déjà été présentés (constructions automobile, aéronautique et ferroviaire, éco-industries, industries du nucléaire, chimie et matériaux) et certaines mesures validées.

Par ailleurs, la création d'un fonds de fonds « multisectoriel », doté de 590 M€ dans le cadre du redéploiement du programme d'investissements d'avenir doit permettre de soutenir la mise en place de fonds de filières destinés, lorsque c'est nécessaire, à soutenir la dynamique d'investissement des entreprises industrielles, notamment pour les PME et les ETI.

La politique industrielle de filières du gouvernement consiste enfin à préparer l'industrie d'après-demain. La réorientation du programme d'investissements d'avenir permet le lancement, dans le cadre de la BPI, d'un programme d'innovation de rupture. Au-delà, un comité issu des mondes de l'entreprise et de la recherche proposera au gouvernement, en liaison avec le commissariat général à l'investissement, les technologies clés dans lesquelles il est essentiel d'investir dès aujourd'hui car elles constituent les outils dont la maîtrise permettra de fonder le renouveau productif de la France dans 15 ans et au-delà.

Soutenir l'entrepreneuriat

Le gouvernement a fait de l'entrepreneuriat un de ses grands piliers d'intervention suite au *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi*. Conformément au plan d'action « *Entrepreneuriat 2020* », il s'est fixé comme objectif de favoriser l'esprit d'entreprendre en France afin de doubler le nombre de créations d'entreprises de croissance sur le territoire d'ici à cinq ans.

Des Assises de l'entrepreneuriat ont été lancées le 14 janvier dernier, avec une double priorité : faire de la France un pays plus accueillant pour les entrepreneurs et réconcilier l'impératif de croissance et de compétitivité avec la dimension sociale et humaine de l'entreprise. Les travaux menés dans ce cadre, dont les résultats seront publiés fin avril, associeront les différentes parties prenantes et porteront sur 9 thématiques principales: (i) diffusion de l'esprit d'entreprendre auprès des jeunes, (ii) mise en place d'un cadre fiscal durable pour les entrepreneurs, (iii) mobilisation de tous les talents pour la création d'entreprise, (iv)

¹⁵ Automobile, biens de consommation, chimie et matériaux, éco-industries, ferroviaire, industries et technologie de santé, mode et luxe, nucléaire, technologie de l'information et de la communication, aéronautique, naval, industries agro-alimentaires. Un CSF supplémentaire devrait bientôt être dédié aux matières premières.

proposition de nouvelles sources de financement pour les entreprises, (v) promotion et valorisation de l'entrepreneuriat « responsable », (vi) stimulation de toutes les formes d'innovation dans l'entreprise, (vii) accompagnement global et sur-mesure pour l'entrepreneur, (viii) projection précoce des entreprises à l'international et (ix) invention de l'entreprise du futur. À l'issue de ces travaux, le gouvernement présentera un plan d'action.

Libérer le potentiel de l'économie numérique

L'État entend renforcer son rôle d'initiative dans la définition d'une politique numérique ambitieuse, s'intégrant dans le cadre des objectifs fixés par la « stratégie numérique pour l'Europe 2020 ». Le gouvernement a ainsi adopté fin février 2013 une feuille de route sur le numérique, articulée autour de trois axes. La mise en œuvre de la feuille de route et de la stratégie du gouvernement sur le numérique sera suivie par un séminaire gouvernemental annuel consacré au sujet.

Faire du numérique une chance pour la jeunesse

Dans les deux prochaines années, 150 000 enseignants seront formés afin que tous les élèves et étudiants maîtrisent tant les outils que les enjeux de la révolution numérique. Les filières conduisant aux métiers du numérique seront renforcées et soutenues, avec comme objectif d'accroître, d'ici 2017, d'au moins 3000 le nombre de jeunes formés à ces métiers chaque année. Les emplois d'avenir seront mobilisés, dans le cadre des espaces publics numériques, afin d'offrir une formation et une expérience à des jeunes peu ou pas qualifiés, tout en enrichissant les services fournis par ces espaces. Ceux-ci pourraient en particulier intégrer des ateliers de fabrication numérique équipés de machines permettant de réaliser des objets (« *fab labs* »).

Renforcer la compétitivité des entreprises françaises grâce au numérique

Afin de tirer parti du tissu dense de PME et d'ETI et des pôles de compétitivité, une plus grande visibilité sera donnée aux entreprises du numérique avec la création de quartiers numériques sur tout le territoire, dont le premier sera lancé avant la fin 2013 à Paris ou en proche banlieue. Le gouvernement favorisera par ailleurs l'appropriation des outils numériques par toutes les entreprises, et notamment les PME/TPE. 300 M€ de prêts bonifiés seront ainsi mobilisés pour financer l'investissement des entreprises engagées dans des projets de déploiement de solutions numériques. En outre, le programme « Transition numérique » permettra de mailler le terrain de conseillers « numérique » pour accompagner les entreprises. Les entreprises numériques françaises seront également soutenues dans leurs démarches à l'international. Le Conseil national de l'industrie (CNI), installé le 5 février, a vocation à déterminer les actions pouvant renforcer les industries nationales dans la compétition mondiale. À cette fin, un contrat de filière pour l'industrie du numérique sera élaboré en 2013.

Concernant les infrastructures, conformément à l'objectif fixé par le Président de la République, la France sera intégralement couverte en accès très haut débit d'ici à dix ans (débits de l'ordre de 50 à 100 Mbits/s). Cela représente un investissement total de 20 Md€ et la création de plus de 15 000 emplois directs. L'investissement public (État et collectivités, subvention et part rentabilisable auprès du client) représentera 4,3 Md€ d'engagements entre 2013 et 2017. En particulier, le raccordement des principales zones d'activités économiques, sites publics et établissements scolaires sera traité en priorité.

Enfin, l'investissement dans les technologies stratégiques pour les services numériques de demain sera renforcé et 150 M€ des investissements d'avenir seront mobilisés pour soutenir la recherche et développement portant sur les technologies de calcul intensif et de simulation, le *cloud computing* et le *big data*, la sécurité des systèmes d'information et les objets connectés et le logiciel embarqué.

Promouvoir les valeurs dans la société et l'économie numériques

Le numérique doit être un outil de réduction des inégalités en matière d'éducation, de santé, d'emploi, d'accès à la culture ou aux services publics. En réponse aux inquiétudes des citoyens sur l'impact du numérique sur leurs vies privées et professionnelles, la protection des droits et libertés fondamentales, ainsi que des données personnelles, sera consolidée à travers une loi. À partir de 2014, les nouvelles solutions d'identification et d'authentification seront mises en place. Le numérique doit également permettre d'améliorer la transparence et l'efficacité des institutions, dans une volonté d'administration exemplaire. Enfin, la numérisation de l'ensemble de notre patrimoine culturel répond à la volonté de le rendre plus accessible et d'aider à la mise en place de nouveaux modèles économiques, respectueux de la rémunération des créateurs.

Économie sociale et solidaire

Le gouvernement entend favoriser le développement de l'économie sociale et solidaire (ESS), comme l'illustre la nomination d'un ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire.

Un projet de loi de l'économie sociale et solidaire en cours d'élaboration devrait être adopté avant la fin de l'année 2013. Il se construit autour de cinq grands axes visant :

- la reconnaissance des acteurs par la définition de leurs composantes et des principes qu'ils portent ;
- la structuration, à travers les institutions et dispositifs qui concourent à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique publique de l'ESS et de son développement ;
- le développement d'outils afin de favoriser l'accès des entreprises de l'ESS à certains dispositifs ;
- l'amélioration de l'environnement juridique des associations et des mutuelles ;
- la modernisation du modèle coopératif qui fera l'objet de dispositions spécifiques notamment en faveur de la reprise ou de la transmission d'entreprises aux salariés, et permettra de provoquer un « choc coopératif », c'est-à-dire la multiplication sur les cinq prochaines années du nombre des Sociétés coopératives et participatives (SCOP).

De nouveaux instruments financiers, adaptés aux caractéristiques de l'économie sociale et solidaire, sont mis en place pour favoriser l'accès des structures de l'ESS aux nouvelles perspectives de financement ouvertes par la création de la Banque publique d'investissement (BPI).

En matière d'emplois, une étude du CRÉDOC (centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie) sur les « besoins en main-d'œuvre dans le secteur de l'ESS » publiée en janvier 2013 souligne qu'il s'agit d'un secteur dont les effectifs ont progressé de 23 % entre 2000 et 2010. 25 % des effectifs seront à renouveler d'ici à 2020 du fait des départs en retraite, soit potentiellement plus de 600 000 emplois. Le développement des emplois d'avenir devrait y contribuer.

iii. Restaurer la performance exportatrice de la France

L'objectif du gouvernement est de résorber le déficit commercial hors énergie d'ici 2017.

La mise en œuvre du CICE et la pérennisation du CIR, mises en place par le gouvernement dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi (voir Encadré 3 p. 35), sont des mesures générales qui favorisent à la fois des gains de compétitivité coût et hors prix et qui auront un impact positif sur la performance exportatrice des entreprises françaises.

En outre, plusieurs autres mesures, qui figurent également dans le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, vont permettre de renforcer la pertinence de nos dispositifs de soutien aux exportations, au regard notamment des outils développés par nos principaux partenaires ou concurrents.

Un premier volet de réforme de nos soutiens financiers a été adopté par la troisième loi de finances rectificative pour 2012 du 29 décembre 2012 (article 84). Par ailleurs, un dispositif de refinancement public

direct – sur le modèle des dispositifs existant déjà dans plusieurs pays européens – est actuellement en cours de mise en place.

Un dernier volet visera plus particulièrement les PME et ETI, en cohérence avec le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi et avec la mise en place du volet export de la BPI. Ce volet passera par une rationalisation de l'offre de soutiens publics et la promotion des produits les plus efficaces. Ce volet passera également par une rénovation du soutien institutionnel à l'export en partenariat avec les régions (engagement État-régions du 12 septembre 2012, partenariats entre la BPI et les opérateurs de l'État existants), par l'octroi d'un accompagnement personnalisé aux entreprises présentant le plus fort potentiel à l'export, par la mise en place du volet international de la BPI (mise en place de « développeurs internationaux ») et par la révision du contrat d'objectif et de performance d'Ubifrance.

D'autres mesures du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi ont pour vocation d'améliorer le soutien à l'internationalisation des entreprises telles que : la mise en place d'un « passeport talent » pour faciliter l'accueil de compétences exceptionnelles (décision n°17), la croissance du nombre de VIE de 25 % en 3 ans (décision n°16) ou le lancement d'une « Marque France » (décision n°18).

Parallèlement aux évolutions liées à la création de la BPI, le Premier ministre et l'Association des régions de France (ARF) se sont engagés, le 12 septembre 2012, à accroître le nombre de PME exportatrices. Le projet de décentralisation et de réforme de l'action publique confiera davantage de compétences aux régions en matière d'internationalisation des entreprises. Dans le cadre du programme de modernisation de l'administration publique, une évaluation des dispositifs de soutien à l'internationalisation de l'économie française (export et attractivité) est en cours. Elle vise l'optimisation des dispositifs et de l'organisation des acteurs au niveau régional, national et international. Les recommandations et le plan d'actions qui doivent être finalisés en juin donneront lieu à des décisions du gouvernement au CIMAP de juillet 2013.

Le gouvernement a, en outre, et en cohérence avec la mise en place d'une stratégie de filières dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi (décision n°12), choisi de concentrer son action de mobilisation, de structuration et de promotion de l'offre française dans 47 pays prioritaires autour de quatre familles de biens et services pour lesquels la France dispose de compétences et de savoir-faire répondant aux besoins : « mieux se nourrir », « mieux se soigner », « mieux communiquer », « mieux vivre en ville » (stratégie pour le commerce extérieur de la France présentée le 3 décembre 2012). Ces nouvelles priorités s'ajoutent aux grandes filières classiques de l'export français (luxe, aéronautique, nucléaire, etc.). La mise en œuvre de cette stratégie vise à enrayer les pertes de parts de marché enregistrées par la France depuis 2000.

Encadré 4 – Plan d'action pour le commerce extérieur

Le gouvernement a présenté, le 3 décembre 2012, sa stratégie pour le commerce extérieur de la France. Sur la base d'une étude quantitative et qualitative faisant le lien entre les performances à l'export de la France et les pays les plus porteurs pour le commerce mondial à horizon 2017,¹⁶ le gouvernement a choisi de concentrer ses efforts et son action de mobilisation, de structuration et de promotion de l'offre française dans 47 pays prioritaires et autour de quatre familles, associant biens d'équipements, produits destinés aux consommateurs ou aux usagers et services :

- « Mieux se nourrir » : qualité et diversité des produits, sécurité et traçabilité alimentaire, diététique, ainsi qu'équipements agricoles ou destinés à l'industrie agroalimentaire ;

¹⁶ Analyse prospective des marchés à l'export, par secteur et par pays, <http://www.tresor.economie.gouv.fr/File/379031>

- « Mieux se soigner » : pharmacie, dispositifs et équipements médicaux, parapharmacie et cosmétiques, services de santé ;
- « Mieux vivre en ville » : ingénierie urbaine, architecture, construction et efficacité énergétique, matériels et services environnementaux, transports urbains ;
- « Mieux communiquer » : logiciels, numérique embarqué, composants et produits électroniques à haute valeur ajoutée, sécurité, e-services.

Pour chacune de ces familles, le champ géographique a été encore resserré autour de 10 à 21 pays cibles, en fonction des performances de la France par pays et par secteur, de la spécificité de leurs marchés et de leur potentiel d'importations d'ici 2022.

La mise en œuvre opérationnelle de cette stratégie s'inscrit dans la continuité et en adéquation avec le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi : remise à niveau des financements export, renforcement de l'attractivité de la France, mise en œuvre du volet export de la BPI, progression du nombre de VIE, mobilisation des entreprises des quatre secteurs prioritaires en faveur d'une structuration de véritables filières à l'export, etc.

Ainsi, à titre d'exemple, le gouvernement a présenté, fin 2012, conformément à cette stratégie, les priorités du gouvernement pour la filière agroalimentaire à l'export : mobilisation de la BPI pour que les PME et les ETI du secteur s'engagent davantage à l'export, simplification des procédures douanières et administratives, formation des entreprises du secteur et des services de l'État aux contraintes spécifiques d'audit et d'agrément sanitaire des pays tiers, ciblage des zones prioritaires et des marchés potentiels pour asseoir la stratégie de conquête à l'international et de diversification des exportations agroalimentaires (un premier comité export Asie s'est tenu en janvier), valorisation à l'international de la signalétique « France bon appétit », et mobilisation des services de l'État, en France et à l'étranger, pour obtenir la levée des barrières techniques qui entravent l'accès de nos produits alimentaires à certains marchés.

iv. Améliorer la qualité des systèmes d'éducation et de formation

Si, ces dernières années, le niveau des élèves moyens a peu évolué, les évaluations nationales et internationales pointent les faiblesses du système éducatif français, notamment l'aggravation des difficultés des élèves et des étudiants les plus faibles et le poids des déterminismes sociaux et territoriaux. Pour y remédier, deux lois d'orientation et de programmation (une sur l'éducation nationale et l'autre sur l'enseignement supérieur et la recherche – voir 4.3 ci-dessus sur la partie recherche) seront débattues au Parlement dans les prochains mois.

D'ores et déjà, afin d'élever le niveau de tous les élèves et étudiants, la France a choisi d'investir dans les moyens humains, avec la création de 60 000 postes au total au cours du quinquennat 2012-2017 dans l'enseignement scolaire et la création de 5000 postes d'enseignants chercheurs et de personnels techniques et administratifs dans l'enseignement supérieur en cinq ans, dont 1000 en 2013. La formation initiale des enseignants est également revue. Des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) intégrées aux universités seront ouvertes dès la rentrée 2013. Afin de diversifier l'origine sociale des futurs enseignants, 6000 « emplois d'avenir professeur » seront créés à la rentrée 2013 (18 000 en fonctionnement plein d'ici 2015). Dès la deuxième année de licence et pendant trois ans, les étudiants boursiers sélectionnés bénéficieront d'une aide financière et effectueront des heures de mission rémunérées dans les établissements. Ils s'engagent à se présenter à un concours de recrutement d'enseignants au bout de cette période de trois ans. Enfin, afin de réduire le nombre des élèves et des étudiants en difficulté, la France a décidé de :

- Relancer la scolarisation des enfants de moins de 3 ans. Alors qu'en 2000, 34,5 % des enfants âgés de 2 ans étaient scolarisés en école maternelle, cette proportion est tombée à 11 % en 2012. D'ici 2017, l'objectif est de repasser la barre des 30 %, en ciblant prioritairement les enfants issus de milieux défavorisés afin de faciliter leur réussite scolaire dès le plus jeune âge.

- Investir dans son école primaire, dans laquelle elle n'a pas suffisamment investi selon les études menées par l'OCDE (affectation d'enseignants expérimentés en classe de CP, effort mené avec les collectivités territoriales) et de réformer les rythmes scolaires, avec le retour à neuf demi-journées par semaine pour alléger les journées de classe.
- Améliorer le continuum entre l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur, ainsi que l'orientation des étudiants dans l'enseignement supérieur. À titre d'exemple, les titulaires de baccalauréats professionnels (dont l'orientation vers le premier cycle de l'université – souvent par défaut – aboutit à un taux d'échec 6 à 7 fois supérieur à celui des titulaires de bacs généralistes) seront admis en priorité sur les places vacantes dans les sections techniciens supérieur ; sous ces mêmes modalités, les titulaires de baccalauréats technologiques le seront dans les Instituts universitaires de technologie et devraient ainsi constituer environ la moitié des étudiants de ces instituts. Les « cordées de la réussite », qui visent à sensibiliser et à accompagner pour des études longues des élèves méritants défavorisés grâce à des partenariats entre établissements d'enseignement supérieur et scolaire, se développent rapidement (50 000 bénéficiaires en 2012). La réforme de la première année des études de santé permettra quant à elle de passer d'une logique de sélection par *numerus clausus* avec des taux d'échecs massifs à une logique de progression et de réussite qui donnera désormais à tous les étudiants une solution pour poursuivre leurs études. Plus généralement, tout au long du premier cycle, les étudiants auront la possibilité de finaliser leur projet personnel et professionnel grâce à des parcours diversifiés, une spécialisation progressive et des passerelles de réorientation entre les différentes filières. Par ailleurs, pour favoriser le décloisonnement des filières, chaque lycée mettant en œuvre une section de technicien supérieur devra conventionner avec une université ou une grande école afin d'introduire un lien universitaire sur des sujets comme la réingénierie des savoirs et méthodes pédagogiques et l'accompagnement des étudiants dans la construction de leur projet professionnel et d'études. De même, la généralisation des relations conventionnelles entre les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) et les universités permettra également aux étudiants de bénéficier d'équivalences et de passerelles. Les conditions nécessaires à la construction d'un parcours de formation réussi seront favorisées par davantage de pluridisciplinarité en licence, car les étudiants pourront se spécialiser progressivement et se réorienter plus facilement. Enfin, la suppression des spécialités de licence et de master et l'instauration d'une nomenclature nationale des formations rendra plus lisible l'offre de formation et contribuera à l'amélioration de l'orientation des étudiants.
- Développer la mobilité étudiante en Europe et dans le monde, en s'appuyant sur la dynamique européenne et en ciblant les filières professionnelles et technologiques (projet « Mobilité internationale 2020 »).
- Améliorer les conditions de vie étudiante par la construction de 40 000 logements étudiants d'ici 2017, la création de centres de santé sur les campus et la réforme des aides sociales prévue en 2013. D'ores et déjà, la loi de finances initiale pour 2013 sécurise le financement pérenne d'un 10^e mois de bourse (versé depuis la rentrée 2011), prend en compte l'augmentation attendue des effectifs de boursiers et revalorise le taux des bourses.

Afin de faire pleinement entrer l'école dans l'ère du numérique, le gouvernement a lancé le 13 décembre 2012 une stratégie consistant à mettre à disposition des ressources de qualité tout en accompagnant les usagers et à développer les services pour les usagers dans et au-delà des établissements. La stratégie numérique prévoit également la multiplication des parcours de formation initiale et continue hybrides, en présentiel et à travers les plates-formes d'*e-learning*, et, à terme, la création d'un campus numérique. L'objectif de cette formation sera, au-delà de la maîtrise des outils, de permettre à l'enseignant de s'orienter dans le choix des ressources et d'en créer lui-même. Il devra également pouvoir porter un regard critique sur les usages pédagogiques qu'il met en œuvre dans sa classe avec le numérique et initier ses élèves à un usage raisonnable et responsable des technologies de l'information. Dans l'enseignement supérieur, un plan

numérique intitulé « France Université Numérique », lancé en janvier 2013, permettra la mise en ligne d'une partie des cours magistraux (20 % d'ici 5 ans), facilitera un encadrement plus personnalisé des étudiants et favorisera la mise en réseau des enseignants ainsi que des partenariats nationaux et internationaux.

v. Promouvoir l'inclusion sociale

Stratégie nationale de santé

Le fonctionnement actuel du système de santé est trop cloisonné, imparfaitement articulé au secteur social et centré sur la prise en charge de pathologies aiguës, alors que le vieillissement de la population et le développement des maladies chroniques demandent de le faire évoluer. Pour répondre à ces défis, c'est dorénavant à partir du parcours de la personne que doit s'organiser le système de santé, pour supprimer peu à peu les ruptures dans la prise en charge dont les populations les plus précaires sont les premières à pâtir. Une stratégie nationale de santé mobilise le gouvernement, les opérateurs nationaux et régionaux de santé. Elle est placée sous l'égide d'un comité des sages, composé de hautes personnalités du monde de la santé et de la recherche. Une loi de santé publique fixera les orientations en 2014.

Adaptation de la société au vieillissement

Les travaux de préparation de la réforme de la dépendance ont suivi une approche large afin de mieux appréhender toutes les dimensions du vieillissement. L'article 13 de la loi de financement de la sécurité sociale 2013 a d'ores-et-déjà mis en place, à compter du 1er avril 2013, une contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA) de 0,3 % sur les pensions des retraités imposables. Son produit viendra, à terme, compléter le financement de la dépendance assuré aujourd'hui par la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA), versée par les entreprises et gagée par la journée de solidarité.

Un projet de loi sur l'adaptation de la société au vieillissement, englobant toutes les dimensions de l'avancée en âge, est également en cours de préparation et devrait être présenté à la fin de l'année 2013. Ce projet de loi devrait s'articuler autour de trois axes : la prévention, l'adaptation de la société au vieillissement et l'accompagnement des personnes en perte d'autonomie. Des mesures seront notamment prises pour faciliter l'accès aux droits des personnes âgées et lutter contre leur isolement.

Lutte contre l'exclusion dans l'éducation

Le nombre d'enfants en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire est en augmentation constante depuis la loi du 11 février 2005. Afin d'accompagner au mieux ces élèves et de leur permettre de suivre la meilleure scolarité possible, 1500 auxiliaires de vie scolaire individuels supplémentaires (AVS-i) ont été recrutés à la rentrée 2012. Des modules de formation à distance et en ligne proposent aux enseignants qui accueillent dans leur classe un élève en situation de handicap les informations nécessaires sur les handicaps et sur les adaptations pédagogiques à mettre en œuvre. Pour ce qui est de l'enseignement supérieur, au cours des cinq dernières années, le nombre des étudiants en situation de handicap a doublé pour atteindre 13 382 en 2012. En 2012, la charte université-handicap, signée en 2007, a été renouvelée et élargie.

En ce qui concerne la scolarisation des enfants roms, trois nouvelles circulaires, publiées le 11 octobre 2012, formulent une série de préconisations concernant les modalités de scolarisation des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs ainsi que des élèves allophones nouvellement arrivés, le pilotage des dispositifs, la lutte contre l'absentéisme et la non scolarisation, et la prise en charge pédagogique et l'acquisition des savoirs fondamentaux. Au niveau national, un réseau coordonné des CASNAV (Centre académique pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs), est mis en place afin de coordonner les orientations nationales et les conditions générales de scolarisation de ces élèves et de faciliter la mutualisation des expériences académiques. Ce réseau est décliné aux niveaux académique, départemental et local. La prévention de l'absentéisme est au cœur du dispositif.

Encadré 5 – Comité interministériel de la jeunesse (CIJ)

Le CIJ, réuni le 21 février 2013, a examiné des propositions pour améliorer la situation des jeunes, qui répondent à quatre priorités.

Sécuriser les parcours de formation et l'insertion sociale et professionnelle des jeunes.

Un service d'information, d'accompagnement et d'orientation qui réponde à la diversité des besoins des jeunes sera créé afin de promouvoir la réussite de tous les jeunes en luttant contre le décrochage.

L'accès à l'assurance complémentaire santé pour les jeunes sera amélioré et la réponse aux difficultés des jeunes deviendra un axe fort des politiques de santé. Pour faciliter l'accès des jeunes au logement, une garantie universelle et solidaire des risques locatifs sera créée et des réformes seront engagées pour faciliter l'accès des jeunes au logement social et faciliter les colocations. L'accès à l'emploi des jeunes sera favorisé par le contrat de génération, le soutien aux initiatives des jeunes créateurs d'entreprises ; des « emplois francs » seront expérimentés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Sécuriser les parcours d'insertion sociale et professionnelle des jeunes signifie également leur garantir des ressources : ainsi la « garantie jeunes » (voir 3.3 ci-dessus) sera mobilisée pour apporter aux jeunes un accompagnement intensif, des propositions adaptées de formation et d'emploi, ainsi qu'une garantie financière équivalente au RSA ; une allocation d'étude et de formation sous conditions de ressources sera proposée aux étudiants.

Les décisions du CIJ porteront également sur l'accès des jeunes aux sports, aux loisirs et à la culture et à l'offre audiovisuelle et numérique de service public.

Enfin, une attention particulière sera portée aux actions permettant de favoriser le parcours de réinsertion des jeunes détenus ou faisant l'objet d'une mesure judiciaire.

Augmenter la mobilité internationale et la rendre accessible à tous les jeunes.

Le nombre de jeunes qui effectuent une mobilité internationale devrait augmenter. En effet, les moyens prévus dans l'accord du Conseil européen de février pour le futur programme 2014-2020 pour l'éducation et la jeunesse (+35 % prévu par rapport à 2007-2013) devraient permettre de soutenir deux fois plus de jeunes dans leur projet de mobilité. La mise en place de structures d'intermédiation et de formation permettra de garantir l'accès à la mobilité pour le plus grand nombre.

Promouvoir l'engagement des jeunes

Les jeunes seront sensibilisés sur tous les types d'engagement, tout au long du parcours scolaire et en dehors du cadre de l'éducation formelle. La reconnaissance et la valorisation des expériences, grâce à la capitalisation des acquis et à leur prise en compte dans les parcours scolaire et professionnel, sera encouragée et structurée.

Renforcer le lien entre les jeunes et les institutions

Pour renforcer la présence des jeunes dans l'espace public, le développement des organisations de jeunes dirigées par des jeunes sera encouragé, de même que la participation des jeunes aux mouvements associatifs, politiques et syndicaux. La participation des jeunes au sein des instances dirigeantes des associations agréées par l'État sera garantie. Des collèges jeunes seront ainsi créés dans les Conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux (CESER) à l'image du Conseil économique social et environnemental (CESE).

Pour conforter le lien entre les institutions et les jeunes et lutter contre les discriminations, des délégués spécifiques seront mobilisés pour améliorer le rapport entre police et population. La lutte contre les contrôles d'identité à caractère discriminatoire sera renforcée.

Pour construire une fonction publique à l'image de la diversité d'origines ou de formations des jeunes, la diversité des jeunes sera favorisée lors des recrutements dans les fonctions publiques

Une politique de « *testings* » en matière de formation, de logement, de stage, d'emploi et d'accès aux loisirs sera mise en place.

Lutte contre la pauvreté

Voir le plan pluriannuel de lutte contre et pour l'inclusion sociale présenté au point 4.6 supra.

vi. Promouvoir les droits des femmes et l'égalité entre les femmes et les hommes

Depuis mai 2012, la question des droits des femmes est redevenue une priorité politique. À travers le programme « une troisième génération des droits des femmes : vers une société de l'égalité réelle », arrêté en comité interministériel aux droits des femmes le 30 novembre 2012, le gouvernement a défini un plan global et interministériel pour renforcer les droits des femmes et s'attaquer concrètement aux inégalités entre femmes et hommes. Élément structurant de la politique d'égalité et de justice sociale, la question de l'égalité entre les femmes et les hommes est un moyen efficace pour renforcer la cohésion sociale. Elle constitue également un enjeu de croissance et un champ de réflexion pour la compétitivité pour notre économie.

Des méthodes de travail profondément renouvelées

Le gouvernement a réformé profondément ses méthodes de travail pour faire de la question des droits des femmes un enjeu central, décliné dans toutes les politiques publiques. Après le rétablissement d'un ministère des droits des femmes, chaque ministre a désigné un haut fonctionnaire en charge de l'égalité femmes-hommes et un conseiller de son cabinet, référent sur l'égalité femmes-hommes. Ils sont les interlocuteurs directs du ministère des droits des femmes et le relais de cette priorité : chaque ministère a ainsi défini une « feuille de route dans le domaine de l'égalité », rendue publique et qui constitue un engagement personnel d'inscrire l'égalité femmes-hommes dans l'action du ministère.

Lutter contre la précarité des femmes

L'accord national interprofessionnel sur la sécurisation de l'emploi du 11 janvier 2013, que le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi transpose, apportera des améliorations concrètes à la situation des très nombreuses femmes employées à temps partiel. Le gouvernement encourage la négociation dans les branches professionnelles afin de promouvoir les accords producteurs de droits sociaux nouveaux pour les salariées.

Le gouvernement fait également du soutien aux familles monoparentales une priorité du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Cet engagement se concrétisera dans le cadre du projet de loi-cadre relatif aux droits des femmes par l'amélioration de l'allocation de soutien familial et la mise en place d'une garantie publique pour les mères isolées victimes des impayés de pensions alimentaires.

Promouvoir l'égalité professionnelle réelle entre les hommes et les femmes

Pour renforcer l'égalité dans l'entreprise, le dispositif de pénalité en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, institué par la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, a été réformé par décret du 19 décembre 2012. Ce décret renforce les exigences vis-à-vis des entreprises en augmentant le nombre de thèmes devant être traités dans la négociation ou dans les plans d'action. Il rend en particulier obligatoire celui de la rémunération. Les services de l'État pourront désormais avoir une vision exhaustive pour toutes les entreprises de 50 salariés et plus du respect de leurs obligations en matière d'égalité

professionnelle. Une grande campagne nationale de l'inspection du travail a été lancée pour vérifier l'application du décret.

Dans les fonctions publiques, un protocole d'accord sur l'égalité entre les femmes et les hommes, signé le 8 mars 2013, apporte des réponses nouvelles pour faire du secteur public un secteur exemplaire. Dans le secteur privé, les partenaires sociaux poursuivent leur négociation sur l'égalité professionnelle et la qualité de vie au travail. Conformément au calendrier fixé lors de la grande conférence sociale de juillet 2012, le gouvernement soutiendra des solutions innovantes favorisant un meilleur partage des congés familiaux entre les deux membres du couple.

Au terme des évaluations engagées dans le cadre du CIMAP, le gouvernement prendra les décisions qui s'imposent pour développer l'accueil de la petite enfance et notamment les accueils collectifs, dans le cadre de la négociation de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion de la branche famille.

Enfin, une réforme du complément de libre choix d'activité (CLCA) qui, dans sa forme actuelle, éloigne les femmes du marché du travail, est prévue pour favoriser une plus grande égalité entre les hommes et les femmes.

5.2 Utilisation des fonds structurels

La programmation des fonds européens, en cofinancement avec les politiques nationales, rejoint les priorités de politique économique et sociale identifiées par l'Union et ses États dans les lignes directrices intégrées¹⁷ de la stratégie Europe 2020, adoptées par le Conseil le 17 juin 2010.

i. Le Fonds social européen (FSE)

Le programme opérationnel « compétitivité régionale et emploi 2007-2013 » du Fonds social européen

Ce programme est doté d'une enveloppe financière de 4,5 Md€ pour sept ans.

Au total, près de 3,9 millions de participants ont bénéficié du programme. Pour plus de 30 % d'entre eux, la participation aux actions cofinancées par le FSE s'est traduite par une sortie vers l'emploi, l'accès à la formation ou une formation certifiée. Plus globalement, pour 65 % des participants, une sortie positive a pu être enregistrée. Au 14 janvier 2013, 4,1 Md€ ont été programmés. L'essentiel des moyens dédiés à ce programme s'inscrit dans le cadre des orientations fixées par les lignes directrices 7, 8 et 10 :

Accroître la participation des femmes et des hommes au marché du travail, diminuer le chômage structurel et promouvoir la qualité de l'emploi (1,3 Md€ soit 31,5 % des montants programmés) – ligne directrice 7 :

Le FSE participe directement à la poursuite de l'objectif national de porter le taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans à 75 % afin de permettre au plus grand nombre d'accéder à l'emploi. Cette intervention se décline en trois rubriques :

¹⁷ Les 10 lignes directrices du Conseil de l'UE, fondées sur les objectifs de la stratégie Europe 2020, orientent la coordination des politiques économiques nationales des États membres.

- accroître l'offre de travail, notamment des jeunes, des seniors et des femmes (41 % des crédits programmés au titre de cette ligne directrice) ;
- sécuriser les transitions et les parcours professionnels (40 %) ;
- accompagner les demandeurs d'emplois (19 %).

En particulier, l'action du FSE se concrétise par une action forte pour l'insertion des jeunes dans l'emploi, en cohérence avec l'initiative prise par la Commission européenne, *via* le développement de l'apprentissage et de l'alternance, ainsi que par le dispositif « Défense 2^e chance » destiné aux jeunes les plus en difficulté et le soutien aux dispositions d'accueil et d'orientation des jeunes. À titre d'illustration, en 2012, le taux d'accès à un emploi pour les jeunes accompagnés par des structures d'accueil et d'orientation a atteint 31 % pour un objectif de 30 %.

Développer une main-d'œuvre qualifiée en mesure de répondre aux besoins du marché du travail et promouvoir l'éducation et la formation tout au long de la vie (1,7 Md€ soit 41 % des montants programmés) – ligne directrice 8 :

L'action du FSE prend en compte les besoins de main-d'œuvre qualifiée du marché du travail et l'investissement dans le capital humain. Cette action se concentre sur les publics de bas niveau de qualification (aussi bien pour les salariés que pour les demandeurs d'emploi) et sur les seniors. En 2012, plus de 67,4 % des demandeurs d'emploi formés avaient un bas niveau de qualification ; la part des seniors participant à des actions de formation était de près de 34 %, taux à comparer avec un objectif de 35 %.

Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté (1,1 Md€ soit 27,5 % des montants programmés) – ligne directrice 10 :

Le FSE contribue directement à l'amélioration de la participation au marché du travail des personnes qui en sont le plus éloignées, notamment des jeunes et des adultes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles ainsi que des personnes bénéficiaires des minima sociaux. En termes de résultats, en 2012, par exemple, le taux de sortie vers l'emploi à l'issue d'un parcours au sein d'un plan local pour l'insertion et l'emploi, qui concerne notamment les chômeurs de longue durée et les allocataires de minima sociaux au niveau local, a atteint 34 %.

Perspectives d'évolution de la gouvernance pour la période de programmation 2014-2020

Au titre de la période de programmation 2014-2020, la gouvernance du Fonds social européen devrait évoluer. Dans le cadre des futures lois de décentralisation, la gestion d'une partie du FSE devrait ainsi être confiée aux conseils régionaux, qui deviendraient autorités de gestion dans les domaines de compétences qui leur sont confiés par la loi. C'est en particulier le cas de la politique de la formation qui sera conduite sur les territoires par les régions. Le volet du Fonds social européen concernant la politique de l'emploi, qui reste une compétence de l'État, sera pour sa part conduit dans un programme opérationnel national.

ii. Le Fonds européen de développement régional (FEDER)

Le FEDER est l'un des deux fonds de la politique de cohésion dont la France bénéficie. Il comporte 46 programmes régionaux ou interrégionaux, dont 26 pour la « Compétitivité régionale et emploi » en Métropole, 8 pour la « Convergence » dans les DOM et 12 pour la « Coopération territoriale européenne ».

Ils représentent pour l'ensemble de la période concernée par le cadre financier pluriannuel 2007-2013, une enveloppe d'un peu plus de 8,5 Md€ de crédits européens. Au 1^{er} janvier 2013, le taux de programmation¹⁸ des programmes FEDER atteignait 81 %.

L'intervention du FEDER porte en priorité sur les objectifs d'Europe 2020. Cinq thèmes concentrent ainsi près de 85 % des montants programmés : « R&D, Innovation et esprit d'entreprise » (40 %), « TIC » (7 %), « Énergie » (9 %), « Environnement » (14 %) et « Transport durable » (8 %). Parmi les bénéficiaires de la programmation FEDER, les entreprises continuent d'occuper une place importante avec près d'un tiers des bénéficiaires de la programmation. Cette orientation forte de la programmation vers la R&D, l'innovation et les entreprises est conforme aux priorités stratégiques communautaires.

Le FEDER au service de la R&D, de l'innovation et du développement durable sur les territoires

Les mesures relevant du soutien à la « RDT, innovation, esprit d'entreprise » (nomenclature UE) orientent la programmation FEDER dans la quasi-totalité des régions. L'innovation au sens large représente ainsi plus de 40 % des montants UE programmés au niveau national (2,33 Md€ de crédits UE pour un coût total de 8,36 Md€) et plus de 50 % dans huit régions. Si l'on y ajoute le thème « TIC », qui représente 7 % de la programmation (435 M€ de crédits UE pour un montant total programmé de 1,25 Md€), les projets liés à « l'économie de la connaissance » représentent près de 50 % de la programmation FEDER. Les actions en faveur de l'innovation représentent pour près de 45 % des actions au service de la RDTI et pour 40 % des mesures en faveur de l'entrepreneuriat.

Les fonds structurels participent également de la conversion écologique et du développement de systèmes productifs durables sur les territoires. Ainsi, le soutien aux énergies renouvelables (solaire, biomasse, éolien, principalement) et à l'efficacité énergétique représentent 10 % du total de la programmation des programmes FEDER « Compétitivité » et « Convergence » (DOM). Entre 2011 et 2013, le soutien du FEDER aux actions en faveur de l'environnement, de la prévention des risques et de la biodiversité a ainsi enregistré la plus forte progression (+4 points) parmi les thématiques prioritaires de la programmation.

FEDER et financement des entreprises : la montée en puissance des instruments d'ingénierie financière

L'ingénierie financière consiste à concevoir, évaluer et gérer des instruments financiers dont la finalité est de catalyser des fonds publics et privés sur des projets identifiés comme prioritaires par l'État et ses partenaires afin de pallier une raréfaction du crédit. Le soutien du FEDER aux PME et au développement d'instruments financiers innovants en faveur des entreprises, avec près de 350 M€ mobilisés dans des instruments d'ingénierie financière en 2012, constitue également une contribution directe à la Ligne directrice 6 (« Améliorer l'environnement des entreprises et des consommateurs et moderniser la base industrielle afin d'assurer le plein fonctionnement du marché intérieur »).

Dans le sillage des stratégies régionales d'innovation, et demain des « stratégies de spécialisation intelligente » que les régions sont tenues d'élaborer en vue de la prochaine programmation 2014-2020, la R&D, l'innovation et le soutien aux entreprises apparaissent en effet comme des champs privilégiés pour le recours à des mécanismes d'aide remboursable (garantie, prêt, capital-investissement). Outre les dispositifs spécifiques de type JEREMIE pour faciliter l'accès des PME aux financements, aujourd'hui déployés par les régions Auvergne, Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte-d'Azur (garantie), on recensait au

¹⁸ Le taux de programmation est le ratio du montant total des crédits engagés sur l'enveloppe globale.

31 décembre 2012 près de 180 opérations d'ingénierie financière pour un coût total de près de 350 M€, au titre des PO FEDER « Compétitivité ». En 2012, plusieurs régions françaises ont accéléré la mise en place de fonds d'amorçage ou de co-investissement, en lien avec des initiatives nationales similaires (ex : Fonds national d'amorçage, Fonds stratégique d'investissement).

Encadré 6 - Les fonds structurels et le Pacte pour la croissance et l'emploi du Conseil européen de juin 2012

Le Conseil européen des 28 et 29 juin dernier a adopté le Pacte pour la croissance et l'emploi. Au sein de celui-ci des financements à effet rapide ont été identifiés à hauteur de 120 Md€, dont la reprogrammation de fonds structurels pour un total de 55 Md€ avant la fin de l'année 2013, terme de l'engagement des fonds sur l'actuel cadre financier pluriannuel 2007-2013.

S'agissant de la France, le travail visant à exploiter au mieux les opportunités offertes par la reprogrammation des fonds structurels se poursuit dans chaque région, conformément à la circulaire du 27 août 2012 par laquelle le Premier ministre avait demandé aux préfets de région d'étudier toutes les mesures de nature à faire émerger des projets créateurs de croissance, de les instruire dans les meilleurs délais et de programmer des opérations à réalisation rapide. Au 31 décembre 2012, les fonds structurels restant à engager, en France, d'ici la fin de l'année 2013 s'élèvent à 3 Md€. Les projets appelés à bénéficier de ces fonds portent notamment sur les domaines de la recherche et de l'innovation, des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, des nouvelles technologies de l'information et de la communication, ou encore de l'ingénierie financière au profit des PME. Ils incluent par exemple :

- en Aquitaine, le soutien à l'installation d'une plate-forme du CEA pour la fabrication et l'assemblage d'éléments pour des centrales solaires ;
- en Basse-Normandie, le soutien à l'adaptation des équipements du port de Cherbourg pour faciliter le développement des énergies marines renouvelables ;
- en Champagne-Ardenne, le soutien à la réhabilitation énergétique d'un parc de logements ;
- en Provence-Alpes-Côte d'Azur, le soutien à la mise en place d'un fonds de garantie pour les PME ;
- en Midi-Pyrénées, le soutien au développement d'un espace virtuel connecté dans le domaine de la santé.

iii. Priorités proposées par la France pour le cadre stratégique commun 2014-2020 dans le contexte de la stratégie Europe 2020

Dans le prochain cadre financier pluriannuel 2014-2020, la Commission a proposé au titre de la rationalisation et de la simplification des programmes européens de regrouper différents instruments dans un cadre unique : c'est ainsi qu'elle a proposé que les fonds structurels (FEDER et FSE) et le Fonds de cohésion s'insèrent avec le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), dans un cadre stratégique commun (CSC), afin de maximiser leur efficacité et d'optimiser les synergies. L'instauration d'un tel cadre sectoriel unique a été bien accueillie par le Parlement européen et par le Conseil et la négociation qui se poursuit devrait permettre, une fois qu'un accord global aura été trouvé sur le CFP 2014-2020, de voir cette nouvelle législation entrer en vigueur.

Le cadre stratégique commun se déclinerait au niveau national sous la forme d'un contrat de partenariat couvrant l'ensemble des cinq fonds, alors qu'aujourd'hui le cadre stratégique national (CSN) n'englobe pas le FEADER et le FEAMP. Élaboré par chaque État membre en coopération avec les collectivités territoriales, le contrat de partenariat devrait être soumis à la Commission européenne dans les trois mois suivant l'adoption du cadre stratégique commun, en même temps que les programmes opérationnels qui continueront d'être les documents de référence pour la mise en œuvre des fonds structurels. L'ensemble du processus de préparation

et de mise en œuvre est régi par le principe de partenariat et de gouvernance multi-niveaux. Le 20 décembre 2012, l'Instance nationale de préparation de l'accord de partenariat (INPAP) s'est réunie pour la première fois pour une présentation de la position des services de la Commission européenne sur ce que devraient être les priorités stratégiques de l'accord de partenariat français au vu des 11 objectifs thématiques.

Près de 80 structures, réparties au sein de 4 collèges (État, collectivités, partenaires sociaux, société civile et acteurs économiques) seront ainsi en mesure de débattre des contributions issues des différentes étapes de la concertation et de dégager, sur cette base, les orientations stratégiques de l'accord de partenariat final. Le partenariat national (composé de plus de 300 structures représentatives des diverses parties prenantes des politiques européennes de cohésion, de développement rural et des affaires maritimes) est également invité à s'exprimer par écrit, sur la base d'un document de concertation. Le grand public sera également invité à s'exprimer à travers le site « www.partenariat20142020.fr ».

Le calendrier prévoit une finalisation de l'accord de partenariat en octobre 2013 pour un envoi de la version finale à la Commission et un début des négociations en novembre 2013.

6. Questions institutionnelles et rôle des parties prenantes

Au cours de son élaboration, ce Programme national de réforme fait l'objet d'une consultation des différentes parties prenantes : les associations de collectivités territoriales, le Conseil économique, social et environnemental, les partenaires sociaux réunis au sein du Comité du dialogue social européen et international et le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les parties prenantes ont de plus pu échanger avec la Commission européenne lors de la rencontre bilatérale organisée le 6 mars 2013 à Paris.

L'implication des collectivités territoriales dans la mise en œuvre du PNR est primordiale, celles-ci étant responsables d'une grande partie des investissements publics en France et jouant un rôle clé pour fournir des services de qualité accessibles à tous.

Les avis et observations reçus de toutes les parties prenantes sont adressés à la Commission européenne avec le présent Programme.

Le projet de PNR a également été transmis pour avis à l'Assemblée nationale et au Sénat le 17 avril 2013, en même temps que le programme de stabilité, avant d'être envoyé à la Commission.

Ce programme bénéficie par ailleurs des fruits du dialogue mené avec la Commission européenne ces derniers mois à la suite de la publication, le 28 novembre 2012, de son *Examen annuel de la croissance*.

PROGRAMME NATIONAL DE RÉFORME POUR 2013

Annexes

1. Annexes du PNR

1.1 Tableaux pour l'évaluation de la recommandation et principales réformes macroéconomiques structurelles

- Tableau 1. Description des mesures prises et impact qualitatif
- Tableau 2. Impact quantitatif des mesures

1.2 Tableau des objectifs Europe 2020 nationaux et principaux engagements pour les 12 prochains mois

2. Contributions des parties intéressées

2.1 Contribution du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

2.2 Contribution de la Maison européenne des pouvoirs locaux français

2.3 Contribution de Force ouvrière

2.4 Contribution de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

2.5 Contribution de la Confédération générale du travail

2.6 Contribution du Conseil économique, social et environnemental

| | | | | | | | | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|
| <p>c) poursuivre l'examen de la viabilité et de l'adéquation du système de retraite et prendre des mesures supplémentaires si nécessaire</p> | <p>Réforme des retraites</p> | <p>(i) préserver le système de retraite par répartition ; (ii) conforter l'équité du système ; (iii) améliorer la lisibilité du système afin de conforter la liberté de choix ; (iv) assurer la confiance dans les régimes par répartition, en les inscrivant dans un cadre financier durablement équilibré, et améliorer le pilotage du système de retraite.</p> | | | <p>Décembre – février : remise par le COR de 2 rapports (besoin de financement et état des lieux du système)</p> | <p>Juin 2013 : la Commission sur l'avenir des retraites remet ses propositions; début de la concertation avec les partenaires sociaux</p> | | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|

| | | | | | | | | | | | |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Point 2 | <p>a) introduire de nouvelles réformes pour lutter contre la segmentation du marché du travail en revoyant certains aspects de la législation en matière de protection de l'emploi, en concertation avec les partenaires sociaux dans le respect des pratiques nationales, notamment en ce qui concerne les licenciements</p> | <p>Réforme du fonctionnement du marché du travail et notamment des règles en matière de licenciement</p> | <p>Faciliter l'adaptation des entreprises aux chocs conjoncturels.</p> | <p>Cadre juridique plus sécurisé en cas de licenciement collectif.</p> <p>Facilitation de la conciliation prud'homale.</p> | <p>ANI du 11.01.2013 sur la sécurisation de l'emploi</p> | | <p>Projet de loi de transposition de l'ANI du 11 janvier 2013 sur la sécurisation de l'emploi</p> | | | | <p>Ces nouvelles dispositions devraient réduire de manière importante la segmentation du marché du travail, en limitant la réticence actuelle qu'ont les entreprises à embaucher en CDI.</p> |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

| | | | | | | | | |
|--|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | | | | | | |
| | Favoriser le maintien dans l'emploi des salariés | Mettre à disposition des entreprises de nouveaux outils d'adaptation interne. | Accords de maintien dans l'emploi : en cas de grave difficulté conjoncturelle , il sera possible, par la signature d'accords d'entreprise, de modifier temporairement (2 ans au maximum) les temps de travail et les salaires (sauf s'ils sont inférieurs à 1,2 fois le SMIC) des employés. Dispositifs permettant de faciliter la mobilité interne. | ANI du 11.01.2013 sur la sécurisation de l'emploi | Projet de loi de transposition de l'ANI du 11 janvier 2013 sur la sécurisation de l'emploi | Cette mesure contribue à augmenter le taux d'emploi. | | Ces nouvelles dispositions devraient réduire de manière importante la segmentation du marché du travail, en limitant la réticence actuelle qu'ont les entreprises à embaucher en CDI. |

| | | | | | | | | | |
|--|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | | | | | | | |
| | Équilibre entre CDD et CDI : | <p>Mesures d'incitations financières sur les cotisations sociales employeurs, qui devraient accroître les incitations à l'embauche des jeunes en CDI, d'une manière neutre budgétairement.</p> <p>Inciter les embauches en CDI</p> | <p>Majoration de cotisations patronales d'assurance chômage pour les CDD de moins de 3 mois.</p> <p>Exonération de cotisations patronales d'assurance chômage pour les embauches en CDI de jeunes de moins de 26 ans</p> <p>CDI d'intérim ;</p> <p>Expérimentation du contrat de travail intermittent</p> | <p>ANI du 11.01.2013 sur la sécurisation de l'emploi</p> | | <p>Projet de loi de transposition de l'ANI du 11 janvier 2013 sur la sécurisation de l'emploi</p> | | | <p>Ces nouvelles dispositions devraient réduire de manière importante la segmentation du marché du travail, en limitant la réticence actuelle qu'ont les entreprises à embaucher en CDI.</p> |

| | | | | | | | | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|--|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Égalité professionnelle hommes/femmes | L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes contribue largement à la lutte contre la segmentation du marché du travail. | Mesures visant à lutter contre le temps partiel subi. | ANI du 11.01.2013 sur la sécurisation de l'emploi | | Projet de loi de transposition de l'ANI du 11 janvier 2013 sur la sécurisation de l'emploi | Contribue à l'objectif de taux d'emploi des femmes. | | | |
| b) continuer de veiller à ce que toute évolution du salaire minimum soutienne la création d'emplois et la compétitivité | Modification des règles de revalorisation du SMIC | Prendre en compte des indices qui reflètent le mieux la réalité économique pour revaloriser le SMIC | Le SMIC sera indexé sur l'inflation mesurée (hors tabac) pour les 20 % des ménages ayant le plus bas niveau de vie | Décret n° 2013-123 du 7 février 2013 relatif aux modalités de revalorisation du salaire minimum de croissance | | | | | | Veiller à ce que le coût du travail des peu qualifiés reste en adéquation avec leur productivité afin de ne pas peser sur l'employabilité des jeunes et des moins qualifiés. |
| c) prendre des mesures en vue d'augmenter la participation des adultes à l'apprentissage tout au long de la vie | développement des formations professionnelles | Identification des besoins des territoires et mises en place des actions en partenariat : État, régions, partenaires sociaux et SPE | Amélioration de la participation des jeunes et des adultes à la formation professionnelle | Contractualisation puis loi | Signature des contrats avec toutes les régions sauf Ile de France | Projet de loi à venir sur la décentralisation | Augmenter le taux d'emploi | | | Améliorer l'offre en formation, mieux répondre aux besoins des territoires, des entreprises. |

| | | | | | | | | | | |
|--|--|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| | | Plateformes territoriales d'appui aux mutations | Aider les TPE et PME à renforcer leur compétitivité et les salariés à s'adapter sans passer par la case chômage. | Création de services intégrés entre les différents acteurs dans 13 territoires. | | Announce des territoires concernés le 11 mars 2013. | | | | Améliorer l'adéquation entre offre et demande de main d'œuvre. |
| | | Réforme de la formation professionnelle | Améliorer l'efficacité du dispositif et recentrer les financements vers ceux qui en ont le plus besoin (demandeurs d'emploi et jeunes) | | Loi | | Projet de loi à venir sur la formation professionnelle et l'apprentissage avant fin décembre 2013 | Augmenter le taux d'emploi | | Améliorer la formation des demandeurs d'emploi. |
| | | Compte personnel de formation | Portabilité des droits à la formation au service de la sécurisation des parcours professionnels | Instauration d'un compte individuel, universel et transférable qui remplace le DIF | ANI du 11.01.2013 sur la sécurisation de l'emploi | | Projet de loi de transposition de l'ANI du 11 janvier 2013 sur la sécurisation de l'emploi | Augmenter le taux d'emploi | Concertation à venir entre les partenaires sociaux, les Régions et l'Etat sur le financement | Améliorer la formation des demandeurs d'emploi. |

| | | | | | | | | | | | |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------|-------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Point 3 | a) adopter des mesures concernant le marché du travail afin que les travailleurs plus âgés restent plus longtemps en activité | Contrat de génération | (i) Maintien des seniors dans l'emploi ; (ii) accès des jeunes à l'emploi ; (iii) dynamique de gestion active des âges dans l'entreprise ; (iv) lutte contre la segmentation du marché du travail | Participation financière de l'Etat (4000€/an) pendant 3 ans, pour l'embauche d'un jeune de moins de 26 ans en CDI et le maintien dans l'emploi d'un senior identifié de 57 ans et plus | ANI DU 19.10.2012 relatif au contrat de génération et loi portant création du contrat de génération du 14.02.2013 | Vote de la loi portant création du contrat de génération | Décrets d'application en cours d'élaboration | Augmentatio | n du taux d'emploi des jeunes et des seniors | Financement budgétaire par une fraction des économies sur la dépense publique (10 Mds€) prévus pour financer les mesures du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi | Promouvoir une dynamique active de gestion des âges dans l'entreprise en améliorant l'insertion durable des jeunes dans l'emploi tout en maintenant les seniors en emploi. |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------|-------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

| | | | | | | | | | |
|--|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | Renforcer l'alternance et l'apprentissage | | Loi | | Projet de loi à venir sur la formation professionnelle et l'apprentissage avant fin décembre 2013 | Augmentation du taux d'emploi des jeunes sans qualification (LD7) et amélioration de leur qualification professionnelle (LD8) | | Objectif de 500 000 apprentis d'ici 2017 |
| | Garantie jeunes | Réduire l'écart entre le taux de chômage des jeunes et celui des autres actifs et lutter contre la pauvreté des jeunes | Faire des propositions adaptées d'emploi ou de formation aux jeunes concernés, qui devront les accepter pour bénéficier d'une garantie de ressources différentielle d'un montant équivalent au RSA, intégrant un mécanisme d'intérêsement | Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale | Groupe de travail mis en place en février 2013 | Mesure lancée sur 10 territoires pilotes, en septembre 2013, avant d'être généralisée | Augmenter le taux d'emploi Lutter contre la pauvreté | | Inscrire 100 000 jeunes en situation de pauvreté dans un parcours contractualisé d'accès à l'emploi ou à la formation |

| | | | | | | | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------|--|----------------------------|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| c) intensifier les politiques actives de l'emploi et faire en sorte que les services publics de l'emploi offrent un accompagnement individualisé plus performant | Plan stratégique Pôle emploi 2015 | Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi | Personnalisation de l'offre de service aux demandeurs d'emploi, différenciation de l'offre de service aux entreprises, adaptation aux besoins des territoires. | Plan de mise en œuvre de la Convention tripartite | | | Augmenter le taux d'emploi | | Amélioration de l'activation et de l'insertion dans l'emploi |
| | Renforcement des effectifs de Pôle Emploi | Améliorer l'efficacité du service public de l'emploi | 2000 recrutements en CDI | | Recrutements opérés depuis octobre 2012 | | Augmenter le taux d'emploi | | Financement pris en charge par l'État (pour 2013, la subvention pour charges de service public est majorée de 107 M€). |
| | Emplois d'avenir | | | | Voir ci-dessus | | | | |

| | | | | | | | | | | | |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Point 4 | <p>a) prendre de nouvelles mesures en vue d'introduire un système fiscal plus simple et plus équilibré qui déplacerait la pression fiscale du travail vers d'autres formes de fiscalité pesant moins sur la croissance et la compétitivité extérieure, notamment les taxes vertes et les taxes sur la consommation</p> | <p>Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi</p> | <p>Améliorer la compétitivité et stimuler l'emploi</p> | <p>Crédit d'impôt sur les bénéfices qui permet une baisse du coût du travail.</p> | <p>Loi</p> | <p>Loi de finances rectificative votée le 29 décembre 2012, mesure entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013</p> | <p>Taux de 4 % pour les rémunérations versées au titre de 2013 (crédit d'impôt versé à partir de 2014) et de 6 % pour les rémunérations versées les années suivantes.</p> <p>Comité de suivi chargé de dresser un constat sur le fonctionnement du dispositif.</p> | | | <p>Coût budgétaire (20 Md€ à terme) financé pour moitié par une réduction des dépenses publiques et pour moitié par une hausse de la fiscalité indirecte : simplification des taux de TVA et renforcement de la fiscalité écologique.</p> | <p>Transfert d'une partie de la charge fiscale pesant sur le travail vers les taxes sur la consommation et l'environnement.</p> |
| | | <p>Mise en place d'une fiscalité écologique</p> | | <p>Orienter les comportements vers une meilleure préservation de l'environnement</p> | | <p>Conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012 et création d'un comité pour la fiscalité écologique</p> | <p>Premières mesures dans le projet de loi de finances pour 2014</p> | <p>Réduction des émissions de gaz à effet de serre, limitation de la consommation d'énergie</p> | | | |

| | | | | | | | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|---------------------------------------------------|--|
| <p>b) poursuivre les efforts en vue de réduire et de rationaliser les dépenses fiscales (en particulier celles encourageant le recours à l'endettement)</p> | <p>Réduction des dispositifs dérogatoires</p> | <p>Rationalisation du système de prélèvements obligatoires</p> | | <p>Loi</p> | <p>Diverses réductions dans la seconde loi de finances rectificatives de 2012 du 16 août 2012, la loi de finances pour 2013 et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013</p> | | | | |
| | <p>Meilleure gouvernance des finances</p> | <p>Gouvernance renforcée</p> | <p>Suivi et évaluation des dépenses fiscales et niches sociales</p> | <p>Loi</p> | <p>Loi de programmation des finances publiques 2012-2017</p> | | | | |
| <p>c) examiner si les taux réduits de TVA appliqués actuellement favorisent la croissance et la création d'emplois</p> | <p>Refonte des taux de TVA</p> | <p>Dans le cadre du financement du CICE, rationaliser les taux de TVA</p> | <p>Les taux de TVA actuels de 5,5 %, 7 % et 19,6 % seront portés à 5 %, 10 % et 20 % à partir du 1^{er} janvier 2014</p> | <p>Loi</p> | <p>Loi de finances rectificative votée le 29 décembre 2012</p> | | | <p>Rendement de 6,4 Md€ sur la première année</p> | |

| | | | | | | | | | | |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|--|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Point 5 | a) poursuivre les efforts pour supprimer les restrictions injustifiées dans les professions et secteurs réglementés, en particulier dans le secteur des services et du commerce de détail | Vétérinaires | Suppression des restrictions sur les formes juridiques et modification des règles de détention de capital | Suppression de l'interdiction de démarchage | Loi | | Projet de loi visant à moderniser la profession de vétérinaire en 2013. | | | |
| | | Avocats | Mise en conformité avec l'article 24 de la directive service | Suppression de l'interdiction de démarchage | | | | | | |
| | | Experts comptables | Ouverture du capital des sociétés d'expertise comptable à des EC européens | | Modification de l'ordonnance 45-2138 | Discussions sur le texte après les élections à l'Ordre des EC (fin mars 2013) | | | | |
| | | Action de groupe | Application effective des droits des consommateurs et développement de la concurrence | Introduction d'une procédure d'action de groupe ouverte notamment aux préjudices découlant des atteintes au droit de la concurrence. | Loi | | Projet de loi dédié au renforcement de la protection des consommateurs | | | Cette nouvelle procédure contribue au développement de la concurrence en augmentant le coût des pratiques anticoncurrentielles, ce qui permettra de faire bénéficier au consommateur d'une plus grande diversité d'offre commerciale, à des prix avantageux. |

| | | | | | | | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|
| <p>b) prendre de nouvelles mesures pour libéraliser les industries de réseau, notamment sur le marché de gros de l'électricité, pour développer les capacités d'interconnexion dans le domaine de l'énergie et pour faciliter l'arrivée de nouveaux opérateurs dans les secteurs du transport ferroviaire de marchandises et du transport</p> | <p>Ouverture du marché de l'énergie</p> | <p>Développement de la concurrence et émergence d'offres innovantes,</p> | <p>Accès à une partie de l'électricité produite par le parc nucléaire historique d'EDF pour les fournisseurs alternatifs d'électricité</p> | <p>Loi</p> | <p>Accès en place depuis juillet 2011. Sur l'année 2012, les fournisseurs alternatifs ont représenté 16 % des volumes d'électricité consommés.</p> | <p>Disparition des tarifs réglementés d'ici fin 2015 à l'exception des tarifs réglementés pour les petits consommateurs.</p> | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|

| | | | | | | | | | |
|--|----------------------------|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | international de voyageurs | Développement des interconnexions | | | Travaux de l'interconnexion électrique France-Espagne commencés en 2012, interconnexion électrique France-Italie déclarée d'utilité publique en avril 2012 | | | | l'interconnexion électrique France-Espagne portera à 2800 MW la capacité d'échange entre les deux pays, |
| | | Réforme du secteur ferroviaire | Réorganiser le secteur ferroviaire, pour améliorer son efficacité industrielle et la qualité de service et préparer l'ouverture à la concurrence du transport de passagers à l'horizon 2019. | Modernisation du cadre social, afin de créer les conditions d'une concurrence équitable et unification des fonctions de gestionnaire d'infrastructure, aujourd'hui éclatées entre RFF et une partie de la SNCF | Loi | La part des nouveaux entrants sur le segment du transport ferroviaire de marchandises est passée entre fin 2010 et fin 2011 de 21 à 29 %. | Projet de loi dans le courant de l'année 2013 | | Préparation de l'ouverture à la concurrence du transport de passagers et meilleure gestion de l'infrastructure par la mutualisation d'un certain nombre de compétences et de fonctions |

Note de lecture : Les mesures signalées en rouge sont celles qui répondent également aux recommandations prises dans le cadre de la procédure de déséquilibres macroéconomiques.

Tableau 2. Impact quantitatif des mesures

| Point de la recommandation | Point de la recommandation | Sous partie | Mesure | Éléments méthodologiques | | Éléments quantitatifs | | | | | | | Autres impacts | | |
|----------------------------|----------------------------|--------------------------------------------------|--------|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|----------------|--|--|
| | | | | Caractéristiques du modèle utilisé et méthode d'estimation | Principales hypothèses macroéconomiques et hypothèses de simulation | Principaux résultats des simulations macroéconomiques | | | | | | | | | |
| | | | | | | Description | Effet annuel cumulé sur le PIB et les autres variables macroéconomiques | | | | | | | | |
| Point 4 | a) | Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi | | | | | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2022 | | | |
| | | | | Simulation sur la base d'un modèle macroéconométrique. | Le CICE est économiquement équivalent à une baisse du coût du travail. Il est modélisé ici comme une baisse des cotisations sociales employeurs. L'effet des mesures de financement est également pris en compte. Bien que le crédit d'impôt ne soit déboursé qu'à partir de 2014, sa mise en place devrait avoir un impact positif sur l'emploi dès 2013 en raison de son anticipation par les entreprises. Une grande partie des mesures de financement (TVA, baisse des dépenses publiques et, dans une moindre mesure, la fiscalité écologique) pèsent sur le pouvoir d'achat des ménages et donc la consommation à court-moyen terme. Les effets sur l'activité augmentent significativement à plus long terme, à mesure que la diminution des dépenses publiques voit ses effets défavorables s'estomper et que la baisse progressive du coût du travail manifeste pleinement ses effets. | PIB | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,6 | | | |
| | | | | | Prix à la consommation | -0,1 | -0,2 | -0,2 | -0,6 | -0,8 | -1,5 | | | | |
| | | | | | Exportations | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,5 | 0,6 | | | | |
| | | | | | Importations | 0,1 | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,0 | | | | |
| | | | | | Emploi (milliers) | 32 | 125 | 224 | 282 | 302 | 318 | | | | |

1.2 Tableau des objectifs Europe 2020 nationaux et principaux engagements pour les 12 prochains mois

| | Liste des mesures appliquées en réponse à l'engagement | Impact estimé des mesures (qual/quant) |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| <i>Objectifs nationaux Europe 2020</i> | | |
| Taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans | Mesures de flexibilité et de sécurisation des parcours de l'ANI du 11 janvier 2013 ; réforme de la formation professionnelle ; contrats de génération : emplois d'avenir ; crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi ; plan stratégique Pôle emploi 2015 | |
| Taux d'emploi des femmes | Égalité professionnelle hommes/femmes | |
| Part du PIB consacrée aux dépenses de recherche et de développement | Pérennisation du CIR ; réorientation des pôles de compétitivité ; soutien à l'innovation par la demande publique | |
| Réduction des émissions de gaz à effet de serre | Mise en place d'une fiscalité écologique | |
| Part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale | Mise en place d'une fiscalité écologique | |
| Augmentation de l'efficacité énergétique | Mise en place d'une fiscalité écologique | |
| Taux de décrochage scolaire | Apprentissage ; dispositif de soutien aux jeunes décrocheurs, loi sur la refondation de l'école (juin 2013) | |
| Proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans diplômées de l'enseignement supérieur | Loi sur l'enseignement supérieur et la recherche (en cours) | |
| Réduction du nombre de personnes pauvres ou exclues | Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale | |

2.1 Contribution du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Avis du CNLE sur le projet de rapport 2013 du Programme national de réforme

Paris, le 10 avril 2013

Le Programme national de réforme (PNR) de la France pour 2013 est établi alors que vient d'y être réalisée une première : l'adoption par un comité interministériel de lutte contre l'exclusion d'un **Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale** (mentionné à la page 38 du projet de PNR). Ce plan s'est nourri des travaux d'une conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, réunie en décembre 2012, qui a abordé les multiples dimensions du sujet. Dans un souci d'**approche globale et transversale**, la Conférence a traité également des questions liées à l'emploi et à l'accès à la formation professionnelle, alors que se déroulait, au même moment, une négociation interprofessionnelle pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés.

Outre le caractère pluriannuel du Plan contre la pauvreté, il faut noter sa **dimension interministériel**, c'est-à-dire la reconnaissance du fait que la lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale concerne chaque département ministériel. Le Plan s'inscrit ainsi dans la lignée de l'article premier de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions : « *la lutte contre les exclusions (...) est une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation* ».

C'est dans ce contexte d'un important infléchissement de la culture et des pratiques en matière de gouvernance des politiques sociales que le CNLE a pris connaissance du projet de Programme national de réforme de la France pour 2013, à propos duquel il formule les remarques suivantes.

1. Transversalité de la lutte contre la pauvreté

Compte tenu de ce qui a été dit ci-dessus, le CNLE aurait souhaité que, dans les divers chapitres du Plan national de réforme, on fasse mieux apparaître que **chacune des politiques publiques** - et pas seulement les dispositifs sociaux - peut contribuer à la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et que l'on fasse aussi mieux ressortir leur **interdépendance**¹.

¹ Le CNLE rappelle que, selon l'article 9 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection

Cela aurait pu être dit et assumé explicitement à propos :

- de la lutte contre la segmentation du marché du travail qui apparaît sous-estimée (p. 19),
 - de la « garantie jeunes » (p. 26),
 - des efforts pour limiter le décrochage scolaire (p. 32),
 - du soutien apporté à la construction de logements (p. 32)
 - de la prise en charge de la dépendance (p. 50),
 - du caractère rechargeable des droits à l'indemnisation du chômage, reconnu par l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 - élément emblématique d'une meilleure prise en considération de la récurrence des emplois courts pour une partie de la population active (encadré p. 20),
 - ou encore à propos de chacun des items rappelés à la page 38 du rapport, dont l'hébergement et l'accès au logement.

En outre, la dimension du logement - et plus particulièrement les engagements pris dans le cadre du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale -, devraient ressortir explicitement, par exemple au titre de la ligne directrice n° 10, avec des engagements budgétaires précis.

2. Objectifs de réduction de la pauvreté

Dans le tableau de suivi des objectifs de la stratégie Europe 2020 (p. 33), il est fait état de l'objectif de réduction de la pauvreté, tant au niveau français qu'européen.

Au niveau européen, la Commission a d'ores et déjà admis que l'objectif de réduction de 20 millions de personnes en risque de pauvreté à l'horizon 2020 ne serait pas atteint¹, ce que le CNLE déplore. Convenait-il, dès lors, de continuer à mentionner cet objectif ?

Le CNLE invite le gouvernement à faire état, dès que possible, au sein du Conseil EPSCO², des choix français en matière d'indicateurs horizontaux principaux pour le renouvellement du suivi de la stratégie Europe 2020. Il rappelle que, comme cela est indiqué dans le PNR, l'indicateur de pauvreté « ancré dans le temps » ne devrait en aucun cas devenir l'un des indicateurs privilégiés pour ce suivi global au niveau européen, vu l'ambiguïté et le manque de lisibilité qui le caractérisent.

sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine ».

¹ Cf. le [rapport sur l'évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe : Employment and Social Developments in Europe 2012](#), janvier 2013, p. 48.

² Conseil emploi, politiques sociales, santé et consommateurs.

Le CNLE maintient cependant la **nécessité d'un suivi de cette stratégie par le moyen d'indicateurs chiffrés**, pour l'Union et pour ses Etats membres. Pour ce suivi, la définition d'objectifs en termes de résultats pour l'Union ou pour ses Etats membres s'est avérée peu probante : elle n'est ni réaliste ni mobilisatrice, et elle n'engage aucune responsabilité. En revanche, il est indispensable que le Conseil européen, dans son appréciation de l'avancée annuelle de la coordination des politiques économiques, puisse tenir compte des évolutions de la pauvreté monétaire relative et d'indicateurs de pauvreté non monétaire, tel que l'accès à l'emploi de ceux qui en sont le plus éloignés, l'accès aux biens et service essentiels et l'effectivité des droits fondamentaux pour tous. Il faut aussi que la Commission soit invitée à formuler ses propositions de recommandations en référence aux évolutions de ces indicateurs, y compris lorsqu'elle énonce ses propositions de recommandations aux Etats membres visant la mise en application de la stabilité budgétaire.

Parmi les mesures annoncées pour réduire la pauvreté, le PNR pourrait mentionner la question de la domiciliation. Il est à regretter l'absence de mention du taux de pauvreté des migrants.

En référence au dernier « paquet social » proposé par la Commission européenne en février 2013, le CNLE marque son intérêt pour un suivi européen plus approfondi de la **pauvreté des enfants** et de **l'inclusion active**, en particulier pour les jeunes, et demande que la France y prenne une part active. De même, estime-t-il souhaitable de promouvoir, au plan européen, une approche commune en matière de **revenu minimum décent**¹.

3. Emploi

Ce projet de PNR se distingue par la place qu'il réserve à l'enjeu que constitue l'emploi - enjeu qui n'est d'ailleurs pas sans lien avec ce qui précède. Il le fait en référence aux recommandations faites à la France par le Conseil européen en mai 2012, tant pour ce qui concerne l'impact des politiques économique et fiscale sur la création d'emploi que pour la prise en considération de la réalité de la forte segmentation du marché du travail dans notre pays. Le CNLE s'en félicite au moment où, comme l'affirme le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale², « *il faut d'abord reconnaître l'accès à l'emploi comme facteur premier d'insertion et de prévention de la pauvreté* ».

Sans que l'on puisse encore se prononcer sur leur impact dans le temps, les diverses actions engagées récemment sont rappelées. On peut toutefois regretter qu'à défaut d'objectifs chiffrés ne soient pas mentionnés **les indicateurs qui permettront d'en évaluer les résultats**, par exemple en matière de création d'emploi, de taux d'activité,

¹ Cf. le rapport du CNLE : *Pour une mise en œuvre effective du droit à des moyens convenables d'existence. Analyse établie autour du concept de reste à vivre*, juin 2012.

² Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, p. 6.

de durée de chômage, de durée des contrats courts, de diminution de la segmentation du marché du travail, d'accès personnalisé à la formation professionnelle et à l'employabilité, de revenus des personnes privées d'emploi ou en sous-emploi.

Sans doute aussi le PNR aurait-il pu rappeler le défi que les progrès à faire en matière de **coordination territoriale** représentent pour le développement économique, pour l'accès à l'emploi et à la formation professionnelle et pour l'insertion professionnelle en général - ainsi que le souligne également le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale¹.

4. Utilisation des fonds structurels

Il est sans doute illusoire de penser que le PNR puisse être l'occasion de rendre compte de façon explicite de l'utilisation par la France des fonds structurels. Au moins pourrait-on renvoyer à un document qui expliquerait en quoi les fonds structurels permettent d'améliorer les résultats des dispositifs mis en place dans le cadre des politiques publiques, au lieu de présenter des résultats globaux qui ne donnent **aucune indication sur l'impact réel des fonds**.

Peut-être les travaux qui feront suite à la consultation lancée par la DATAR en décembre 2012 (à laquelle il est fait allusion p. 55) permettront-ils à l'avenir d'en savoir davantage à ce sujet ?

Par ailleurs, il serait opportun que soit évoquée la **mobilisation des acteurs de l'insertion**, autres que les seules structures institutionnelles, que ces fonds permettent. Or, rien n'est dit à ce sujet, ni de l'accès effectif des structures associatives locales à ces fonds, ni de la levée des obstacles à la mobilisation qu'elles rencontrent.

Enfin, Il n'est pas fait mention que les premiers acteurs de la lutte contre l'exclusion sont **les personnes concernées elles-mêmes** et que leur participation à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques est souvent une condition de leur bonne gouvernance.

2.2 Contribution de la MEPLF

La MEPLF tient à faire savoir à la Commission européenne que ses membres ont émis de fortes réserves sur certains points de réforme, en particulier sur la réforme de l'action publique, liée à la réforme de la décentralisation et sur le Pacte de confiance et de responsabilité. Ils ont déjà fait connaître ces réserves au gouvernement et continuent de les exprimer. Pour plus de précisions, la MEPLF est à la disposition de la Commission européenne.

¹ *Ibid.*, p. 29.

2.3 Contribution de FO



Observations générales

Le document proposé donne une photographie assez réaliste de l'état des politiques et réformes menées et engagées, conduites par le triptyque « Austerité / Compétitivité / Flexibilité ». Ce qui conduit à une opposition de FO sur beaucoup de réformes (marché du travail mais aussi sur le Pacte de compétitivité, CICE y compris, sur les 80 décisions de la MAP ...)

Il est clair que la priorité affichée est bien la consolidation budgétaire et non l'emploi et la lutte contre le chômage. Or, l'austérité nous mène dans le mur. Comme commencent à le reconnaître des économistes libéraux ou comme le montre des rapports récents de l'Unicef et d'autres organismes internationaux, l'austérité, la compétitivité, la flexibilité augmentent le chômage, la pauvreté et accroissent les inégalités, à tous les niveaux. C'est aussi pousser vers la récession et fragiliser le fonctionnement démocratique. Pour FO ce PNR est à revoir en intégralité, car ses axiomes de bases ne sont pas les bons : « égalité, justice et droits sociaux, salaires et consommations, actions et services publics » au lieu de « austérité, compétitivité, flexibilité ».

Pour FO un changement de cap est nécessaire. Il faut privilégier une stratégie de relance fondée sur une revalorisation des salaires et des minimas sociaux pour favoriser la consommation et l'investissement ainsi que l'intervention publique comme moteurs des politiques économiques.

Il y a une nouveauté à souligner : ce PNR se situe dans la lignée des recommandations émises par le Conseil en juillet dernier à l'issue du précédent semestre européen (sur les finances publiques, le marché du travail, la compétitivité, la fiscalité, la concurrence)... preuve qu'on est désormais dans une coordination très resserrée des politiques économiques au niveau européen, traduction concrète des effets des réformes de la gouvernance économique successivement mises en œuvre (six pack, TSCG, two pack...).

1. La priorité est bien le redressement des comptes publics, pas l'emploi et la lutte contre le chômage

Or, le redressement des comptes publics à marche forcée n'est pas favorable à la croissance, au contraire, les mesures de rigueur et d'austérité ont l'effet inverse de celui qui est recherché. La notion de générations futures est une mystification, ce sont les générations actuelles qui remboursent les intérêts de la dette, premier poste de dépense budgétaire en 2012.

Ce discours colporté sur l'endettement public n'a d'autre objectif que de justifier des politiques antisociales de coupes dans les services publics, soi-disant dans l'intérêt des générations futures. La meilleure façon de rendre service aux générations futures, c'est encore de bâtir un pays doté d'emplois, de services sociaux, de services éducatifs et de santé de haute qualité, d'équipements

collectifs et d'infrastructures développées et bien entretenues qui serviront de fondement social et économique solide pour la croissance future).

« Le gouvernement entend conduire avec détermination un agenda de réformes ambitieux pour renouer avec une croissance plus forte, plus équilibrée et plus solidaire »

Ceci risque d'être un vœu pieux, les mesures de politique économique qui sont engagées depuis 10 mois et au-delà depuis 10 ans nous éloignent de cet objectif. Néanmoins le PNR paraît assez contradictoire, avec d'un côté des assertions comme « l'ajustement structurel mis en œuvre par le gouvernement est d'une ampleur sans précédent » et de l'autre l'annonce d'une « réduction de la dette progressive, qui ne mette pas en péril la croissance et l'emploi ». Le gouvernement semble suggérer qu'il maintient une trajectoire moins dure que celle préconisée par la Commission. Reste que dans les conditions actuelles, les mesures dites de « redressement des comptes publics » ont l'effet inverse de celui qui est recherché, en ralentissant la croissance, elles freinent les rentrées fiscales et accroissent les dépenses, ce qui creuse le déficit public au lieu de le résorber.

« Un ajustement qui préserve la demande agrégée à court terme » ?

Là encore, non seulement les efforts de réduction de la dette n'épargnent ni la croissance ni l'emploi, mais l'ajustement ne préserve pas la demande. La dernière note de conjoncture de l'INSEE montre que le pouvoir d'achat des ménages est en berne, la consommation stagne, l'investissement est en recul.

Finalement : « Dès 2014, l'ajustement portera davantage sur les dépenses que sur les recettes. Il faut donc bien s'attendre à un renforcement des mesures d'austérité, qui vont se poursuivre voire s'accentuer, en contradiction avec les objectifs énoncés et en dépit de recommandations comme « La préservation de la croissance commande donc de ne pas ajouter l'austérité aux difficultés » dont on a compris qu'il ne fallait finalement pas trop y croire.

« L'échec des stratégies budgétaires et comptables conduites depuis des décennies pour réduire la dépense publique en France appelle néanmoins un changement radical de méthode ». Si la stratégie est en échec, c'est la stratégie qu'il faut changer, pas la méthode... Or, ce qui est annoncé plus haut montre bien que la stratégie ne change en rien... Non, l'échec va persister.

Sur la fiscalité environnementale annoncée en hausse de 3 milliards d'euros, on peut s'interroger de la forme que cette hausse pourrait prendre. Est-ce compatible avec la promesse de ne pas augmenter davantage la fiscalité à partir de 2014 ?

2. Emploi, intérim et formation professionnelle

Les remarques portant sur « l'emploi » concernent principalement la présentation de l'ANI du 11 janvier et les interprétations qui en sont faites.

FO conteste que cette réforme soit « favorable à l'emploi ». Cet accord va fragiliser encore un peu plus les salariés face aux employeurs qui pourront quant à eux se séparer des salariés très facilement et très rapidement.

FO considère en outre que l'accord ne représente pas un équilibre, contrairement à ce qui est affirmé. Le texte est selon nous particulièrement déséquilibré en faveur des entreprises, voire des grandes entreprises.

Le terme « Responsabilisation des partenaires sociaux » peut surprendre voire choquer parce qu'il laisse entendre que jusqu'alors les partenaires sociaux auraient été irresponsables. De même, le document affirme que par sa méthode, l'accord valide le pari du dialogue social. Or, il n'y a pas eu de changement fondamental dans la méthode.

Sur les accords de maintien de l'emploi, l'ANI comme le projet contiennent des dispositions en contradiction avec les engagements européens et internationaux de la France, notamment la directive 98/59 sur les licenciements économiques collectifs.

Sur la transposition, il est indiqué que le projet de loi traduit fidèlement l'ANI, ce qui est inexact. Le gouvernement a fait le choix de modifier certains points dans le projet de loi même si ceux-ci ne sont pas fondamentaux.

La négociation sur l'assurance chômage aura lieu fin 2013 pour une mise en application en 2014. Le PNR annonce qu'elle prendra en compte les éléments de l'ANI de 11 janvier », ce dont on ne saurait préjuger à ce stade. C'est à l'issue de la négociation que l'on pourra ou non l'affirmer.

Sur le fait que « l'ANI prévoit des mesures d'incitations ... d'une manière neutre budgétairement ». Cette affirmation est inexacte. Les estimations de l'UNEDIC aboutissent à la conclusion que les exonérations seront plus élevées que le coût de la taxation des contrats courts. Concernant le CDI intérimaire (CDII), il est indiqué que « l'ANI a constaté la volonté des partenaires sociaux de la branche de mettre en place des contrats de travail à durée indéterminée pour les intérimaires ».

Par ailleurs, cette revendication est en lien étroit avec la directive européenne 2008/104 relative au travail intérimaire qui a pour objet de consacrer le principe d'égalité de traitement. Or, le CDII est une dérogation à ce principe et il apparaît difficile de s'en prévaloir en faveur de la sécurisation des parcours professionnels. Enfin la négociation s'est ouverte sans habilitation du législateur alors qu'elle porte sur un objet illégal en l'état actuel du droit français. Elle contrevient en particulier au délit de prêt de main-d'œuvre à but lucratif. FO constate que l'Etat se fait le relais de la volonté du patronat sans rappeler le cadre légal, la dynamique européenne et les conditions nécessaires à l'objectif de sécurisation des parcours professionnels.

Sur le compte personnel de formation (CPF), l'Etat classe le CPF parmi les « nouveaux droits pour les salariés » tout en reconnaissant qu'il a vocation à se substituer au DIF. Il lui attribue des qualificatifs (universel, individuel, intégralement transférable) qui ne correspondent pas au texte actuellement discuté devant le Parlement. L'un des objectifs du compte est de développer la capacité d'initiative des personnes à accéder à une formation professionnelle. Pour cela, des garanties en termes de conseil et d'accompagnement à la construction de parcours professionnels sont plus pertinentes que l'attribution d'un compte, dont les exemples étrangers démontrent le caractère confidentiel, voire l'échec

Sur la réforme de la formation professionnelle, la dernière réforme en date remonte à la loi du 24 novembre 2009, qui a connu une étape importante de mise en œuvre en 2012. L'objectif de

la réforme envisagée par le gouvernement est une meilleure orientation des financements vers certains publics. Il convient de rappeler que ces trois dernières années, l'Etat a procédé à des ponctions, en particulier deux ponctions de 300 millions d'euros chacune en 2011 et 2012 opérées sur le FPSPP. En outre, la Cour des comptes a fustigé ces prélèvements sur les fonds gérés par les partenaires sociaux, d'autant qu'elle a relevé un montant équivalent de crédits non consommés dans le budget de l'Etat. La perspective de réorienter les fonds issus de cotisations salariales vers des publics pris en charge par d'autres acteurs répond davantage d'une préoccupation financière que s'agissant de la qualité du système de formation professionnelle. Elle est en tout cas étrangère à l'objectif de clarification de la responsabilité des différents acteurs de la formation professionnelle qui apparaît dans le document.

Les lois portant décentralisation et réforme de l'action publique – en cours de discussion mais qui ont fait l'objet de consultations – démontrent que, si le Conseil régional est favorisé, les autres acteurs au niveau territorial sont ignorés. L'évolution de la gouvernance territoriale n'est

– en l'état actuel – qu'un basculement de l'autorité publique du niveau central vers celui régional, sans souci de l'articulation entre les différents acteurs de la formation professionnelle. Sans préciser les règles organisant l'articulation entre les branches professionnelles et les territoires, c'est l'objectif d'efficacité du système de formation tout au long de la vie qui est manqué.

Autres points spécifiques

Sur les retraites, on peut s'interroger sur les prévisions financières. Sont-elles réalisées à taux de chômage constant ? Ce point est essentiel car il n'y a pas d'amélioration des recettes sans diminution substantielle du chômage.

Concernant l'indexation de la durée d'assurance requise sur l'espérance de vie, il est indispensable de prendre en compte l'espérance de vie en bonne santé. L'augmentation de la durée de cotisation exigée a déjà compensé l'augmentation de l'espérance de vie. Si l'espérance de vie vient à diminuer, va-t-on diminuer la durée de cotisation ? FO est opposée à une nouvelle mesure de ce type et à toute réforme systémique à base de comptes notionnels, notamment.

Sur le salaire minimum, l'évolution du salaire minimum ne peut pas être exclusivement liée à la productivité. C'est bien le sens de la réforme du mode de calcul qui a été décidée. Par ailleurs, évoquer à ce propos l'employabilité des moins qualifiés et des jeunes suggère qu'un salaire minimum décent est un obstacle à l'emploi ce qui est contestable.

2.4 Contribution de la FNSEA

Projet de Programme National de Réforme pour 2013 Contribution de la FNSEA

Cette contribution porte sur la mise en œuvre de certaines recommandations adressées à la France en juillet 2012 ainsi que sur l'utilisation des fonds structurels. En effet, nous avons déjà exposé l'avis de la FNSEA sur les objectifs nationaux de la Stratégie Europe2020 les années précédentes.

Nous regrettons l'impossibilité pour les partenaires sociaux d'échanger avec la Commission européenne sur le projet de Programme National de Réforme puisque ce dernier ne leur avait pas été transmis pour la rencontre CDSEI/Commission du 6 mars 2013.

Avant toute chose, nous souhaitons émettre une remarque d'ordre général. En effet, nous accueillons favorablement le fait que ce projet de PNR mette bien en avant le dialogue social et le renforce selon les orientations européennes actuelles. Néanmoins, nous regrettons fortement que ce renforcement ne se limite qu'au dialogue social interprofessionnel et n'aborde pas le dialogue social sectoriel hors champ interprofessionnel. Ceci est d'autant plus dommage que le dialogue social agricole français est très productif et ce, depuis très longtemps.

I. Mise en œuvre de la recommandation adressée à la France par le Conseil le 10 juillet 2012

a. Poursuivre l'examen de la viabilité et de l'adéquation du système de retraite et prendre des mesures supplémentaires si nécessaire

Nous sommes convaincus de la nécessité de traiter la question du financement des retraites. Il est capital de remettre à plat les systèmes afin de redémarrer avec un système lisible et pilotable. Ce système doit être basé sur la justice sociale et l'équité. Il est à noter que les réformes paramétriques ne pourront pas apporter de résultats sur le long terme.

Le PNR indique qu'une phase de consultation avec les partenaires sociaux interviendra sur la base des travaux de la commission sur l'avenir des retraites. Il faut néanmoins rappeler que seuls les représentants interprofessionnels sont intégrés dans ces travaux. La FNSEA aurait pourtant des éléments à apporter à ce sujet. Il est à noter que la FNSEA avait déjà travaillé en marge de la réforme de 2008 et apporté des solutions concrètes.

b. Introduire de nouvelles réformes pour lutter contre la segmentation du marché du travail en revoyant certains aspects de la législation en matière de protection de l'emploi, en concertation avec les partenaires sociaux dans le respect des pratiques nationales, notamment en ce qui concerne les licenciements

Le PNR expose que la situation est dommageable en ce sens que les contrats courts engendrent des situations de précarité. Il est toutefois à noter que certains secteurs voient leurs activités dépendre du rythme des saisons. Dans ce contexte, les contrats courts répondent à ce besoin spécifique, sans pour autant pénaliser le salarié.

Par ailleurs, il est indiqué que ces contrats courts limitent l'accès à la formation professionnelle. Nous tenons à préciser que l'agriculture a mis en place des dispositifs de formation accessibles aux salariés en CDD. En effet, nous avons mis en place, à titre d'exemple, un CIF-CDD ainsi qu'un bilan de compétence pour les CDD.

c. Prendre des mesures en vue d'augmenter la participation des adultes à l'apprentissage tout au long de la vie

Réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage

Pour la formation professionnelle, les constats sont récurrents et le système français éprouve toujours des difficultés pour remédier à certaines problématiques telles que l'accès à la formation professionnelle des adultes. Cela dit, après des années de réformes successives de la formation professionnelle, nous arrivons aujourd'hui à un système complexe mais cohérent. La réglementation de la formation professionnelle pourrait certes être simplifiée pour favoriser l'accès des très petites entreprises et de leurs salariés à la formation. Toutefois, à ce jour, pour notre

secteur, une réforme de la formation professionnelle ne serait pas souhaitable. En effet, il serait bon de pouvoir effectuer un bilan de la précédente avant de se lancer sans recul dans un nouveau processus.

Pour l'apprentissage, la FNSEA est en accord avec le gouvernement sur les objectifs de réforme que sont la collecte rationnelle de la taxe et l'utilisation optimale des fonds de la taxe ainsi que la priorité donnée aux niveaux V et IV. Le système de collecte de la taxe mis en place par la FNSEA est reconnu par le ministère de l'agriculture et le ministère du travail. Cette mission d'OCTA permet à la FNSEA de travailler directement et étroitement avec les établissements

Clarification de la responsabilité des différents acteurs de la formation professionnelle

En effet, un travail de collaboration préalable entre les différents acteurs éviterait d'avoir à créer des instances supplémentaires, de faire des empilements de dispositifs et devrait permettre de clarifier les questions de gouvernance.

Création d'un compte personnel de formation

La FNSEA participe aux débats quant à sa mise en place. Nous sommes favorables à la création de ce compte. Toutefois des zones d'ombre existent sur ses modalités de fonctionnement. Ces dernières restent donc à définir.

Pour ce compte ainsi que de manière plus générale, nous constatons l'absence de référence aux indépendants. Les chefs de très petites entreprises doivent également pouvoir bénéficier de ces mesures.

Projet de décentralisation

A ce sujet, nous souhaitons simplement préciser que, dans ce contexte, il est nécessaire de faire attention à la place de chacun. La FNSEA est également un partenaire.

d. Adopter des mesures concernant le marché du travail afin que les travailleurs plus âgés restent plus longtemps en activité

Il est fait référence au contrat de génération. Nous rappelons que l'agriculture, dans son accord national du 11 mars 2008 pour l'emploi des seniors dans les entreprises agricoles, a développé un dispositif permettant la transmission des connaissances et l'intégration des salariés par les seniors.

Cela répond évidemment au défi de la transmission des savoirs et des compétences mis en avant dans le PNR.

e. Améliorer l'employabilité des jeunes, en particulier ceux qui sont le plus exposés au risque de chômage, en prévoyant par exemple des programmes d'apprentissage plus nombreux et de meilleure qualité qui répondent effectivement à leurs besoins

Déclaré « priorité du quinquennat », l'emploi des jeunes fait depuis longtemps partie de nos actions, raison pour laquelle nous avons la chance d'avoir très peu de « décrocheurs » dans le secteur agricoles ainsi qu'un excellent taux d'insertion à l'issue de parcours professionnalisants.

Nous tenons à rappeler que dans l'enseignement agricole, l'apprentissage et plus largement l'alternance sont des méthodes éducatives et de professionnalisation utilisées depuis longtemps. Les résultats aux examens et les taux d'insertion des jeunes après un contrat en apprentissage sont excellents. Par exemple, les titulaires d'un Bac professionnel de l'enseignement agricole sont deux fois moins touchés par le chômage que les autres bacheliers (6% contre 12% environ).

f. Prendre des mesures en vue d'introduire un système fiscal plus simple et plus équilibré qui déplacerait la pression fiscale du travail vers d'autres formes de fiscalité pesant moins sur la croissance et la compétitivité extérieure, notamment les taxes vertes et les taxes sur la consommation.

La FNSEA lutte depuis longtemps pour la mise en place d'une TVA sociale afin de transférer une partie de la charge pesant sur le travail vers les taxes sur la consommation. Néanmoins, nous nous félicitons de la mise en place du Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi qui permet un allègement du coût du travail et permettra aux entreprises de dégager un peu de marges pour gagner en compétitivité coût et en compétitivité hors-prix. Même si la complexité de gestion est à regretter, nous accueillons favorablement ce premier pas, signe de prise de conscience des difficultés des entreprises dans une Europe sociale déséquilibrée. Ce dispositif devrait permettre de commencer à améliorer la compétitivité et à stimuler l'emploi. En effet, notre économie, et notamment le secteur agricole, souffre gravement de l'hétérogénéité du coût du travail des différents pays. La question de la capacité de l'Europe à assurer un marché équilibré se pose et les dispositifs de cette nature sont indispensables pour la survie de grands nombres d'entreprises et de secteurs. Nous rappelons que si chaque pays européen était doté d'un salaire minimum, les distorsions sociales seraient déjà limitées.

II. Utilisation des fonds structurels

Il est précisé que la gestion d'une partie du FSE devrait être confiée aux conseils régionaux, notamment sur la politique de formation conduite sur les territoires par les régions. Nous tenons à rappeler que pour une efficacité totale des dispositifs de formation, une articulation des logiques de branche et des logiques territoriale est capitale. Il est donc important de tenir compte des spécificités de l'agriculture dans ce changement. Si cela transite par des programmes régionaux, il faudra être prudent quant à la lisibilité du système. En effet, l'accès au FSE, déjà peu aisé, risque de devenir considérablement plus difficile s'il est éclaté et différencié.

En revanche, le volet emploi du FSE restera une compétence de l'Etat qui conduira un programme opérationnel national. A ce niveau également, il est important de tenir compte des spécificités sectorielles ainsi que des besoins des très petites entreprises.

Priorités proposées par la France pour le cadre stratégique commun 2014-2020 dans le contexte de la Stratégie Europe2020

La FNSEA est impliquée dans l'accord de partenariat national sur les fonds structurels européens. Elle a ainsi remis son analyse en fonction des objectifs thématiques. L'agriculture étant source d'innovation pour répondre aux besoins alimentaires et non alimentaires, elle doit faire partie des secteurs d'investissement à privilégier pour contribuer à soutenir la Stratégie Europe2020.

2.5 Contribution de la CGT



Programme National de Réforme 2013 Contribution de la CGT

Montreuil, le 24 avril 2013

En complément des remarques émises lors du Comité de Dialogue Social pour les questions européennes et internationales du 15 avril 2013, la CGT émet un avis négatif sur le projet de Programme National de Réforme 2013. Il ne nous paraît même pas possible de l'amender en l'état puisque nous contestons le cadre dans lequel le PNR s'inscrit et la philosophie qui en découle.

Celui-ci s'inscrit dans un processus de gouvernance économique européenne dont nous contestons les modalités :

- Celui-ci passe par un contrôle des économies nationales sur des critères (notamment les indicateurs du tableau de bord du mécanisme d'alerte) qui ne correspondent pas à ceux qui doivent permettre une politique économique de croissance, nécessaire à l'amélioration du niveau de vie des populations de l'Union Européenne. La prééminence de deux critères (déficits publics et compétitivité interne et externe à l'Union) sur les autres privilégie une approche comptable de l'économie, une logique de « réductions des couts » et une détérioration des conditions de travail et de rémunérations des salariés. Même si le taux de chômage figure parmi les indicateurs, l'emploi n'apparaît pas comme une priorité par rapport aux deux indicateurs cités plus haut.
- Il est fondamentalement anti-démocratique puisqu'il rend de plus en plus les choix budgétaires, économiques et sociaux des états tributaires de « recommandations » émises par une institution (la Commission Européenne) dont la politique n'est pas soumise à un processus et un contrôle démocratique par les citoyens. Le Parlement Européen est en grande partie écarté du processus. Les votes démocratiques dans les Etats sont de plus en plus renvoyés à l'accessoire, le fondamental étant décidé selon d'autres critères. Ainsi la Commission Européenne est venu contrôler le bon déroulement de la rédaction du PNR avant de publier ses propres recommandations. Dans la même logique, son rôle, acté dans le « two packs », va bientôt s'étendre à un contrôle à priori sur les budgets des Etats avant même leur discussion par la représentation nationale.
- Les décisions du Conseil Européen accusent de plus en plus un déséquilibre entre les Etats et une impulsion croissante par certains pays se trouvant dans une position singulière. Ils ne peuvent imposer leur conception de la politique économique à toute l'Union. Les politiques économiques et sociales menées dans l'Union doivent se faire dans la complémentarité des économies nationales et ne peuvent continuer à se faire dans la concurrence, dévastatrice pour tous, salariés et retraités en premier.

Le Programme National de Réformes est donc le reflet de cette politique néfaste. La France se retrouve dans un exercice qui consiste à montrer à la Commission sa bonne volonté quant à des recommandations d'essence libérale basées sur la libéralisation, la politique de l'offre et une politique comptable de l'économie soumise à l'obsession des déficits.

Alors que le changement de Président et de gouvernement en France aurait du s'accompagner d'un changement fondamental de politique dans un cadre européen, notamment par une réorientation vers une politique de croissance, force est de constater que la France se borne à suivre les « recommandations » de la Commission Européenne et du Conseil plutôt que d'en contester les termes. Ainsi, la partie du document la plus importante (14 pages sur 56) est consacrée aux réponses de la France aux recommandations du Conseil de juillet 2012. Rappelons que ces recommandations portent :

- sur la maîtrise des déficits et la réduction des « dépenses », notamment celles relatives à la retraite,

- sur la compétitivité, le transfert de la fiscalité des entreprises vers les particuliers, la flexibilité du marché du travail et le contrôle du SMIC,
- sur la continuation d'une politique de mises en concurrence qui échoue, détruit des entreprises et des emplois, et n'apporte pas fondamentalement de meilleures conditions aux usagers et consommateurs.

Certes, les recommandations portant sur l'emploi trouvent des réponses relatives à l'emploi des jeunes, à l'apprentissage et la formation professionnelle. Ceci étant, nous sommes sceptiques sur la capacité du gouvernement à enrayer la hausse du chômage dans un carcan libéral qui priviliege les licenciements sur la création d'emplois (l'ANI du 11 janvier en est une des illustrations). Le document renvoie, par ailleurs, la dynamique de créations d'emploi aux effets hypothétiques d'une politique de cadeaux aux entreprises (notamment le CICE) qui va probablement avoir pour effets un nouvel accroissement de la rémunération du capital au détriment de celle relative à la force de travail et à la priorité sur l'emploi. Nous appelons également le gouvernement à éviter une approche statistique des chiffres du chômage qui cache les réalités douloureuses de ceux qui n'ont pas d'emploi. Nous réaffirmons à cette occasion notre opposition aux dispositions de l'ANI du 11 janvier, ceux de la loi en cours de transposition, ainsi qu'au Crédit Impôt Compétitivité Emploi.

Ce ne sont pas quelques formules pompeuses mais néanmoins mensongères (« les comptes publics (seront redressés) dans la justice, la croissance et les générations futures » ou « la sphère financière (est) remise au service de l'économie réelle ») qui peuvent faire illusion sur le manque d'ambition du gouvernement (et au-delà des institutions de l'Union) en terme de politique de croissance ou de lutte contre les dérives de la finance.

Fondamentalement, nous craignons également, que les éléments développés dans le document contribuent à :

- déstructurer encore plus, par une approche toujours comptable (la MAP remplaçant la RGPP), les services publics au détriment des usagers et des salariés concernés,
- poursuivre la dégradation de la politique de Santé,
- continuer à détruire le système de retraite par répartition, le remplacer par des assurances privées entraînant inégalités et dégradation du pouvoir d'achat des retraités et futurs retraités.

De même, nous contestons l'approche de la démocratie sociale, développée dans le document, et valorisant la méthode retenue pour la négociation de l'ANI du 11 janvier 2013 et sa transposition dans la loi. Les pressions sur la représentativité nationale pour l'empêcher de remplir son rôle ne saurait déboucher sur une modification de la constitution allant dans ce sens.

Nous appelons enfin le Gouvernement à respecter les prérogatives du Conseil Economique, Social et Environnemental afin qu'il puisse rendre son avis sur le PNR dans de bonnes conditions, contrairement à ce qui s'est passé en 2012 et à ce qui se profile pour 2013.

En conclusion, en complément de ce qui précède, pour 2014, la CGT demande que la consultation des organisations syndicales soit faite en amont même de la rédaction du PNR de façon à ce que le gouvernement réponde à nos remarques et demandes et en tienne compte. De même, la CGT demande une consultation sur le programme de stabilité (qui n'était pas paru cette année lorsque le PNR nous a été soumis).

2.6 Contribution du CESE

Paris, le 24 avril 2013

**RÉPONSE À LA CONSULTATION DU
SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES AFFAIRES EUROPÉENNES
SUR LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉFORME DE LA
FRANCE
- 2013 -**

SOMMAIRE

PREAMBULE

- I - Le programme national de réforme, un des éléments clé du semestre européen
- II - Le contexte du PNR 2013 pour la France
- III - Commentaires

OBSERVATIONS SUR CERTAINES MESURES PRÉCONISÉES DANS LE PNR 2013

- I - Travail et emploi
- II - Aménagement durable des territoires
- III - Environnement
- IV - Affaires sociales et santé
- V - Education.
- VI - Agriculture

VII - PROMOTION DES DROITS DES FEMMES ET ÉGALITÉ ENTRE HOMMES ET FEMMES

CONCLUSION

PREAMBULE

Le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) a saisi pour avis le Conseil économique, social et environnemental sur le projet de Programme national de réforme de la France (PNR) pour 2013.

Conformément à la décision de son Bureau, la section des affaires européennes et internationales (SAEI), en liens étroits avec les autres sections et délégations, a été chargée de la coordination de l'ensemble de la réponse.

En dépit de délais particulièrement courts cette année, le CESE rappelle son attachement à cette consultation dont l'importance est primordiale dans la mesure où le PNR est un document qui recouvre les dimensions économique, sociale et environnementale de la politique nationale pour les années à venir.

La contribution du CESE a été adoptée par le Bureau le 29 avril 2013 et transmise le même jour au SGAE.

Le programme national de réforme, un des éléments clé du semestre européen

Ce programme, en articulation avec le programme de stabilité et de convergence constitue en effet une étape majeure dans la procédure du semestre européen mis en place en janvier 2011.

On peut souligner que le CESE a eu l'occasion à plusieurs reprises en 2012, d'apporter des contributions aux différentes étapes du semestre européen dans le cadre de travaux organisés régulièrement en coopération avec le CES européen et les autres CES des pays de l'Union européenne.

Le contexte du PNR 2013 pour la France

Son élaboration intervient dans un environnement économique très difficile qui se double d'une crise sans précédent des finances publiques.

Au sein de l'Union européenne et de la zone euro, la dégradation générale des perspectives mise en évidence par les prévisions économiques de la Commission européenne laisse craindre une aggravation de la situation dans la plupart des pays notamment sur le front de l'emploi.

Alors que la croissance était de l'ordre de 2% en 2010, les prévisions de la Commission européenne (CE) font état d'une quasi-stabilité dans l'Union et une diminution de 0,3% dans la zone euro en 2013.

On observe parallèlement une forte progression du chômage. Le nombre de chômeurs a augmenté de 2 millions au cours des 12 derniers mois pour dépasser le cap de 25 millions de personnes ; les jeunes sont plus particulièrement touchés. Le taux de chômage devrait encore progresser en 2013 pour s'établir à 11,1% dans la zone euro et 12,2% dans l'Union même si les situations restent contrastées selon les pays.

Pour ce qui concerne la France, selon les dernières prévisions de la Commission européenne, la croissance ne dépasserait pas 0,1% et 1,2% du PIB en 2013 et 2014 alors que le chômage serait 10,7% et 11% de la population active.

Malgré les efforts engagés par notre pays, le déficit des finances publiques atteindrait – 3,7% et – 3,9% du PIB pour la période concernée, selon la Commission.

Cependant, des mesures d'ajustement structurel ont été prises dans le but de redresser ses comptes publics pour atteindre la cible d'un retour sous les 3% en 2014.

Enfin, le domaine de la gouvernance européenne est marqué en 2013 par des développements nouveaux.

D'une part, l'entrée en vigueur du traité de stabilité, de coordination et de gouvernance au 1er janvier 2013 au sein de l'union économique et monétaire. D'autre part, la mise en place d'une surveillance mutuelle accrue des politiques budgétaires par l'adoption du paquet législatif intitulé « two pack » qui prévoit que les 17 pays de la zone euro devront soumettre d'ici le 15 octobre leurs projets de budget pour l'année suivante à la Commission et aux ministres des finances de l'Eurogroupe.

Commentaires

Sur un plan général et formel, le CESE se félicite de la nouvelle présentation du PNR pour 2013, mieux structurée, plus claire et plus précise.

Sur le fond, le CESE tient à souligner que les observations et commentaires qui suivent reprennent pour une large part la position de la section des affaires européennes et internationales exprimée par son représentant, lors des réunions périodiques du « Comité de pilotage UE 2020 » organisées conjointement par le Comité économique et social européen avec les CES nationaux existants dans les EM de l'UE.

Le Conseil européen de mars 2011 et la Commission européenne ont en effet encouragé le CES Européen à travailler conjointement avec son réseau de conseils économiques et sociaux nationaux et d'organisations similaires afin d'améliorer ainsi la participation de la société civile tant au niveau européen que national au processus de mise en œuvre de la stratégie UE 2020 dans le cadre de la nouvelle méthode de travail qu'est le semestre européen.

Les objectifs de la stratégie UE 2020 paraissent s'éloigner.

La communication de la Commission européenne (CE) publiée en novembre 2012, sur l'examen annuel de croissance (EAC) 2013 qui ouvre le semestre européen, a pour but de présenter le point de vue de

la CE sur ce que devraient être les priorités budgétaires, économiques et sociales générales pour 2013 qui devraient entrer en ligne de compte dans les PNR que présenteront les EM.

On peut sans doute regretter que ce document de nature politique, passe largement sous silence la stratégie Europe 2020 à l'exception d'une brève référence à un rapport Eurostat.

Le document de la Commission européenne indique seulement que « l'Europe dans son ensemble est restée en deçà des objectifs qu'elle s'était fixés ».

La Commission n'analyse pas en revanche, les raisons du manque de progrès dans la réalisation de ces objectifs, évitant de fait d'interroger la pertinence et la cohérence des choix économiques actuels alors que l'UE continue de s'éloigner de la stratégie Europe 2020.

Il est donc suggéré que le prochain Examen annuel de croissance (EAC) comporte un rapport sur l'état d'avancement de la stratégie Europe 2020 afin de pouvoir identifier sur une base annuelle les progrès à réaliser.

Un pacte pour la croissance et l'emploi qui reste trop modeste.

Le CESE doute que **le pacte pour la croissance et l'emploi** adopté par le Conseil européen de juin 2012 soit suffisant pour permettre de relancer et soutenir la croissance européenne mais le considère comme une première étape d'un processus de reconnaissance de la croissance comme élément essentiel de sortie de crise.

Rappelons que ce pacte adopté à l'initiative du gouvernement français vise à rééquilibrer les politiques d'assainissement budgétaire contenues dans le « traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) » entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

Pour le court terme, le CESE souhaite la mise en oeuvre rapide de son volet financier c'est-à-dire la confirmation de la mobilisation des 60 milliards de fonds structurels non utilisés, l'augmentation des capacités de prêt de la BEI et le lancement de « project bonds ».

Le CESE invite par conséquent, la Commission et le Conseil à agir rapidement pour donner une consistance et une efficacité réelles à ce programme.

Dans cet esprit, il serait apprécié que la Commission envisage de dresser un état de la mise en œuvre du pacte pour la croissance et l'emploi en 2013.

Le cadre financier pluriannuel revu à la baisse est peu propice à la croissance nouvelle.

Alors que les finances publiques nationales sont soumises à de fortes contraintes, le projet de cadre financier pluriannuel 2014/2020 a été revu à la baisse par le Conseil européen de février 2013 par rapport aux dépenses de la période antérieure.

Sans porter atteinte aux deux principaux postes de dépenses du budget de l'UE, c'est-à-dire la PAC et la politique de cohésion, qui répondent à des attentes fortes des Européens, il serait souhaitable que le budget de l'Union soit plus orienté dans le sens des dépenses d'investissement favorables à la croissance, notamment dans les infrastructures, et dans les domaines de l'éducation, de la formation, de la recherche et développement de l'innovation, de l'aide aux PME.

La position prise jusqu'à présent par le Conseil européen obère aussi, en partie, le financement de la transition énergétique qui est posé dans la plupart des pays de l'UE.

Le budget communautaire devrait être utilisé comme un outil de relance et aussi comme un outil de solidarité visant à accompagner le fonctionnement et l'approfondissement du marché unique.

Le CESE regrette que le budget actuellement prévu pour les sept prochaines années ne soit pas à la hauteur des enjeux de la politique de compétitivité et des investissements d'avenir rendue plus que jamais nécessaire pour assurer la pleine mise en œuvre de la stratégie Europe 2020.

Pour une dimension sociale de l'union économique et monétaire

L'avenir de l'Europe ne peut progresser sans comporter une dimension sociale complétant les volets économique et monétaire.

Comme vient de le demander le Parlement européen en s'adressant au Conseil et à la Commission dans une résolution adoptée en février dernier, le PNR français consacre un volet sur l'emploi. Le CESE estime qu'il serait utile que chaque PNR comporte un plan global pour l'emploi.

Le CESE considère que, tant les institutions de l'UE que les Etats membres, devraient s'attacher à mettre en œuvre les Conclusions adoptées par la récente conférence régionale européenne de l'OIT ainsi que les dispositions contenues dans le Pacte mondial pour l'emploi adopté en juin 2009 en réaction à la crise, qui demeurent pleinement pertinentes.

Enfin, et sur un plan plus général, à savoir celui de la poursuite de la construction européenne, le **CESE souhaite que le Conseil européen de juin 2013 puisse adopter des orientations communes et des mesures concrètes afin d'équilibrer l'union économique et monétaire par une véritable dimension sociale.**

OBSERVATIONS SUR CERTAINES MESURES PRECONISEES DANS LE PNR 2013

I - Travail et emploi

Consultée sur le projet de Programme national de réforme pour 2013, la section du travail et de l'emploi s'est intéressée, au regard de son champ de compétences, aux points 2 et 3 de la recommandation adressée à la France par le Conseil européen le 10 juillet 2012.

Lutter contre le chômage et la précarité est l'une des trois grandes priorités affichées par la France dans son programme national de réforme. La hausse forte et continue du chômage et de la dégradation de la qualité des emplois constituent en effet aujourd'hui la principale manifestation de la récession économique qui affecte la majorité des pays de l'UE et de la zone Euro.

La France comptait en février 2013 plus de 3 millions de chômeurs, (soit plus de 10 % des actifs) et, dans les 17 pays de la zone euro, leur nombre atteignait 20 millions, soit 5 millions de plus qu'en août 2010.

Même si l'efficacité de la lutte contre ce fléau social est largement tributaire du contexte international et de choix macroéconomiques opérés par l'Union européenne, des mesures ciblées sur le marché du travail, demeurent cependant justifiées pour venir en aide aux catégories les plus fragilisées vis-à-vis de l'emploi et pour limiter les effets négatifs des restructurations.

Point 2 de la recommandation

- Lutter contre la segmentation du marché du travail

Le CESE considère que le contrat à durée déterminée, dont la part dans les embauches n'a cessé d'augmenter depuis 2008, ne peut plus être considéré comme un tremplin vers un emploi stable, notamment pour les jeunes. Il estime, dans ces conditions, que la réduction de la segmentation du travail français, caractérisé par un dualisme particulièrement néfaste aux entrants doit constituer une priorité.

Dans cette perspective, il a préconisé dans son avis du 26 septembre 2012, d'examiner l'alternative suivante : soit convertir les CDD de longue durée en CDI, soit moduler les cotisations chômage des entreprises en fonction du recours au travail précaire. C'est cette seconde voie que le projet de loi en cours de discussion au Parlement pourrait emprunter.

- Renforcer la formation tout au long de la vie

Le CESE considère effectivement que les transformations à venir du système de formation professionnelle doivent tendre à mobiliser prioritairement les efforts et les moyens en faveur des demandeurs d'emplois et des jeunes sans qualification entrant sur le marché du travail. A ce titre, il rappelle la recommandation, qu'il a votée en décembre 2011, en faveur d'un droit à la formation initiale différée tel qu'envisagé par l'accord national interprofessionnel de 2009. Le Conseil souhaite qu'un tel droit soit rendu effectif en commençant par en faire bénéficier les publics les plus fragiles, en particulier ceux concernés par les situations d'illettrisme.

Si ce sujet revêt une importance majeure, celle de la formation professionnelle initiale et continue des salariés ne doit cependant pas être occultée. Elle doit en effet s'inscrire dans une logique préventive d'adaptation des compétences aux mutations technologiques et économiques, de reconversion, de promotion et de sécurisation des parcours professionnels.

Dans un avis sur *40 ans de formation professionnelle : bilan et perspectives*, rendu en décembre 2011 le CESE a identifié quatre objectifs prioritaires à toute évolution négociée du système de formation professionnelle. Il s'agit ainsi de mieux articuler formation initiale et formation continue, d'accroître l'efficacité et la qualité de la formation, et de faire de la formation un outil de sécurisation des parcours professionnels. Il s'agit enfin, et surtout, de clarifier le pilotage stratégique et la gouvernance, point sur lequel la loi reste en retrait. Or, l'articulation, à tous les niveaux, des responsabilités et des compétences de l'Etat, des régions et des partenaires sociaux est un facteur déterminant de la simplification du système mais aussi de son efficacité.

Point 3 de la recommandation

- **Le recours aux contrats aidés notamment pour les jeunes et les seniors**

Le gouvernement a développé des mesures visant à améliorer l'employabilité des jeunes, en particulier ceux qui sont les plus exposés au risque de chômage. Le CESE rappelle qu'il a traité de manière exhaustive cette question de l'emploi des jeunes dans son avis du 26 septembre 2012.

Deux dispositifs d'aide à l'emploi ont été très récemment créés : « les emplois d'avenir » pour permettre à des jeunes peu ou pas qualifiés d'accéder à l'emploi essentiellement dans le secteur non marchand et « les contrats de génération » destinés à faciliter l'accès des jeunes à l'emploi durable, dans le secteur privé, dans une logique de transmission intergénérationnelle des compétences et de maintien des séniors en activité.

Le CESE s'est prononcé favorablement sur le principe de ces deux dispositifs dans l'avis précité. Il souligne que, dans un contexte de crise de l'emploi, les « emplois d'avenir » peuvent apparaître opportuns, à titre transitoire, pour améliorer la situation sur le marché du travail de nombreux jeunes peu ou pas qualifiés en tenant plus particulièrement compte de certains contextes territoriaux dont l'Outre-mer.

En ce qui concerne les contrats de génération, dont les conditions de mises en œuvre ont fait l'objet d'une négociation entre les partenaires sociaux, le CESE rappelle l'importance d'un ciblage précis de ces contrats afin qu'ils ne génèrent pas d'effet d'aubaine et répondent effectivement à l'objectif de transmission intergénérationnelle des compétences qu'ils affichent.

- **La « garantie jeunes »**

Le gouvernement souligne le succès de l'action spécifique à destination des « jeunes décrocheurs » développée à la suite de l'accord national interprofessionnel du 7 avril 2011 et sa reconduction au premier semestre 2013. En outre, il annonce son engagement dans la mise en place d'une « garantie jeune » visant à inscrire 100 000 jeunes en situation de pauvreté dans un parcours contractualisé d'accès à l'emploi ou à la formation, reposant sur une évolution de l'actuel CIVIS. Cette mesure mobilisera principalement le service public de l'emploi et sera d'abord lancée, à la fin de l'été 2013, dans dix territoires pilotes.

Sans préjugé du détail de la mise en place du nouveau dispositif, le CESE note que les mesures précitées rejoignent la préoccupation qu'il a exprimée à plusieurs reprises, sur l'urgence d'une amélioration des dispositifs de suivi et de prise en charge des moins de 25 ans ne se trouvant ni en emploi ni en formation (NEET). Il rappelle en outre qu'il a lui-même préconisé une transformation du CIVIS en une « prestation de prospection et d'accompagnement renforcé vers l'emploi » qui pourrait être pilotée par les missions locales. Il tient aussi à redire son attachement au développement des dispositifs dits de deuxième chance qui ont prouvé leur efficacité mais dont les capacités d'accueil sont sans commune mesure avec les besoins.

Enfin, à partir du constat que les jeunes adultes sont aujourd'hui particulièrement exposés à la pauvreté, le CESE rappelle qu'il a proposé d'aligner progressivement la situation des 18-25 ans sur le droit commun du RSA sous condition d'un suivi individualisé des bénéficiaires.

- **La réforme du SPE**

S'agissant du service public de l'emploi (SPE), le CESE se félicite de ce que la nouvelle convention pluriannuelle signée entre Pôle emploi, l'Etat et l'Unédic fixe comme priorité la personnalisation de l'offre de service avec un accompagnement renforcé d'une partie des demandeurs d'emploi. Cette priorité fait partie des recommandations mises en avant par le CESE dans son avis du 15 juin 2011.

Les décisions prises par le gouvernement en 2012 et 2013 de renforcer les effectifs de Pôle emploi vont également dans le sens des préoccupations du CESE.

Le CESE souhaite que les travaux de la mission parlementaire récemment constituée sur Pôle emploi et le service public permettent de progresser vers la mise en œuvre de ses recommandations sur la coordination de tous les acteurs du SPE et de la formation, à l'échelle des territoires.

Il regrette cependant que la problématique de la gouvernance, permettant en particulier une implication plus grande des partenaires sociaux notamment au niveau régional, n'ait pas été abordée alors qu'il s'agit d'un élément clé pour le bon fonctionnement du SPE dans la perspective d'une meilleure coordination des politiques d'emploi et de formation professionnelle.

II - Aménagement durable des territoires

La section de l'aménagement durable des territoires centre ses observations sur quatre aspects du projet de PNR 2013 : la facilitation de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire ; les mesures portant sur le logement d'urgence et plus largement certaines de celles sur le logement ; les mesures tendant à la Modernisation de l'Action Publique (MAP) et celles pour l'accès de l'Internet à haut débit.

Dans le point (5.ii.) de la recommandation adressée à la France par le Conseil en vue de "*prendre de nouvelles mesures visant à libéraliser les industries de réseaux et faciliter l'ouverture à la concurrence dans le transport ferroviaire de marchandises et du transport international de voyageurs*", le PNR note que la part des nouveaux entrants sur le segment du transport ferroviaire de marchandises atteint 29% en 2011, niveau comparable à ceux observés dans d'autres grands pays européens. Est prévue la présentation d'un projet de loi en 2013 pour réorganiser le secteur ferroviaire, améliorer la qualité du service rendu et préparer l'ouverture à la concurrence du transport national de passagers à l'horizon 2019. Un volet social est annoncé pour construire un socle social commun à toutes les entreprises du secteur via une convention de branche. Cette réforme unifiera les fonctions de gestionnaire d'infrastructures, aujourd'hui éclatées entre Réseau Ferré de France (RFF) et une partie de la SNCF.

Le CESE rappelle que l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire, faite en France sans réelle préparation, le 31 mars 2006, a abouti, non au redressement espéré du fret ferroviaire, mais à une réduction très forte et globale du marché : alors qu'en 2000, le marché du fret s'élevait à 52Md t/km (à l'époque réalisé par la seule SNCF), en 2010, il était de 32Md t/km, (dont 24 pour la SNCF). A l'inverse, précédée d'une expérimentation, la régionalisation du transport ferroviaire des années 2000 en France a permis un essor remarquable du Transport express régional de voyageurs (TER). Pour le CESE, la décision d'ouvrir, même à titre expérimental, les TER à la concurrence est politique et relève du gouvernement. Dans cet esprit, l'avis sur *L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire régional de voyageurs* esquisse un chemin de réforme qui permette, via une expérimentation maîtrisée, d'avancer prudemment sur ce dossier sensible, en associant les parties prenantes. Le CESE, si l'ouverture à la concurrence était instaurée par le gouvernement, préconise une phase d'expérimentation début 2015, fondée sur un volontariat régional, qui pourrait être proposée à 3 à 6 régions via un appel à projets, et sur la création d'une structure *ad hoc* réunissant les parties concernées. La durée des contrats devrait être de 4 ans minimum mais plus longue si l'opérateur doit fournir le matériel roulant. Outre d'amplifier la rénovation du réseau, le CESE recommande de transférer aux régions la propriété des matériels TER dans le cadre des allotissements, avec une juste indemnisation pour la SNCF, tout en favorisant la mise en place de structures publiques interrégionales. Privilégier le modèle de délégation de service public et garantir les critères du service public, ainsi que la sécurité des transports et des personnels, est impératif. La priorité devra être donnée au dialogue social, avec mise en place d'une instance de concertation et d'évaluation rassemblant toutes les parties prenantes. L'avis préconise de ne pas modifier les textes spécifiques sur la durée du travail à la SNCF et le statut du personnel. Des pistes d'adaptation du cadre social sont envisagées par l'avis, notamment la prise en charge par l'Etat de la part de la cotisation spécifique au régime de retraite T2 (qui finance les droits spécifiques des régimes de retraite des cheminots) ou l'introduction dans les marchés publics de clauses sociales pour lutter contre le dumping social. L'avis préconise qu'une loi précise les garanties essentielles en matière de durée et d'organisation du travail, ainsi que les conditions de reclassement interne des personnel. Il appelle enfin à

rechercher un compromis historique autour d'un "paquet global" en liant la question sociale à celle de la gouvernance et de la dette¹.

Dans la partie 4 du PNR : "Progrès réalisés sur la voie des objectifs nationaux de la stratégie Europe 2020". Pour "Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté"(point 4.6), le PNR annonce un investissement massif dans l'accès au logement, via des mesures pour l'hébergement d'urgence et des mesures structurelles pour l'accès au logement.

Le CESE souligne que les jeunes sont désormais la catégorie de la population la plus touchée par la pauvreté et que les structures d'hébergement d'urgence, en nombre insuffisant, voient leurs demandes augmenter, notamment celles de personnes entre 25 et 30 ans à faibles revenus. La création de 9000 places d'urgence supplémentaires annoncée par le gouvernement devrait contribuer à réduire les insuffisances quantitatives constatées sur le terrain. Quant à l'accueil des jeunes dans ces structures, le CESE rappelle sa recommandation de développer à leur intention des offres d'hébergement d'urgence reposant essentiellement sur une coordination accrue des divers acteurs de l'insertion, dans une approche globale de la situation des jeunes les plus précaires (éducation, emploi, logement, santé). Le CESE rappelle sa recommandation que soit élaboré un dispositif à destination des jeunes travailleurs précaires permettant un effet de levier pour franchir la marche au-delà de l'hébergement d'urgence. Enfin, il rappelle le problème du suivi des jeunes sortis de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), un tiers des jeunes SDF étant des jeunes pris en charge par l'ASE avant leur majorité, et appelle à des mesures spécifiques permettant d'y porter remède².

Dans sa partie 5.1, face aux conséquences négatives du haut niveau des prix de l'immobilier pour les ménages modestes, les jeunes et les entreprises, le PNR rappelle l'objectif fixé par le Président de la République de construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux, la mesure d'encadrement des loyers en zones tendues de juillet 2012 ainsi que les mesures permettant la libération du foncier public à un prix attractif pour construire du logement social en zones tendues, et annonce pour améliorer les conditions de vie étudiante la construction de 40 000 logements étudiants d'ici 2017.

Pour le CESE, l'objectif de construire 500 000 logements par an, adapté³ mais difficile à atteindre (baisse de la construction de logements neufs), réclame des mesures volontaristes. Pour construire plus de logements HLM en zones tendues, le CESE appelle à explorer notamment la possibilité de cession gratuite par l'État de terrains aux bailleurs sociaux. Il note la nécessité d'un réel contrôle des mesures d'encadrement des loyers entrées en vigueur à l'été 2012, qu'il approuve. Quant à l'encadrement du montant des loyers "manifestement excessifs" des micro-logements, il propose de transformer la taxe mise en place en loyer plafond pour les petites surfaces de moins de 20 m², avec un maximum fixé nationalement et des niveaux intermédiaires de loyers définis en fonction des prix du voisinage⁴. Quant à la loi dont le PNR annonce la préparation sur les règles d'urbanisme, sur les relations entre bailleurs et locataires dans le parc privé et sur le fonctionnement du parc de logements sociaux, le CESE souligne la cohérence souhaitable entre les instruments locaux d'une politique de l'urbanisme et ceux d'une politique de l'habitat⁵.

Il réaffirme le principe du droit au maintien dans les lieux pour les locataires HLM mais appelle à mobiliser dans le parc social des dispositifs incitatifs pour faciliter la mobilité des locataires qui le souhaitent⁶. Pour limiter les abus dans les relations bailleurs/locataires, apparaissent nécessaires l'établissement d'un dossier type avec un nombre limité de pièces justificatives, un renforcement des contrôles de la DGCCRL et une clarification de la notion de logement meublé. L'orientation du gouvernement visant la mise en place d'un système de garantie universelle est aussi un élément important ; le CESE estime nécessaire que cette garantie universelle couvre les risques d'impayés de loyers, les

¹ avis sur *L'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs*, rapporté par Jean-Marie Geveaux et Thierry Lepaon (juin 2012).

² Avis sur *Le logement autonome des jeunes*, Mme Claire Guichet (janvier 2013).

³ Avis *Évaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable* MM. Henri Feltz et Frédéric Pascal (septembre 2010), p. 12.

⁴ Avis sur *Le logement autonome des jeunes* (2013) p. 18, 23 et 24.

⁵ Avis *Évaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable* p. 30.

⁶ Avis sur *Le logement autonome des jeunes* p. 31.

éventuelles détériorations et dégradations, ainsi que les frais de contentieux. Pour atteindre plus vite les objectifs du plan Anciaux II, le CESE recommande de créer un régime juridique unique du logement collectif étudiant identique pour l'ensemble des opérateurs bénéficiant d'avantages financiers, concernant les loyers exigés et les critères d'attribution. Il faut par ailleurs consolider le CROUS comme opérateur du logement étudiant, développer et diversifier l'offre gérée par les Unions Régionales pour l'Habitat des Jeunes (URHAJ) et par les CROUS, permettre l'accès des apprentis mineurs aux places d'internat et développer les résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) afin de réaliser l'objectif de 5000 nouvelles places fixé par la loi Engagement national pour le logement¹.

Le projet de PNR, dans sa partie *Réformes du gouvernement en soutien de la croissance*, fait état du processus de *Modernisation de l'action publique* (MAP) lancé fin 2012 pour améliorer l'efficacité des services publics et les rénover dans le respect des objectifs de rétablissement des comptes publics de la France. Avec une gouvernance renforcée, la MAP comprend l'évaluation de l'intégralité des politiques publiques, y compris celles mises en œuvre en partenariat avec les administrations de sécurité sociale et les collectivités locales. Elle inclut un chantier de simplification des démarches administratives et la rationalisation du recours aux opérateurs de l'Etat. Collectivités territoriales et administrations de sécurité sociale y sont associées pour ne pas se cantonner au champ des dépenses de l'Etat. Partenaires sociaux et agents publics sont impliqués en respect des principes de concertation et de transparence.

Dans son avis *Quelles missions et quelle organisation territoriale de l'Etat dans les territoires ?*, le CESE appelait à suspendre temporairement l'application de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) pour conduire l'indispensable évaluation, associant notamment les collectivités territoriales, préalablement à une réorientation. Il recommandait la mise en place de dispositifs publics transparents de suivi ainsi que d'évaluation et s'interrogeait sur le nombre des agences d'Etat, estimant que plusieurs des missions relevant des agences devraient être assumées par des administrations d'Etat. La MAP, précédée d'une évaluation, associant notamment les collectivités territoriales et les opérateurs de l'Etat, et comportant une concertation avec les partenaires sociaux et les personnels, correspond donc aux principes dont il réclamait l'application². Il souligne pour autant la nécessité que la concertation avec les organisations syndicales confédérales soit approfondie.

Le projet de PNR, dans sa partie *Libérer le potentiel de l'économie numérique*, confirme l'objectif fixé par le Président de la République, de couvrir intégralement la France en accès très haut débit d'ici à dix ans (avec des débits de l'ordre de 50 à 100 Mbits/s). En France, seuls 50 % des foyers disposent actuellement d'une connexion descendante supérieure à 8Mbits/s, ce qui représente aujourd'hui le minimum.

En 2009, dans son avis sur *Les conditions du développement numérique des territoires*, le CESE appelait à faire « **le choix de la fibre optique, technique pérenne** », tout en améliorant, de façon transitoire, les performances de l'ADSL par le recours à la technique du DSL Fibre ». En effet, la fibre, par rapport au cuivre, présente deux atouts majeurs : l'augmentation de la quantité de données qui peuvent transiter sur le réseau et l'échange de flux symétriques de données³.

L'annonce par le Président de la République le 20 février 2013 à Clermont-Ferrand d'une nouvelle stratégie gouvernementale pour le déploiement du Très Haut Débit correspond sous plusieurs aspects au souhait émis alors par le CESE. Ce plan prévoit de déployer un nouveau réseau en fibre optique (FttH) qui a vocation à remplacer à terme le réseau téléphonique actuel en cuivre. Il couvrira l'intégralité du pays en très haut débit d'ici 2022, essentiellement en FttH mais en mobilisant également d'autres technologies plus rapides à déployer. Il devrait permettre de réduire la fracture numérique en apportant du haut débit de qualité (3/4Mbits/s) à l'ensemble des foyers. L'Etat prévoit de mettre à la disposition des collectivités territoriales plusieurs milliards d'euros de prêts pour financer à long terme leurs projets de déploiements du très haut débit. En moyenne, l'Etat contribuera pour la moitié du besoin d'accompagnement public des

¹ Avis sur *Le logement autonome des jeunes*, p. 31 et 32.

² Avis *Quelles missions et quelle organisation territoriale de l'Etat dans les territoires ?*, rapporté par Mme Jacqueline Doneddu (novembre 2011), p. 29 et 30.

³ Avis *Les conditions du développement numérique des territoires*, rapporté par M. André Marcon (2009).

projets de déploiement en dehors des zones couvertes par les opérateurs : il aidera tout particulièrement les territoires où le poids de ces investissements est le plus lourd (en général les territoires les plus ruraux). Cet investissement, d'un montant total de 20 Md€ dont 4,3 Md€ d'investissement public entre 2013 et 2017, devrait permettre la création plus de 10 000 emplois directs et doter la France d'infrastructures numériques pérennes permettant de répondre à la nécessaire montée en niveau en termes de débit.

III - Environnement

Commentaire général

La Section de l'environnement relève que la part réservée à l'environnement et plus généralement au développement durable dans le texte du PNR est toujours aussi réduite. La section de l'environnement regrette le peu d'intérêt porté à ces questions par la stratégie Europe 2020, ce que la France devrait elle-même souligner.

Le CESE a insisté en 2012¹ sur la nécessité d'engager la société dans une transition globale vers une économie sobre en ressources naturelles et en carbone tout en préservant la performance économique et sociale du pays. La transition énergétique en est l'un des aspects les plus urgents.

La section de l'environnement déplore que les grandes orientations issues de la conférence environnementale comme faire de la France un pays exemplaire en matière de « reconquête de la biodiversité », prévenir les risques sanitaires environnementaux ou améliorer la gouvernance environnementale ne se retrouvent pas dans le PNR présenté en avril 2013.

Tableau : « Suivi des objectifs de la stratégie Europe 2020 »

Pour la section de l'environnement, ce tableau devrait être augmenté d'un objectif « Enrayer la diminution de la biodiversité dans l'UE à l'horizon 2020 » en raison de l'importance de cet enjeu. Après avoir reconnu que l'objectif 2010 n'avait pas été atteint et en avoir listé les raisons, notamment la faible intégration de la biodiversité et des services écosystémiques dans les autres politiques, l'UE a adopté une stratégie nouvelle en 2011, en application des engagements pris à la conférence de Nagoya. La France, qui a adopté la même année une Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) doté de 20 objectifs, devrait indiquer les résultats qu'elle obtient à travers les indicateurs définis pour sa propre stratégie.

Point 4 de la recommandation : un système fiscal plus simple et plus équilibré CICE et fiscalité écologique

Le PNR détaille le mécanisme du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en indiquant qu'il sera financé notamment par un renforcement de la fiscalité écologique. Celle-ci devrait apporter au moins trois milliards d'euros de recettes nouvelles d'ici 2016-2017.

La section de l'environnement souligne que ces recettes nouvelles ne seront pas affectées au financement de la préservation de l'environnement, de la réduction de la consommation de ressources, de la préservation des milieux, de la lutte contre les GES et les pollutions contrairement aux intentions exprimées lors de la conférence environnementale.

Le CESE a dans son avis sur la Transition énergétique préconisé en préalable à la conception de nouveaux dispositifs en faveur du climat un réexamen des mécanismes fiscaux portant sur la consommation d'énergie. Ce réexamen doit donner lieu à une réflexion stratégique liant efficacité économique, justice fiscale et urgence climatique. Tout nouveau dispositif fiscal devrait offrir une prévisibilité de long terme, avoir un objectif et des taux clairement incitatifs, une assiette précisément définie et prenant en compte le coût des externalités. Dans ce même avis, le Conseil recommande de mener des études d'impact pour élargir l'assiette de la Contribution au service public de l'électricité (CSPE) et envisager des financements complémentaires pour les énergies renouvelables (EnR).

Point 5 de la recommandation : De nouvelles mesures dans le secteur de l'énergie

Le CESE constate dans son avis sur la Transition énergétique que les véritables choix en matière de politique de l'énergie sont désormais des choix européens, en termes d'objectifs, mais également souvent en

¹ Dans son avis intitulé « »La transition énergétique 2020 – 2050 : un avenir à bâtir, une voie à tracer »

termes de moyens, que ces choix portent sur l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, les marchés ou les infrastructures. Les États conservent la possibilité de décider d'un certain nombre de choix stratégiques, notamment technologiques ou d'investissement, mais ces choix, aussi importants soient ils, s'inscrivent dans un cadre imposé.

Le CESE considère dans ce même avis qu'il est temps que l'énergie soit considérée comme un enjeu stratégique pour l'UE. Il souhaite une politique européenne de l'énergie cohérente avec la politique climatique : il s'agit de construire une Europe de l'énergie forte et solidaire au sein de laquelle seront prises collectivement des décisions essentielles pour l'avenir de l'UE. C'est la seule façon pour que celle-ci puisse atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés en termes de diminution des émissions de GES. Aujourd'hui, l'Union est trop souvent contrainte de gérer les conséquences de décisions prises unilatéralement par les États membres. Cette politique de l'Union devra permettre un développement harmonieux et complémentaire des productions, en particulier dans les régions déjà fortement interconnectées (France, Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Suisse, Italie...).

Pour le CESE, cette nouvelle communauté européenne de l'énergie pourrait en particulier :

- renforcer les instruments économiques pour assurer les financements de projets communs de Recherche et développement (R&D) notamment pour les EnR afin d'avoir un bouquet énergétique européen diversifié ;
- approfondir et structurer la coopération autour de la mise en place de véritables réseaux électriques et gaziers de dimension européenne ;
- orienter la politique de l'UE, dans une optique de long terme, vers le renforcement et l'extension du marché ETS au secteur des émissions diffuses de CO₂.

La priorité pour la France comme pour l'UE devrait être de donner un prix au carbone.

IV - Affaires sociales et santé

Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté

Le programme national de réforme met l'accent sur la nécessité de promouvoir l'inclusion sociale et la lutte contre la précarité et la pauvreté (point 4.6 du PNR).

La Section des Affaires sociales et de la santé souligne plus particulièrement les aspects suivants.

S'agissant de la situation préoccupante d'une partie de la jeunesse, le Conseil économique, social et environnemental a dressé, dans son avis relatif aux droits formels/droits réels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes de juin 2012, un constat sans appel. Cet avis souligne que 24 % des femmes et 21 % des hommes de 18 à 24 ans vivent en dessous du seuil de pauvreté, soit un jeune sur cinq ; 13,1 % des jeunes de 15 à 24 ans ne sont, ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation ; un sur six ne dispose pas d'une complémentaire santé.

Des dispositifs existent et des droits sont reconnus aux jeunes, en matière d'accompagnement dans leur insertion professionnelle ou d'accès à la santé. Les jeunes peinent encore trop souvent à faire valoir ces droits, par méconnaissance ou en raison d'une trop grande complexité du système. Si la superposition des dispositifs d'insertion professionnelle est désormais bien connue et fréquemment dénoncée, la question du non recours, traitée par le Conseil, est plus novatrice. Pour le Revenu de Solidarité Active (RSA) activité, le non recours atteint 68 % pour l'ensemble de la population.

Pour le Conseil économique, social et environnemental l'amélioration de l'accès et le recours des jeunes à leurs droits sociaux doit constituer l'un des axes majeurs d'une politique publique ambitieuse d'insertion des jeunes dans la société. Dans cette perspective, la participation des jeunes à l'élaboration des politiques publiques doit être encouragée aussi, le CESE se félicite-t-il de voir reprise dans le PNR la proposition d'inclure un collège de jeunes dans les Conseils économiques sociaux régionaux, qui était l'objet d'une de ses recommandations en juin 2012.

Afin de sécuriser le parcours d'insertion des jeunes, le Conseil préconisait d'assouplir les conditions d'accès au RSA activité pour les jeunes de moins de 25 ans ayant travaillé. Il soulignait l'intérêt de cette extension au regard de l'accès aux droits sociaux ; les titulaires du RSA ne relevant d'aucun régime de protection sociale étant affiliés de façon automatique à la Couverture maladie universelle (CMU). Le

gouvernement a inscrit cette réflexion dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, un groupe de travail doit prochainement rendre ses conclusions pour le projet de loi de finances 2014.

Le Conseil préconisait également de garantir à chaque jeune l'accès à une formation et à une qualification, notamment par le redéploiement des aides existantes en procédant en deux étapes : une revalorisation substantielle du montant de l'aide versée dans le cadre d'un contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), dispositif ouvert aux jeunes les plus en difficulté, puis la création d'un droit à la qualification et à la formation assorti d'une allocation. Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale prévoit une « garantie » pour les jeunes de 18-25 ans. Ce dispositif, qui sera expérimenté en septembre 2013 sur dix territoires et reposera sur un contrat ouvrant droit à un accompagnement intensif et à une allocation du montant du RSA, sans être encore un alignement sur le droit commun constitue toutefois un progrès.

Le Conseil économique social et environnemental souligne avec intérêt la volonté de mobiliser la garantie jeune pour les jeunes sortis de l'ASE. En effet, ceux-ci sont surreprésentés parmi les jeunes vivant dans la rue, ce qui révèle des dysfonctionnements importants du système d'aide sociale à l'enfance qui mériterait de faire l'objet d'une réflexion globale.

Enfin, le Conseil préconisait de favoriser l'accès des jeunes à la santé en simplifiant les procédures d'accès à une couverture maladie universelle (CMU) et à une couverture complémentaire santé. Le plan quinquennal prévoit une augmentation, en septembre 2013, des plafonds pour bénéficier de ce type d'aide.

Le Conseil souhaitait également mieux solabiliser la demande notamment par une diffusion plus large des chèques santé aujourd'hui distribués par certaines régions.

V - Education.

La section de l'éducation de la culture et de la communication souhaite faire part de ses positions sur les points suivants du PNR : « Limiter le taux de décrochage scolaire à 9,5 % et atteindre un taux de diplômés de l'enseignement supérieur de 50 % de la population âgés de 17 à 33 ans » (4.5) et « Améliorer la qualité des systèmes d'éducation et de formation » (5.1 iv).

Le CESE approuve l'objectif de ramener le taux de décrochage scolaire à 9,5 % mais il rappelle que l'objectif à terme doit être de supprimer totalement le décrochage et d'éradiquer l'échec scolaire. Il regrette que cet objectif n'ait pas été inscrit dans le projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. Il approuve également la priorité donnée au primaire.

Pour le CESE, cette lutte contre le décrochage scolaire débute dès l'école maternelle, et l'attribution des 3000 postes prévus pour permettre la scolarisation dès 2-3 ans va dans le bon sens. Toutefois, ces postes ne permettront qu'une scolarisation d'environ 19 % des enfants, là où le PNR évoque 30 % en 2017, ce qui paraît contradictoire.

En tout état de cause, ces postes doivent être prioritairement affectés en direction des enfants issus des milieux défavorisés et les enseignants devront bénéficier d'une formation initiale et continue permettant de mettre en œuvre les conditions éducatives et pédagogiques de la réussite de ces enfants. La montée en charge de ce dispositif devra être menée en corrélation avec les collectivités territoriales en articulant les divers dispositifs existants liés à la petite enfance.

Le CESE soutient la priorité donnée au primaire, mais il rappelle la nécessité de veiller particulièrement à une application pédagogique efficace du « plus de maîtres que de classes » ; il insiste également sur l'importance du lien maternelle-élémentaire. En matière de rythmes scolaires, le CESE demande qu'un accompagnement financier soit mis en place, sur plusieurs années, et il recommande une réforme globale des rythmes scolaires s'étendant à l'année scolaire en fixant un cadre national et les possibilités de déclinaisons locales.

Le CESE regrette que le PNR n'évoque pas, à ce sujet, la nécessité d'une politique spécifique pour l'éducation prioritaire notamment en instaurant une dotation budgétaire liée à la mixité sociale des élèves scolarisés.

Le CESE réaffirme son souhait que le nouveau socle commun de connaissances, de compétences et de culture soit rapidement défini ainsi que les liaisons avec les programmes et les nouveaux cycles. Il approuve le lien fonctionnel entre école et collège et recommande de veiller à la liaison collège-lycée.

Pour mettre en œuvre ce programme national de réforme, le CESE, s'il approuve la restauration de la formation initiale des enseignants au sein des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE), il insiste également sur la nécessité de mettre en œuvre une véritable formation continue en direction des personnels en fonction. De cette formation dépend la possibilité de permettre à tous les enfants d'obtenir au moins un diplôme de niveau V dans le cadre scolaire.

Le CESE regrette l'absence des parents au sein de ce programme national de réforme alors même que leur rôle est capital pour limiter le décrochage scolaire et notamment lutter contre l'absentéisme, pour mettre en place une orientation choisie, qui doit tenir compte des potentiels des élèves, y compris des connaissances et compétences extrascolaires; pour préparer l'avenir professionnel des jeunes.

Le CESE souhaite réaffirmer que le système éducatif doit permettre la réussite de tous les élèves ainsi que toutes les mixités (sociales, genres, culturelles et scolaires) et encourager les méthodes pédagogiques fondées sur l'aide mutuelle et la coopération de tous. Il regrette que cela ne figure pas dans la loi sur la refondation de l'école.

Pour le CESE il n'y a aura pas amélioration de la réussite dans l'enseignement supérieur sans démocratisation, c'est à dire sans améliorer l'accès et la réussite des jeunes issus de milieux populaires et de baccalauréats qui à l'origine n'étaient pas tournés vers l'enseignement supérieur.

Dans cette perspective il considère impératif de donner une priorité à l'Université, qui est, et doit continuer à être le lieu qui reçoit le plus grand nombre des étudiants sans barrière préalable et qui leur propose une formation en lien avec la recherche. Cette priorité est indispensable non seulement en termes de démocratisation mais aussi d'alimentation des formations de master et doctorat. Elle doit être mise en mesure d'accueillir et faire réussir tous les étudiants quelle soit leur origine.

Pour cela, le CESE propose une série de mesures : entre autres améliorer l'encadrement et l'accueil des étudiants dès la première année; développer le tutorat; assurer la lisibilité des formations, une spécialisation progressive et leur dimension professionnelle; introduire une formation pédagogique des enseignants-chercheurs... Cet objectif en termes de réussite nécessite une impulsion centrale qui donne une direction, affecte des moyens pérennes, vérifie leur utilisation. Il nécessite également une incitation forte à la recherche en ce domaine.

Pour le CESE il importe de corriger le déséquilibre entre les missions de l'université qui aujourd'hui privilégie la seule recherche et également de corriger au profit des universités le déséquilibre en termes de financement et d'encadrement entre les formations universitaires de premier cycle et les autres types de formations.

En même temps, il est indispensable de substituer la complémentarité et la coopération à la concurrence entre les voies de formations et les établissements. Et dans ce cadre de faire jouer tout leur rôle aux STS et IUT dans l'accueil et la réussite des bacheliers technologiques et professionnels sans pour autant en faire une exclusivité. Pour cela le CESE exprime sa préférence pour une démarche qui associe objectifs négociés et moyens dédiés.

Le CESE souligne également l'urgence de mesures en faveur des étudiants et d'abord une augmentation des bourses et allocations, complétées par le développement d'emplois compatibles avec la poursuite d'études. Ces mesures doivent s'accompagner d'une politique volontariste en faveur de leur logement.

Enfin, le CESE propose d'améliorer la nécessaire articulation entre le lycée et l'enseignement supérieur, singulièrement l'université. Cela implique un mouvement des deux côtés pour mieux s'informer, se connaître mutuellement et donner plus de cohérence en termes de contenus de formation et de méthodes de travail. Cela implique également d'améliorer l'orientation : dans un processus construit progressivement permettre à chacun de choisir au mieux en étant bien informé et conseillé, et en dépassant les déterminismes et les phénomènes d'autocensure qui pèsent sur les choix.

VI - Agriculture

Comme l'an dernier, le projet de PNR pour 2013 ne fait pas explicitement référence à la contribution significative que l'agriculture et la forêt, activités non délocalisables et essentielles pour notre pays, peuvent apporter à l'atteinte de la plupart des objectifs visés dans ce texte.

Dans ce cadre, la Section de l'agriculture de la pêche et de l'alimentation, qui a produit récemment plusieurs rapports et avis sur les problématiques évoquées, adoptés par notre Assemblée, souhaite mettre l'accent sur quatre points particuliers.

S'agissant tout d'abord du développement des filières industrielles (point iv de la synthèse du PNR), évoqué dans le cadre de la restauration de notre appareil productif, il semble regrettable que les secteurs de l'agro-alimentaire et du bois, pourtant porteurs de nombreux emplois, qui participent à la vitalité des territoires et pèsent pour le premier de façon importante sur la balance commerciale de notre pays, ne soient pas plus pris en compte. A cet égard, nous insistons sur l'intérêt des contrats de filières dont le Gouvernement souhaite favoriser l'émergence.

Dans le domaine de la recherche ensuite (point 4.3 du PNR), il convient de souligner que la France se situe incontestablement en pointe pour l'agronomie et les disciplines connexes, grâce notamment à l'INRA et à l'IRSTEA, alors que la mise au point et la diffusion de pratiques innovantes et de produits de qualité doivent être développées pour aider l'agriculture à relever les défis difficiles, socioéconomiques et environnementaux auxquels elle est confrontée en réponse aux attentes de l'ensemble de la société. Les travaux menés par la recherche publique doivent donc être soutenus et intensifiés.

En ce qui concerne les objectifs de baisse des émissions des gaz à effet de serre (GES) (point 4.4 du PNR), la contribution du secteur agricole (21% des émissions françaises) doit être favorisée grâce à un plan d'actions portant sur différents volets : les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) liées principalement aux consommations d'énergie fossile, celles de méthane (CH₄) liées aux élevages, et en priorité sur celles de protoxyde d'azote (N₂O) provenant essentiellement des engrains azotés. La réduction des engrains minéraux et leur substitution doivent donc être un objectif prioritaire de la politique climat de l'agriculture. Parallèlement, il convient de développer les pratiques agricoles permettant le stockage du carbone dans les sols qu'il s'agit à la fois de préserver et d'enrichir en matières organiques naturelles, ce qui aurait de surcroît pour conséquence d'améliorer leur fertilité.

Dans le même domaine, les rôles importants joués par la forêt en termes de stockage du carbone et de production d'énergie renouvelable (biomasse) doivent être mieux reconnus.

Enfin, dans le cadre de l'utilisation des fonds structurels européens (point 5.2 du PNR), le CESE tient à souligner que des crédits du Fonds européen de développement régional (FEDER) pourraient être utilement mobilisés pour soutenir le développement dans les territoires de pratiques agricoles innovantes contribuant à la reconquête de la qualité de l'eau.

VII - PROMOTION DES DROITS DES FEMMES ET ÉGALITÉ ENTRE HOMMES ET FEMMES

L'un des trois volets du Programme national de réforme de la France (PNR) pour 2013 vise la lutte contre le chômage, la précarité et les inégalités avec un focus particulier sur la situation des femmes.

Il est fait notamment référence au Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté en janvier 2013. Celui-ci prévoit, entre autres mesures, une aide aux familles monoparentales à travers une augmentation du montant de l'Allocation de soutien familial (ASF) et la mise en place d'une garantie publique contre les impayés de pensions alimentaires ainsi que le renforcement de l'accès aux crèches pour les enfants de familles en situation de pauvreté.

Le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi qui transpose l'Accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013 est également mentionné en tant que « *porteur d'améliorations concrètes à la situation des nombreuses femmes employées à temps partiel* ».

Point 5.1 vi de la recommandation

L'étude *Femmes et précarité* rapportée par Éveline Duhamel et Henri Joyeux, au sein de la Délégation aux droits des Femmes et à l'égalité et **publiée en mars 2013**, a précisément analysé les spécificités féminines potentiellement vectrices de précarité au regard de l'emploi et mis en évidence l'impact des situations précaires tout au long de la vie des intéressées, tant sur leur état de santé (physique et psychique) que sur le montant de leurs retraites. Elle a également souligné le risque de précarisation

accentué auquel sont confrontées les mères de familles monoparentales et la surexposition à la pauvreté de leurs enfants.

Face à ce constat, l'étude a ouvert des pistes d'actions articulées autour de deux axes :

Prévenir la précarité

Lutter contre l'illettrisme, être vigilant sur l'acquisition des savoirs de base dès l'école maternelle et contrôler les résultats en fin de primaire (lecture, écriture, calcul) sont les moyens essentiels pour éviter la pauvreté durable et être en capacité de progresser.

La promotion de la mixité dans l'orientation et la formation initiale est également un bon vecteur pour réduire la surreprésentation des femmes dans l'emploi précaire. À cet égard, il importe de soutenir les actions de communication des secteurs professionnels peu féminisés et d'y développer l'alternance, qui implique l'entreprise dans le processus de formation, pour ouvrir de nouvelles perspectives aux jeunes filles et lever leurs réticences vis-à-vis de certains secteurs porteurs d'emplois. C'est autant les œillères des filles que des garçons qu'il faut enlever: valorisation des «métiers d'hommes» que les femmes peuvent investir et incitation des garçons à s'orienter vers des secteurs féminisés aux débouchés nombreux (paramédical, travail social, services...).

La délégation aux droits des femmes et à l'égalité (DDFE) souhaite donc que la promotion de la mixité soit affichée comme objectif, dans la partie du PNR relative à l'alternance et à l'apprentissage.

Ouvrir des perspectives dans les situations à risques

Amélioration de la qualité et des conditions d'exercice du travail à temps partiel

Le travail à temps partiel, dont le taux de féminisation dépasse 82 %, constitue un facteur de précarité dûment identifié. Afin de lutter contre le travail à temps partiel subi, l'étude prône la **garantie d'un horaire hebdomadaire minimal correspondant au seuil d'ouverture des droits sociaux**.

À cet égard, un encadrement plus rigoureux des possibilités de dérogation a été introduit au cours de l'examen du projet de loi de sécurisation de l'emploi en première lecture par l'Assemblée nationale.

L'étude du Conseil économique, social et environnemental (CESE) recommande, par ailleurs, que la **polyactivité** qui permet une augmentation du temps de travail soit **clairement liée à l'acquisition ainsi qu'à la reconnaissance de nouvelles compétences** et ne conduise pas à un risque de déqualification du poste initial. Celles-ci pourront ainsi être prises en compte dans les bilans de compétences et pour l'accès au Droit individuel à la formation (DIF).

En outre, se référer à la moyenne des **100 meilleurs trimestres** plutôt qu'à celle des 25 meilleures années pour déterminer le montant de la pension permettrait d'atténuer les effets négatifs du temps partiel et/ou des carrières morcelées sur les retraites des intéressées.

Actions sur les inégalités qui ont un impact sur la santé des femmes

Le PNR fait référence à une mesure du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale relative à la hausse du plafond de la CMU-complémentaire. L'étude du CESE estime, de plus, que pour éviter les ruptures de droits, des ajustements devraient intervenir pour adapter, sans délai, l'attribution des prestations sociales aux évolutions des situations de leurs bénéficiaires. Elle préconise également un renforcement de la lutte contre les atteintes à la santé au travail. Celui-ci passe par l'organisation d'un suivi spécifique dans les secteurs à risques à prédominance féminine (notamment pénibilité, travail de nuit...) et par le développement des partenariats entre services de santé au travail et centres d'examens de santé de l'assurance maladie.

Accompagnement et soutien des mères isolées

Cet objectif est affiché dans le PNR mais au-delà de l'amélioration de l'ASF et du recouvrement des pensions alimentaires, explicitement mentionnée, l'étude du CESE met l'accent sur plusieurs dimensions qui doivent être conjointes :

- Nécessité d'un **accompagnement social et professionnel renforcé pour un retour à l'emploi** : coopération entre les services sociaux, les CAF, les collectivités locales et les acteurs de l'emploi ;
- Mobilisation de **moyens adaptés pour faciliter l'accueil des enfants** : accès préférentiel aux crèches pour les bénéficiaires de minima sociaux mais aussi recensement des structures d'accueil répondant à des besoins spécifiques (horaires décalés ou atypiques) ;
- Développement des **dispositifs d'aide à la parentalité** avec une attention particulière pour les mères isolées issues de l'immigration ;
- Amélioration de **l'information et de l'accès aux droits : guide pour le parent seul**, mise en place d'un **dispositif mobile léger d'information et d'aides aux démarches** tels les minibus itinérants institués avec succès par la ville de Berlin.

Pour la DDFE, lutter simultanément contre les facteurs cumulatifs exposant de nombreuses femmes à la précarité constitue le meilleur moyen d'enrayer le processus de transmission et de reproduction d'un état précaire pour leurs enfants.

.

CONCLUSION CESE

Le CESE estime que la stratégie d'ensemble Europe 2020 telle que déclinée dans le PNR 2013 – 2016 devrait constituer une voie d'avenir pour retrouver une compétitivité durable.

Cette stratégie propose en effet un cadre cohérent pour mettre en œuvre des réformes prospectives en vue d'une croissance « intelligente, durable et inclusive ».

Cependant, il convient, pour sa pleine efficacité et sa réalisation dans des conditions acceptables par les citoyens, de respecter un équilibre entre les dimensions budgétaire, économique, sociale et de l'emploi inscrites dans cette stratégie.

Notre assemblée attend du Conseil européen de juin qu'il apporte ce nécessaire rééquilibrage et que la dimension sociale complète de manière effective la politique économique de l'union économique et monétaire.

Plus globalement, le CESE attache une grande importance à ce que le processus de construction de l'Union européenne demeure perçu comme un facteur de solidarité et de progrès économique, social et environnemental dans un contexte où les citoyens européens expriment de plus en plus d'inquiétudes et de doutes et s'interrogent sur les choix économiques qui ont pu être opérés ainsi que sur les modes de fonctionnement actuels des institutions européennes.

Par ailleurs, comme les années antérieures, le CESE sera particulièrement attentif aux suites éventuelles réservées à ses communications sur le PNR par les autorités françaises et par la Commission européenne.