



PLAN DE COHESION SOCIALE

2	INTRODUCTION
8	PREMIER PILIER – L’EMPLOI
11	Lutter contre le chômage
11	programme 1 Fédérer les acteurs pour un nouveau contrat avec les demandeurs d’emploi
13	Vers le plein emploi des jeunes
13	programme 2 Accompagner 800 000 jeunes en difficulté vers l’emploi durable
15	programme 3 500 000 apprentis, “étudiants des métiers”
17	programme 4 Favoriser la mixité sociale dans la fonction publique par le développement de l’alternance
18	Donner leur chance à tous les talents
18	programme 5 De l’assistance à l’emploi, une chance pour le pays tout entier
20	programme 6 Développer l’économie solidaire
21	programme 7 Favoriser le retour à l’emploi des chômeurs de longue durée
22	Libérer la création économique
22	programme 8 Etablir un nouveau pacte pour l’emploi
24	programme 9 Accélérer le développement des services
25	programme 10 Encourager la création de leur propre emploi par les chômeurs et les personnes en situation précaire
26	Favoriser l’égalité professionnelle entre les femmes et les hommes
26	programme 11 Favoriser l’égalité professionnelle entre les femmes et les hommes
27	DEUXIEME PILIER – LE LOGEMENT
28	programme 12 Résoudre la crise du logement par le rattrapage des retards en matière de logement locatif social
30	programme 13 Résoudre la crise du logement par la mobilisation du parc privé
32	programme 14 Résoudre la crise du logement par le renforcement de l’accueil et de l’hébergement d’urgence
33	TROISIEME PILIER – L’ÉGALITÉ DES CHANCES
34	L’égalité des chances entre les enfants et entre les adolescents
34	programme 15 Accompagner les enfants en fragilité
35	programme 16 Accompagner les collégiens en difficulté et rénover l’éducation prioritaire
37	L’égalité des chances entre les territoires
37	programme 17 Promouvoir l’égalité des chances entre les territoires
39	L’égalité des chances entre les personnes de toutes origines
39	programme 18 Restaurer le lien social
41	programme 19 Rénover l’accueil et l’intégration des populations immigrées
42	programme 20 Lutter contre les discriminations
43	ANNEXE
44	Coûts budgétaires du plan de cohésion sociale

La force d'une nation est dans sa ressource humaine.

Un pays n'est puissant que par les hommes et les femmes qui le composent, par l'envie qu'ils ont de vivre et de construire ensemble, par le rayonnement de leur confiance dans l'avenir et par la cohésion sociale qui les unit.

La prospérité économique est indissociable de la prospérité sociale.

La France est l'un des pays d'Europe qui consacre le plus gros effort financier à la protection sociale. Chaque année, elle y affecte 30 % de sa richesse nationale, soit environ 450 milliards d'euros, effort qui a plus que doublé au cours des vingt dernières années. Seule la Suède enregistre un pourcentage plus élevé (31,2 %).

Et pourtant, nos résultats sont inquiétants. En effet, en quinze ans :

- le nombre d'allocataires du RMI est passé de 422 000 à 1 100 000 ;
- le nombre de familles surendettées supplémentaires est passé de 90 000 par an à 165 000 par an et atteint aujourd'hui au total 1 500 000 ;
- le chômage des jeunes de 16 à 24 ans dans les quartiers en zones urbaines sensibles est passé de 28 % à 50 % ;
- chaque année plus de 80 000 enfants entrent en 6^{ème} sans maîtriser les savoirs fondamentaux (lire, écrire, compter) ;
- les grandes écoles sont trois fois moins accessibles aux élèves de milieux modestes qu'au cours des années cinquante ;
- les actes racistes enregistrés sont passés de 189 à 817 chaque année ;
- le nombre de logements indécents a doublé ;
- la liste d'attente pour l'accès au logement social a été multipliée par quatre.

La cohésion sociale est en danger

Cette situation n'est pas acceptable dans une société démocratique et avancée.

La crainte d'une décomposition sociale et d'une régression économique est très forte chez nos concitoyens. Devancé en 2001 et 2002 par le sentiment d'insécurité, le chômage et les inégalités sociales sont désormais largement en tête des préoccupations des Français, toutes catégories sociales confondues.

La France doit faire face à un chômage structurel et à l'exclusion qui l'accompagne, aux jeunes sans espoir et aux enfants défavorisés, aux logements insalubres, aux quartiers sans avenir, à une perte de sens de l'action collective et de la République, à l'intolérance et parfois au racisme.

Cette nouvelle réalité paraît inéluctable, elle désespère ceux qui y sont enfermés, elle décourage les autres. Elle n'est pas uniquement le fruit des difficultés actuelles de la conjoncture économique ; la situation a d'ailleurs continué à se dégrader pendant les périodes de croissance soutenue.

Nous devons répondre clairement, ouvertement à ceux qui se découragent : la République retrouvera l'égalité des chances ; elle ne transigera pas avec son ambition, elle ne jouera pas avec son avenir.

La France rationne le travail

La France est terre de paradoxes :

- elle vit une crise de l'embauche (postes non pourvus dans le privé et dans le public, métiers sous tension, secteurs "pénuriques", existence de gisements d'emplois inexploités) ;
- elle n'est pas préparée à un choc démographique de grande ampleur, qui va engendrer, du fait des départs en retraite à venir, une pénurie de salariés d'environ un million d'ici à 2020 ;
- elle ne donne pas ses chances au marché des services aux particuliers, atone et bloqué en dépit de ses potentialités ;
- elle compte quatre millions de personnes sans emploi et, pourtant, certains estiment qu'une immigration massive lui sera nécessaire dans certains secteurs d'activité.

Quatre erreurs majeures ont été commises :

- avoir oublié que l'emploi était le fruit de la rencontre d'une offre et d'une demande et que l'une et l'autre devaient s'organiser et se prévoir ; la France n'a que très peu investi dans ce domaine, alors que cet investissement est l'un des plus rentables de tous ;
- avoir considéré l'emploi comme un stock donné à partager, plutôt que comme le fruit sans cesse recomposé de l'activité et de l'inventivité humaines ;
- avoir organisé le contingentement de la population active et la protection systématique de l'emploi existant plutôt que son augmentation et sa rotation ;
- avoir fait du traitement social du chômage la réponse ultime au manque de travail, alors qu'il ne peut s'agir que d'un moyen de retour progressif vers l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées.

Il faut rompre avec tous les malthusianismes : la France a besoin de libérer l'activité économique, car c'est elle qui crée l'emploi.

Une première rupture est d'ores et déjà intervenue

Depuis deux ans, dans un contexte économique très difficile, une nouvelle politique de l'emploi a été engagée par le Gouvernement :

- la création d'entreprises a été facilitée, car pour avoir de l'emploi il faut des entreprises ;
- le travail a été valorisé, avec une hausse massive du pouvoir d'achat du SMIC horaire, une augmentation de la prime pour l'emploi et une réforme des retraites destinée à valoriser l'expérience et le travail des seniors ;
- les 35 heures ont été assouplies pour permettre à ceux qui le souhaitent de travailler plus pour gagner plus ;
- de nouvelles passerelles vers l'emploi en entreprises ont été créées, avec les baisses de charges, le contrat jeunes en entreprises, le CIVIS ;
- avec la mise en place d'un droit individuel à la formation, les partenaires sociaux ont jeté les bases d'une véritable assurance emploi.

Parallèlement, le Gouvernement a œuvré pour la cohésion sociale en engageant une action décisive pour la sécurité, en relançant le dispositif des zones franches urbaines, en accélérant le traitement du surendettement pour permettre aux débiteurs de bonne foi, victimes d'un accident de la vie, de connaître un nouveau départ.

Aujourd'hui cette action commence à porter des fruits. Avec le retour de la croissance, le bénéfice des actions engagées sera plus visible : notre économie va recommencer à créer des emplois et le chômage aura reflué d'ici la fin de l'année.

Dans le même temps il serait illusoire de croire que la croissance réglera tous les problèmes. L'embellie de la fin des années quatre-vingt-dix a davantage profité à la dépense publique qu'aux Français. La croissance va elle-même nous poser de nouveaux défis, en accentuant les difficultés de recrutement de certains secteurs.

Nous devons tirer les leçons du passé. C'est pourquoi le Gouvernement engage aujourd'hui une deuxième étape de son action, afin que la croissance qui revient soit mieux partagée, et profite à tous les Français.

Il n'y aura pas de croissance durable sans cohésion sociale.

Les ambitions du plan de cohésion sociale

Le retour à l'activité est une priorité absolue. C'est le meilleur rempart contre l'implosion sociale et la clé de la dignité individuelle. Le plan de cohésion sociale se présente donc d'abord comme un dispositif systématique de sortie d'une logique d'assistance : tous doivent pouvoir, sous des formes adaptées, retrouver le chemin de l'activité, aussi modeste soit-elle.

Les jeunes, avenir du pays, doivent être les premiers bénéficiaires de cet effort national. Aucun d'entre eux ne doit être laissé pour compte. C'est possible : les métiers de demain sont connus et nous pourrons donner aux jeunes les moyens de les connaître et de les exercer.

Dès 2007, les départs à la retraite des baby-boomers vont nous confronter à une transition démographique inédite. Un million d'emplois nouveaux vont être offerts au cours des dix ans qui viennent. Mobilisés avec efficacité, ceux qui sont aujourd'hui chômeurs ou exclus seront en mesure de pourvoir ces emplois, peu qualifiés, qualifiés ou très qualifiés.

Le chômage massif est devenu une donnée permanente, avec plus de 4 millions de personnes indemnisées ou allocataires de minima sociaux, et toutes les conséquences négatives qui en résultent pour la compétitivité de notre pays. Nous devons le maîtriser dans le cadre d'une perspective d'avenir : l'allocation chômage est une indemnité, il faut en faire un investissement, un instrument de retour à l'activité. La période de chômage était un moment d'effritement, il faut en faire une étape de reconstruction, au cours de laquelle le rôle éminent de la puissance publique est d'accompagner chacun de ceux qui en ont besoin, au nom de l'efficacité, mais aussi de la fraternité.

Avec 10 000 emplois détruits et 10 000 emplois créés chaque jour ouvrable, le chômage frictionnel est inévitable. Ce qui n'est pas acceptable, c'est le chômage de longue durée, le chômage d'exclusion, le chômage durable des jeunes à la recherche de leur premier emploi.

Des gisements considérables d'emplois restent inexploités. Si la France avait le même taux d'emploi que les Etats-Unis dans les services aux particuliers, elle disposerait d'environ 3 millions d'emplois supplémentaires. La politique de l'emploi de demain doit s'attacher à lever les verrous qui empêchent le renouvellement et l'accroissement de l'offre d'emploi ; pour cela, un équilibre plus dynamique entre la sécurisation des parcours des travailleurs et l'efficacité économique doit prévaloir.

Plus de fluidité, plus de stabilité et d'accessibilité du droit du travail, plus d'efforts en faveur de la création d'entreprise sont nécessaires. Il faut libérer la création économique.

Il faut, par ailleurs, rétablir l'égalité effective des chances en attaquant à sa source l'inégalité : dans le logement, à l'école, dans les territoires aux charges socio-urbaines écrasantes et aux ressources insuffisantes.

Nous le voyons aujourd'hui, les inégalités initiales se cumulent et s'aggravent, elles figent et sclérosent notre société. Avec un ascenseur social bloqué, le pays n'est servi que par certains de ses talents et laisse les autres en marge de la société. Trop cloisonnée, notre société doit évoluer pour ne pas se calcifier.

Il faut tout d'abord investir dans le logement, qui connaît aujourd'hui une véritable crise. Les causes sont connues : retards accumulés dans le logement locatif social, dysfonctionnements du marché locatif privé et nous devons les traiter.

La République doit également se donner les moyens de relancer la mobilité, la libre circulation des talents. Une nouvelle impulsion doit être donnée dans les zones d'éducation prioritaire, les élèves en fragilité doivent être repérés et suivis aux premiers signes de décrochage, dès la maternelle.

Les méthodes du plan de cohésion sociale

Les défis à relever sont nombreux, ils sont à la hauteur des risques d'aujourd'hui. Nous aurions tort de penser qu'il peut suffire d'adapter de vieilles recettes, seraient-elles plus énergiques, pour obtenir les résultats escomptés.

Le plan de cohésion sociale adopte une démarche inédite consistant à traiter ensemble les grands problèmes qui mettent en péril la cohésion de notre pays (chômage persistant de longue durée, chômage des jeunes, accroissement du nombre d'exclus, crise du logement, délitement des quartiers défavorisés, discrimination, crise du système éducatif à certains endroits, etc.).

Trop longtemps, une approche cloisonnée et morcelée de questions qui en fait se nourrissent les unes des autres a prévalu. Le but de ce plan est d'agir simultanément sur tous les leviers qui contribueront à briser cet engrenage et à établir le cercle vertueux de la réussite et de la cohésion. C'est pourquoi les programmes du plan s'articulent autour de trois piliers fondamentaux : l'emploi et l'activité, l'accès au logement et l'égalité des chances.

C'est un plan d'action, précis et ciblé, car il y a urgence ; construit sur une période de cinq ans, il ouvre par ailleurs des perspectives à plus longue échéance. Il sera soutenu par une loi de programmation, gage du respect des engagements de l'Etat.

Le plan ne réussira qu'avec l'engagement de tous les partenaires concernés, dans le respect des compétences de chacun.

La réussite de la cohésion sociale sera celle de tous les acteurs – collectivités territoriales, entreprises, associations, services déconcentrés de l'Etat – qui œuvrent sur le terrain.

La mise au point opérationnelle des programmes se fera avec les acteurs ; au-delà de l'engagement de l'Etat, les mesures doivent être souples, adaptées aux spécificités locales et s'inscrire dans le cadre des partenariats déjà existants. Le contrat et le co-pilotage seront privilégiés à chaque fois que la loi ne sera pas nécessaire.

Le plan mobilise sur le seul budget de l'Etat plus d'un milliard d'euros de moyens supplémentaires dès 2005, dans un contexte financier particulièrement difficile. Cet effort, qui dépassera 3 milliards d'euros en 2007 pour décroître ensuite, est un investissement pour notre avenir.

Ce plan est enfin une façon de réaffirmer nos valeurs communes, c'est l'expression d'un projet de société.

Nous voulons mobiliser toutes les ressources de la nation. Il n'y a pas deux France : "celle qui travaille" et "l'autre", celle des assistés. Il faut sortir de cette vision manichéenne qui entretient, voire légitime, une société à deux vitesses.

Puisqu'il n'est de richesses que d'hommes, anticipons les besoins de ressources humaines, adaptons-les, soutenons les curiosités, préférons l'activité à l'assistance.

Réaffirmons nos convictions, la France ne doit pas être la juxtaposition d'individus égoïstes et rivaux mais la réunion d'hommes et de femmes animés par une même fierté d'appartenir à la République.

L'avenir de notre pays, son dynamisme économique durable dépendent de notre capacité à fédérer tous ses talents.

Inexorablement, depuis quinze ans, le fossé continue de se creuser entre ceux dont les enfants ont un avenir et ceux dont la descendance en est privée. D'innombrables talents sont ainsi gaspillés, recevant "la rage en lieu et place de diplôme".

La réussite de ce plan de cohésion sociale est la condition d'un véritable dynamisme économique de ce pays et d'un retour à ses valeurs fondatrices.

Ce sera difficile, mais c'est possible.

l'emploi



Lutter contre le chômage

programme 1 Fédérer les acteurs pour un nouveau contrat avec les demandeurs d'emploi

Vers le plein emploi des jeunes

programme 2 Accompagner 800 000 jeunes en difficulté vers l'emploi durable

programme 3 500 000 apprentis, "étudiants des métiers"

programme 4 Favoriser la mixité sociale dans la fonction publique par le développement de l'alternance

Donner leur chance à tous les talents

programme 5 De l'assistance à l'emploi, une chance pour le pays tout entier

programme 6 Développer l'économie solidaire

programme 7 Favoriser le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée

Libérer la création économique

programme 8 Etablir un nouveau pacte pour l'emploi

programme 9 Accélérer le développement des services

programme 10 Encourager la création de leur propre emploi par les chômeurs et les personnes en situation précaire

Favoriser l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

programme 11 Favoriser l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

Le marché du travail connaît, dans notre pays, d'importants dysfonctionnements engendrant une durée anormalement élevée du chômage, alors que le nombre d'emplois non pourvus s'accroît et dépasse 500 000. La création économique y est bridée, notamment dans le secteur des services aux particuliers. Le contexte démographique va, de plus, radicalement se modifier, nous exposant au risque de voir cohabiter dans un même pays une pénurie de salariés, supérieure à un million, et un nombre particulièrement élevé de personnes éloignées de l'emploi.

Contrairement à l'adage "*contre le chômage, on a tout essayé et on a tous échoué*", plusieurs pays sont parvenus à faire substantiellement décroître le chômage structurel, le chômage des jeunes et le chômage dans son ensemble, en alliant la fluidité économique nécessaire aux entreprises à un "filet social" de haut niveau pour les individus.

C'est le cas des pays nordiques, mais aussi de l'Irlande ou des Pays-Bas. Dans ces pays, afin de faciliter la réactivité des entreprises et de vaincre leur aversion à l'embauche, les contraintes ont été allégées, les statuts et la gamme des horaires de travail diversifiés. En contrepartie, les dépenses de la politique de l'emploi sont élevées ; les chômeurs bénéficient d'une indemnisation très protectrice et ceux qui peinent à se réinsérer sont rapidement soutenus.

La "flex-sécurité" danoise constitue une source d'inspiration privilégiée pour mettre en place des solutions novatrices, reposant sur un compromis entre une politique du marché du travail fluide et la sécurité économique des individus. Les chiffres témoignent de la réussite de ce modèle.

Ces exemples montrent qu'il y a d'autres moyens de faire face aux mutations de l'emploi qu'un désarmement généralisé en matière de protection sociale.

Le plan de cohésion sociale renouvelle notre conception de la politique de l'emploi. Il fonde un équilibre plus propice à la baisse du chômage de longue durée et à la création d'emploi : une prise en charge collective plus efficace des chômeurs, un marché du travail plus fluide.

Le plan propose d'investir en faveur de la sécurisation des parcours, afin de faire du chômage une période active de préparation d'un nouvel avenir et non un temps indéterminé conduisant trop souvent à l'assistance. Par l'institution des maisons de l'emploi, fédérant tous les acteurs d'un bassin d'emploi, il remédie aux carences et pourvoit aux besoins de notre service public de l'emploi :

- trop grande déconnexion entre l'analyse de l'évolution des métiers et des besoins en ressources humaines, d'une part, l'offre de formation et l'orientation des jeunes et des chômeurs, d'autre part ;
- accompagnement insuffisamment personnalisé des demandeurs d'emploi, dialogue trop limité avec les entreprises.

Dans le même temps, un agenda est proposé aux partenaires du dialogue social, engagés à rechercher les moyens de renforcer la stabilité et l'accessibilité du droit du travail, de rénover nos mécanismes de protection de l'emploi, de moderniser le contrat de travail, de rendre plus payant le travail à temps partiel, d'améliorer le taux d'activité des jeunes et celui des travailleurs les plus âgés.

Les jeunes, notamment lorsqu'ils sont dépourvus de toute qualification, subissent plus que les autres les défauts de notre politique ; nous nous singularisons ainsi par l'importance de leurs difficultés d'accès à l'activité, à la formation et à l'emploi. Le plan mobilise en leur faveur d'importants moyens d'accompagnement, leur garantissant la définition d'un parcours complet d'accès à l'emploi. Il organise par ailleurs une relance d'ampleur de l'apprentissage.

Pour les allocataires du RMI et de l'ASS, la marche est parfois trop élevée pour renouer avec l'activité ; le plan met donc en œuvre une possibilité efficace de retour progressif à l'emploi.

Pour libérer la création économique, il favorise l'essor du marché des services en facilitant l'accès. Il s'attache à lever les verrous posés à la création d'entreprises par les demandeurs d'emploi et les personnes en situation précaire. Il pose ainsi les jalons d'une politique favorisant le renouvellement et l'accroissement de l'offre d'emplois de tous niveaux de qualification, particulièrement dans les petites entreprises.

Il encourage, enfin, l'activité professionnelle des femmes, dont l'augmentation est une nécessité économique et sociale.

Cet effort collectif est indispensable pour construire la compétitivité de demain, fonder notre pacte social sur une participation de tous à la communauté, éviter ainsi les crispations et les replis. Il permet de rechercher un équilibre plus dynamique entre protection des salariés et fluidité du marché du travail.

programme 1

Fédérer les acteurs pour un nouveau contrat avec les demandeurs d'emploi

Le dispositif français d'intervention en faveur des chômeurs est le plus éclaté d'Europe. Ce nombre important d'acteurs ne garantit pas que soit rendu le bon service, au bon moment et à la bonne personne. Pour optimiser le service rendu aux demandeurs d'emploi et aux entreprises, il faut traiter ses défauts :

Premier défaut : les prévisions de besoins en ressources humaines au niveau des bassins d'emploi sont insuffisantes ; de ce fait, l'action manque de données objectives, reconnues et partagées sur lesquelles s'appuyer.

Deuxième défaut : cette insuffisance des prévisions induit un décalage dans l'adaptation de l'offre de formation.

Troisième défaut : il n'existe pas de poste d'orientation unique de la politique de l'emploi dans le bassin d'emploi, ce qui nuit à son pilotage.

Quatrième défaut : l'éparpillement des acteurs rend leur action peu lisible, tant pour les demandeurs d'emploi que pour les entreprises.

Cinquième défaut : le suivi individualisé des demandeurs d'emploi est encore insuffisant, au regard des autres pratiques européennes.

La création des maisons de l'emploi vise à remédier à ces différentes carences.

La maison de l'emploi est à la fois :

- une instance chargée de recenser les ressources humaines et de prévoir les besoins locaux en emplois. C'est là que s'articulent anticipation des besoins et déclenchement des formations ;
- un lieu dédié au traitement particulier des chômeurs en difficulté, après orientation par les grands réseaux, notamment celui de l'ANPE ;
- un lieu regroupant tous les services susceptibles d'être offerts en matière d'aide à la création de leur propre emploi par les chômeurs ;
- l'association de tous les partenaires de la politique de l'emploi et de la formation, fédérés au sein d'une structure juridique (groupement d'intérêt public).

Chacun des acteurs de la politique de l'emploi sera représenté dans la maison de l'emploi ; elle sera accueillante et conviviale, au service des demandeurs d'emploi. Placée sous l'autorité d'un manager expérimenté, elle fera appel à une équipe pluridisciplinaire d'une cinquantaine de personnes, composée pour partie d'agents mis à disposition par les partenaires du GIP, pour partie d'agents recrutés en propre et venant du monde de l'entreprise. Elle travaillera en étroite collaboration avec l'ANPE et l'AFPA et mettra à leur disposition, ainsi qu'à celle de tous les autres acteurs tous les moyens d'information, logistiques et humains dont elle disposera. Une répartition précise des tâches sera localement opérée.

Sur la durée du plan, 300 maisons de l'emploi seront ainsi créées. Le territoire national sera couvert par une maison de l'emploi pour trois agences ANPE en moyenne. **La maison de l'emploi n'est pas un concept rigide et figé** : il ne sera évidemment pas nécessaire de créer *ex nihilo* une maison là où les acteurs de terrain ont, d'ores et déjà, mis en œuvre des outils de ce type : en ce cas, une simple labellisation suffira, après renforcement des moyens si nécessaire.

Parallèlement à cette relance de l'investissement collectif en faveur du retour à l'emploi, l'ensemble du dispositif de placement des demandeurs d'emploi sera réformé, au service d'un nouvel équilibre des droits et des devoirs :

1/ l'ouverture du marché du placement, qui existe dans les faits depuis plusieurs décennies, recevra un support juridique. Un cahier des charges précis encadrera cette activité ;

2/ l'opération de revitalisation et de modernisation des agences locales de l'ANPE amorcée ces dernières années sera amplifiée ;

3/ un dossier unique du demandeur d'emploi, accessible en tout point des réseaux sera mis en place, pour faciliter les démarches et l'accompagnement des demandeurs d'emploi ;

4/ le demandeur d'emploi, accompagné de manière plus efficace par le service public de l'emploi, sera tenu, en contrepartie, à la recherche assidue d'un travail et à une participation active au programme de formation. Pour crédibiliser ce dispositif, des sanctions justes et graduées pourront être prononcées, après une procédure contradictoire, en lieu et place du "tout ou rien" actuel. La responsabilité finale en incombera à l'Etat ;

5/ un pilotage plus intégré sera assuré : le comité supérieur de l'emploi deviendra l'instance de coordination stratégique et d'évaluation systématique des politiques de l'emploi au niveau national. Une politique de contractualisation sera engagée au plan national et déclinée territorialement :

- au niveau national : signature d'une convention tripartite pluriannuelle entre l'Etat, l'ANPE et l'UNEDIC déclinant les objectifs fixés par le comité supérieur de l'emploi (modalités de création du dossier unique du demandeur d'emploi, calendrier de mise en place des maisons de l'emploi et de rénovation des agences ANPE, critères permettant d'évaluer l'efficacité et l'efficience des actions menées au titre du service public de l'emploi) ;
- au niveau local : signature de conventions territoriales fixant, notamment, les objectifs à atteindre pour la création des maisons de l'emploi et pour la rénovation des agences locales de l'ANPE.

Un fonds, inscrit au budget de l'Etat, contribuera au financement des maisons de l'emploi (aide à l'investissement et au recrutement progressif, sur contrat de droit privé, de 7 500 agents, les autres personnels nécessaires étant fournis par redéploiement).

programme 2

Accompagner 800 000 jeunes en difficulté vers l'emploi durable

Les jeunes sont l'énergie vitale de notre pays. Pour son avenir, comme pour la santé morale et l'efficacité économique de notre société, tout doit être mis en œuvre pour favoriser leur accès effectif à la formation, à l'activité et à l'emploi.

La situation est alarmante : le taux d'emploi des jeunes est de 26 %, contre 55 % en moyenne en Europe, 430 000 jeunes sont demandeurs d'emploi à l'ANPE, 150 000 sortent chaque année du système éducatif sans diplôme, dont 60 000 sans aucune qualification.

Dans la situation actuelle, on peut considérer qu'il faut trouver, pendant la durée du plan, une solution active à 800 000 jeunes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi, soit déjà sortis du système scolaire, soit appelés à en sortir sans aucune qualification.

1- Un accompagnement durable et renforcé

Chaque jeune concerné se voit proposer, après un diagnostic préalable, un accompagnement personnalisé et renforcé, pour une période d'un an, renouvelable jusqu'à l'accès définitif à l'emploi durable.

Les modalités de l'accompagnement et les engagements réciproques sont formalisés dans un "contrat d'avenir".

Tout jeune sans emploi ni qualification a un référent qui définit avec lui son projet professionnel et l'entraîne jusqu'à l'emploi pérenne. Le référent suit le jeune sur tous les plans : formation et emploi bien sûr, mais aussi logement, transports et santé.

Les 8 000 collaborateurs des **missions locales et PAIO** seront mobilisés sur cette tâche prioritaire. Il est par ailleurs prévu de financer 2 800 emplois de référents, choisis parmi les professionnels du service public de l'emploi, les travailleurs sociaux actifs dans les quartiers et les seniors expérimentés dans le champ éducatif. 500 coordonnateurs seront placés au niveau des bassins d'emploi pour développer les partenariats locaux et piloter les référents. Une allocation intermédiaire est servie quand le jeune est entre deux contrats, afin qu'il n'y ait pas rupture de revenu.

Les jeunes sont orientés vers les "métiers du plein emploi" grâce aux "plates-formes de vocation", au sein desquelles ils passent des tests par simulation ou analogie, mis au point par l'ANPE et qui favorisent la lutte contre les discriminations à l'embauche. Ces plates formes doivent permettre d'évaluer leurs aptitudes à occuper les métiers qui recrutent. Dans le même temps, un baromètre des métiers qui recrutent (à court terme et à long terme) sera créé et mis à la disposition des jeunes. Ces actions viendront compléter les dispositifs d'information et d'orientation en milieu scolaire, qui constituent l'un des principaux thèmes du débat national sur l'avenir de l'école.

Le programme s'inscrira dans le cadre d'un contrat pluri-annuel d'objectifs et de moyens conclu entre l'État, la région et les partenaires sociaux.

2- Trois voies d'accès à l'emploi pour ces 800 000 jeunes en difficulté

- 350 000 d'entre eux accéderont à l'emploi par une formation en alternance (apprentissage et contrat de professionnalisation), dans le cadre du programme "500 000 apprentis, étudiants des métiers" ;
- 350 000 jeunes seront conduits vers l'emploi marchand, avec un droit à formation, le cas échéant par le truchement d'un contrat aidé (contrat jeune en entreprise, CIE, CIVIS) ;
- 100 000 jeunes seront, enfin, recrutés en alternance dans le secteur public.

3- Pour faciliter la réussite de ce programme, le "contrat jeune sans charge en entreprise" sera amélioré. Entre juillet 2002 et mars 2004, ce dispositif a bénéficié à 150 000 jeunes, dont 20 % seulement n'avaient aucune qualification. L'aide apportée est aujourd'hui la même pour toutes les entreprises et pour tous les jeunes qui n'ont pas le baccalauréat, alors que leurs difficultés d'accès à l'emploi peuvent être très variables.

Il faut donc différencier le soutien versé aux entreprises en fonction de la situation du jeune recruté, afin d'augmenter le nombre des jeunes sans qualification embauchés. Cette modification du "contrat jeunes en entreprise" fera l'objet d'une modification des textes réglementaires. Une consultation des partenaires sociaux sera mise en œuvre pour étudier les scénarios de soutien modulé et le renforcement du droit à formation du jeune directement embauché.

La modulation du montant du soutien sera déterminée en fonction du niveau du jeune recruté et des réalités du bassin d'emploi, dans une fourchette fixée entre 100 et 300 euros par mois et par jeune (le niveau de soutien actuel est de 225 euros).

4- Certains jeunes sont confrontés à l'addition d'obstacles sociaux, familiaux, culturels et relationnels et connaissent, ainsi, des difficultés encore accrues

Outre un accompagnement personnalisé renforcé, ils ont donc, dans un premier temps, besoin d'une formation adaptée et d'actions éducatives, dans le cadre d'un parcours d'accès à la vie professionnelle leur permettant, dans un second temps, d'accéder à l'emploi en entreprise ou à la formation en alternance.

Les actions en faveur de ces jeunes, évalués à environ 100 000 sur la durée du plan, seront financées par un fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté, doté de 100 millions d'euros par an en moyenne sur la durée du plan.

programme 3

500 000 apprentis, “étudiants des métiers”

L'apprentissage est une nécessité pour l'emploi des jeunes mais aussi pour la prospérité de la France et la vitalité économique de ses régions. Son tissu de PME, de commerces et d'artisans fait le dynamisme économique de notre pays.

Mais ce vivier d'un million d'entrepreneurs est aujourd'hui menacé. Leur démographie est telle que 500 000 d'entre eux arrêteront leur activité dans la décennie qui vient. La transmission de ces centaines de milliers d'entreprises est une priorité nationale, que l'apprentissage doit servir : l'alternance sera, dans les années à venir, la meilleure voie pour devenir patron dans notre pays.

La formation en alternance est la voie la plus rapide et la plus efficace vers l'emploi (70 à 90 % de taux de placement). A côté de la réforme en cours du contrat de professionnalisation et de l'évolution de l'enseignement professionnel dans l'éducation nationale, le développement de l'apprentissage est une nécessité pour notre pays.

Avec les organismes consulaires, les partenaires sociaux et les régions, l'Etat conduira cinq séries d'actions pour augmenter de 40% le nombre des apprentis et le porter à 500 000 en 2009.

1- Faire de l'apprenti l'étudiant des métiers

Pour valoriser la situation des apprentis, des aides pour le logement et la mobilité, ainsi qu'une carte nationale d'apprenti, seront instituées ; les centres de formation d'apprentis (CFA) fourniront aux jeunes leur premier équipement ; des séquences d'apprentissage dans d'autres pays de l'Union européenne seront proposées ; enfin, dans chaque région, un campus des métiers valorisant les filières, du CAP au diplôme d'ingénieur, verra le jour.

2- Conclure un pacte de mobilisation et de qualité avec les entreprises, de manière à développer l'apprentissage et à améliorer son attractivité

L'objectif est de porter à 2 % de l'effectif le nombre d'apprentis dans les entreprises de plus de 100 personnes, par des mesures incitatives ; si ces mesures ne devaient pas permettre d'atteindre l'objectif dans un délai de trois ans, ce seuil minimal de 2 % pourrait être instauré par la voie législative.

Une incitation fiscale pour les entreprises, fonction du nombre d'apprentis accueillis, sera créée ; elle sera doublée en cas d'embauche d'apprentis sans qualification et ayant des difficultés d'accès à l'emploi.

Après concertation avec les partenaires sociaux, la rémunération des apprentis les plus jeunes sera augmentée dans des proportions significatives ; un revenu plancher pour les apprentis enchaînant deux contrats sera garanti. Les ruptures de contrats seront prévenues, notamment par l'instauration d'un entretien formalisé entre le tuteur en CFA, l'apprenti et le maître d'apprentissage en cas de difficulté.

3- Favoriser la découverte des métiers, en menant des campagnes de communication régulières valorisant l'apprentissage et informant les jeunes, les familles et les professionnels des perspectives de recrutement par métier ou secteur d'activité (opération "les métiers de demain"). D'autres mesures sont prévues pour faciliter les stages de découverte des entreprises pour les 14-16 ans et pour favoriser le développement des emplois de vacances, afin de permettre aux jeunes de plus de seize ans d'appréhender la réalité du monde du travail et d'acquérir une première autonomie par l'argent gagné.

4- Améliorer l'efficacité et la transparence du système de financement

Tout d'abord, il faut rendre plus transparente la collecte de la taxe d'apprentissage et son utilisation.

Il faut, ensuite, mobiliser des recettes supplémentaires en supprimant certaines exonérations au titre du "hors quota" (on désigne ainsi la part de la taxe d'apprentissage due qui peut être affectée à des structures de formation autres que les centres de formation d'apprentis) ; l'intégralité des recettes supplémentaires ainsi dégagées serait affectée à l'apprentissage *stricto sensu* (les CFA), le niveau actuel des sommes allouées à l'enseignement technologique et professionnel étant préservé en valeur absolue.

Enfin, les critères de répartition du fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage seront modifiés, de manière à assurer une plus grande équité sur le territoire.

5- Mettre en place une voie d'accès aux grandes écoles fondée sur l'apprentissage

Chacune des écoles, la Conférence des grandes écoles et la Commission des diplômes, seront saisies afin d'étudier l'organisation d'une filière particulière devant permettre qu'un pourcentage significatif des diplômés des grandes écoles soit issu de l'apprentissage.

La montée en charge des effectifs et du financement de l'apprentissage sera progressive, au rythme de 30 000 à 40 000 apprentis supplémentaires par an pendant cinq ans.

A l'horizon 2009, les surcoûts générés par la réforme sont évalués pour l'Etat à 0,6 milliard d'euros.

programme 4

Favoriser la mixité sociale dans la fonction publique par le développement de l'alternance

L'accès des jeunes sans qualification ni diplôme aux emplois publics est pratiquement impossible. D'une part, ils ne remplissent jamais la condition de diplôme exigée pour se présenter aux concours de recrutement dans les fonctions publiques. D'autre part, lorsqu'il s'agit d'emplois de catégorie C, ouverts au recrutement direct, ils se retrouvent généralement en concurrence avec d'autres candidats disposant d'une formation initiale d'un niveau supérieur.

Une nouvelle voie de recrutement aux emplois publics, reposant sur le principe d'une formation alternée en service public, sera créée et dénommée PACTE (parcours d'accès à la fonction publique territoriale, hospitalière et d'Etat) ; elle profitera notamment aux jeunes issus des quartiers sensibles.

La validation de la formation ainsi dispensée permettra à son terme d'accéder à un emploi de titulaire sans passer le concours correspondant ou sans être soumis à une sélection lorsque l'emploi est accessible sur recrutement direct.

Si le jeune remplit son contrat de travail et de formation, la collectivité honore son engagement moral et le confirme comme agent public.

Ces recrutements permettront de rapprocher la réalité de nos services publics de celle de notre société.

Cette voie de pré-recrutement se fera sur des postes libérés dans les fonctions publiques par les départs à la retraite (120 000 chaque année à partir de 2006) ; elle n'implique aucune augmentation de l'emploi public.

La rémunération se déclinera selon le même modèle qu'en matière d'apprentissage. Des exonérations de charges comparables à celles consenties aux entreprises inciteront les collectivités locales et les hôpitaux à recourir à cette voie républicaine de recrutement en alternance qui rétablit l'égalité des chances.

L'ouverture de cette nouvelle voie d'accès aux fonctions publiques implique une large concertation avec les collectivités territoriales et les organisations syndicales représentatives. Elle suppose la modification des trois lois statutaires (fonction publique de l'Etat, fonction publique hospitalière et fonction publique territoriale).

programme 5

De l'assistance à l'emploi, une chance pour le pays tout entier

Le RMI a quinze ans. Les prévisions faisaient alors état de 400 000 allocataires ; outre la création d'un "filet de sécurité", l'objectif était d'assurer l'insertion des bénéficiaires. Le RMI est devenu un état durable pour 1 100 000 allocataires, sans compter les 365 000 titulaires de l'ASS.

Le recul nous permet d'analyser les faiblesses de ce qui fut, à l'époque, une véritable avancée sociale : le RMI est une allocation différentielle, ce n'est pas un contrat, articulant précisément des droits et des obligations. Le contrat d'insertion, en principe obligatoire, aurait dû jouer ce rôle ; mais l'insertion est appliquée diversement sur le territoire national et, dans l'ensemble, produit peu d'effet ; le retour à l'emploi est limité, la marche qui doit être franchie pour y accéder étant trop importante.

L'ASS présente, peu ou prou, les mêmes difficultés. Plus de la moitié des bénéficiaires touchent l'allocation depuis plus de trois ans, alors que cette allocation est en principe versée sous condition de recherche active d'emploi.

Il faut, tout au contraire, tendre à une application effective du préambule de la Constitution de 1946, qui dispose :

"Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi".

A cette fin, le plan institue un contrat d'activité, fondé à la fois sur un accompagnement personnalisé systématique et sur un contrat de travail aidé ; les bénéficiaires passent un double contrat : avec un référent, représentant de la collectivité publique en charge du dispositif, et avec un employeur.

1- Caractéristiques du contrat

- il est ouvert à toutes les personnes allocataires du RMI et de l'ASS depuis six mois (et aux allocataires de l'allocation de parent isolé, à leur demande) ;
- il prévoit un temps d'activité hebdomadaire compris entre 26 heures et 35 heures, réparti obligatoirement entre temps de travail et temps de formation ; cette répartition est modulable selon les besoins des bénéficiaires ;
- le temps de travail est rémunéré au SMIC horaire, soit 3/4 de SMIC pour 26 heures par semaine de temps de travail (durée maximale) ; le contrat ouvre aux mêmes droits sociaux que le contrat emploi consolidé ;
- la durée du contrat est de deux ans, et peut être prolongée d'une année, la situation du bénéficiaire étant réexaminée tous les six mois. Le contrat n'est pas renouvelable. Il ouvre droit à une qualification, à une validation des acquis de l'expérience (VAE) ou à une attestation de compétences.

2- Modalités de mise en œuvre

- les communes (ou les établissements publics de coopération intercommunale) sont compétentes pour proposer ce contrat d'activité et pour veiller à son déroulement, en liaison avec les départements. Cette compétence peut être déléguée (associations, maisons de l'emploi, départements pour les petites communes, etc.) ; l'accompagnement personnalisé, mis en œuvre par les communes, pourra être financé par les départements, sur leurs crédits d'insertion, dans le cadre de conventions passées à cet effet. Le financement de la formation est de la compétence des régions (compétence de droit commun) et des départements (crédits d'insertion) ;
- l'employeur est une collectivité territoriale, une entreprise d'insertion, une association ou un délégataire de service public. Il s'engage à encadrer le bénéficiaire et à lui désigner un tuteur ;
- en contrepartie de ces obligations, l'Etat apporte une aide financière à l'employeur.

Le financement du contrat est, en effet, assuré comme suit :

- le département (pour le RMI) ou l'Etat (pour l'ASS) apporte le montant de cette allocation à l'employeur. Les majorations (couple, enfants) continuent d'être versées aux allocataires.
- l'employeur rémunère le bénéficiaire du contrat d'activité. Il supporte donc la différence entre le montant de cette rémunération et celui du RMI ou de l'ASS. Toutefois, il bénéficie d'une aide forfaitaire de l'Etat, calculée de manière à représenter 75 % de cette différence la première année du contrat, 50 % la deuxième, 25 % la troisième. De manière à inciter fortement les employeurs et les communes à aider au retour à l'emploi, une prime forfaitaire de 1 500 euros est versée aux uns et aux autres pour chaque sortie vers l'emploi durable.

Par ailleurs, le plan étend les droits à protection sociale des bénéficiaires du RMA et réduit à six mois l'ancienneté dans le RMI requise pour en bénéficier, de manière à harmoniser les régimes du RMA et du contrat d'activité.

L'effort financier de l'Etat en faveur de ce dispositif sera proche de 400 millions d'euros en 2005 (avec un démarrage prévu pour début avril) et atteindra 1,3 milliard d'euros en 2007 pour décroître ensuite progressivement. 250 000 contrats seront offerts chaque année pendant quatre ans, permettant à un million de personnes de sortir de l'assistance et de revenir vers l'emploi durable.

programme 6

Développer l'économie solidaire

Le secteur de l'insertion par l'activité économique offre à des personnes très éloignées de l'emploi la possibilité de participer à la vie économique et sociale. Trois ans après leur entrée dans une structure d'insertion par l'activité économique, 71 % des bénéficiaires sont en emploi et 3 % en formation.

Les résultats de ce secteur en termes de lutte contre l'exclusion, mais aussi sa fragilité financière et les possibilités de développement qui sont les siennes justifient un effort public, de manière à développer l'activité dans les 1 000 entreprises d'insertion, les 900 associations intermédiaires et les chantiers d'insertion. A cet effet, le plan prévoit quatre mesures.

1/ Les entreprises d'insertion bénéficient d'ores et déjà d'une aide forfaitaire au poste d'insertion et d'exonérations de cotisations sociales patronales. 11 000 postes sont actuellement budgétés. Le plan finance 4 000 postes nouveaux sur trois ans.

2/ Une aide spécifique structurelle est créée au profit des chantiers d'insertion, d'un montant moyen de 15 000 euros.

3/ Le régime de l'aide à l'accompagnement des associations intermédiaires fait l'objet de diverses améliorations.

4/ La dotation de l'Etat au Fonds départemental d'insertion (FDI), qui accorde aux différentes structures d'insertion par l'activité économique des aides à la consolidation, au développement et au démarrage, sera sensiblement accrue.

Au total, l'effort budgétaire annuel de l'Etat sera augmenté de 66 millions d'euros en 2005, chiffre porté à près de 100 millions d'euros en 2007. Ce secteur ayant, du fait de sa fragilité, besoin de prévisibilité et de sécurité dans son financement, l'Etat veillera, par ailleurs, à la régularité du versement de ses aides.

programme 7

Favoriser le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée

Les contrats aidés ne sont pas suffisamment efficaces (parce que trop rigides) et sont sources d'effets d'aubaine importants. Ils bénéficient parfois à des personnes ne connaissant pas de difficultés personnelles particulières d'accès à l'emploi. C'est pourquoi le plan de cohésion sociale ouvre la possibilité de moduler l'aide apportée aux employeurs dans le cadre du contrat jeune sans charge en entreprise, afin de la proportionner aux difficultés d'accès à l'emploi du jeune embauché.

Une même démarche de rationalisation sera étendue à l'ensemble des contrats aidés, susceptibles de bénéficier aux chômeurs de longue durée de plus de 26 ans.

1- Une simplification radicale des contrats aidés et de leur gestion sera opérée

Outre les dispositifs en faveur des jeunes et le contrat d'activité, seules deux catégories de contrats aidés subsisteront, l'une dans le secteur marchand, l'autre dans le secteur non marchand. Dans l'un et l'autre cas, il y aura exonération totale ou partielle de charges sociales et prime à l'employeur abaissant le coût du travail. La loi se bornera à fixer, pour chacune des deux catégories de contrats, le montant maximum de l'aide que pourra apporter l'Etat.

2- Les crédits afférents aux différents contrats aidés (CES, CEC, CIE, SIFE, SAE) seront fondus dans une enveloppe unique, gérée au niveau régional par le préfet et les services de l'emploi.

3- Une action de formation qualifiante sera, de manière plus systématique, associée à ces contrats.

4- Le volume des entrées dans les contrats aidés sera maintenu au niveau de 2004, une fois déduites les entrées de bénéficiaires de minima sociaux, puisque des dispositifs spécifiques sont désormais prévus en faveur de ceux-ci. Le montant des crédits pourra ainsi être fixé à 2,6 milliards d'euros en 2005, compte tenu de ce redéploiement.

5- La législation relative aux CDD et à l'intérim sera assouplie pour favoriser le retour à l'emploi des chômeurs de très longue durée

Il sera proposé à la négociation avec les partenaires sociaux prévue à l'agenda fixé dans le plan d'étudier l'embauche dans le cadre d'un contrat de travail à durée déterminée ou d'un contrat de travail temporaire des chômeurs de très longue durée afin de faciliter leur retour sur le marché du travail.

programme 8

Etablir un nouveau pacte pour l'emploi

Les règles qui régissent les relations individuelles et collectives de travail sont parfois excessivement complexes et rigides. Cette situation décourage l'innovation et l'esprit d'initiative. Elle freine l'embauche. Elle rend plus difficile l'adaptation des entreprises à leur environnement concurrentiel.

Une évolution s'impose pour favoriser la création d'emplois. Conformément aux engagements pris par le Gouvernement lors de l'adoption de la loi du 4 mai 2004 sur le dialogue social, elle se fera après consultation des partenaires sociaux qui pourront, s'ils le souhaitent, lancer une négociation interprofessionnelle.

Pour que cette modernisation des règles de fonctionnement de notre marché du travail porte tous ses fruits, **elle doit s'accompagner d'une analyse complète des facteurs déterminants des délocalisations.** L'élargissement de l'Europe constitue certes un facteur de dynamisation pour l'économie nationale mais emporte aussi, en même temps, des risques graves dans certains secteurs d'activité et dans certains bassins d'emploi.

Six thèmes prioritaires pour la négociation interprofessionnelle

1- La gestion sociale des restructurations

Les règles relatives au licenciement économique ne sont pas efficaces en terme de protection de l'emploi et d'accompagnement social. Leur application suscite des conflits préjudiciables aux intérêts des salariés comme des entreprises. C'est pourquoi le Parlement a suspendu l'application de la loi de modernisation sociale sur ce point, invitant les partenaires sociaux à trouver les voies et moyens d'une évolution des règles avant le 31 décembre 2004. Un projet de loi sera déposé avant la fin de l'année au vu des résultats de cette négociation.

2- L'emploi des seniors : il faut promouvoir une véritable politique de gestion des âges au sein des entreprises, passant par un effort de formation accru, une réflexion sur les conditions de travail, un aménagement des fins de carrière et la mise en place de formes d'emploi favorisant le développement de l'emploi des seniors. L'Etat montrera la voie.

3- La santé et la sécurité au travail sont un autre enjeu essentiel de la négociation, pour lequel l'Etat fera, pour sa part, un effort spécifique en 2005 (en matière de recherche sur les substances toxiques et de contrôle du respect effectif de la réglementation).

4- La sécurisation des règles régissant les relations individuelles et collectives de travail : clarification du statut du contrat de travail, limitation des délais de recours contentieux, développement des nouvelles formes d'emploi en direction de publics spécifiques.

5- L'évolution de la législation sur la durée du travail

Les branches et les entreprises seront incitées à utiliser pleinement les modalités d'assouplissement des 35 heures. En parallèle, le Gouvernement veillera à clarifier les règles régissant la durée du travail, le repos hebdomadaire et le temps partiel, à juste titre décriées pour leur opacité et leur caractère touffu.

6- La modernisation du financement du paritarisme : il est impératif de donner aux partenaires les moyens, notamment humains et financiers, de remplir leur mission. C'est la condition d'un dialogue social constructif.

Les délocalisations : un diagnostic pour l'action

Il convient, tout d'abord, de faire une **analyse précise et objective de ces risques**. A cet effet, la réalisation d'un **audit** sera demandée à un **cabinet international, à compétence économique et industrielle**, conjointement avec un **cabinet compétent en matière de ressources humaines et de relations sociales**. L'audit analysera les facteurs déterminants des délocalisations, récentes et à venir : facteurs fiscaux, coût du travail, niveau de formation de la main d'œuvre, coûts logistiques, aides à l'investissement, nationales ou européennes, et aides publiques générales, *etc.*

Compte tenu de l'importance cruciale qui s'attache à cette question, cet audit sera en parallèle opéré par les **corps publics d'inspection** (IGF et IGAS, notamment), afin de disposer de deux méthodologies et de deux éclairages différents.

Ces éléments de diagnostic seront soumis aux partenaires sociaux et aux acteurs économiques avant la fin de l'année. Ils permettront d'engager le débat sur les **mesures de toutes natures** (nationales, régionales et européennes) propres à lutter contre ces délocalisations, **au plan national, mais aussi avec nos partenaires européens** confrontés aux mêmes mutations. L'échelon communautaire, en effet, est essentiel : le nécessaire développement économique des pays entrants dans l'Union ne doit pas s'accompagner d'une désindustrialisation des autres, sauf à affaiblir la dynamique européenne.

La problématique des délocalisations ne doit pas faire oublier, par ailleurs, que le développement de l'emploi passe, aussi, par celui de nos pôles d'excellence. Ces pôles ont une dimension industrielle mais incluent, également, les services aux industries, des unités de recherche, des interactions plus efficaces entre les entreprises et les universités ou les grandes écoles. Ils représentent donc un enjeu majeur pour l'emploi.

Une réflexion, à l'échelle européenne, est nécessaire. Elle doit être conduite au vu d'un état des pratiques extra communautaires et déboucher sur des mesures concrètes de soutien.

programme 9

Accélérer le développement des services

La France compte encore trop peu d'emplois dans les services aux particuliers de tous types. Avec le même taux d'emploi que les Etats-Unis, elle aurait environ 3 millions d'emplois supplémentaires. Le bénéfice que l'on peut attendre d'une plus forte consommation de services est considérable : création de postes de travail en grand nombre dans des secteurs non exposés à la concurrence internationale, nouvelles possibilités d'activité pour les personnes peu qualifiées, meilleure articulation, pour les femmes notamment, entre vie personnelle et vie professionnelle, augmentation de l'offre de travail.

Le plan de cohésion sociale se donne pour objectif la création de **250 000 emplois en cinq ans**.

Pour y parvenir, il faut libérer l'offre, notamment en adaptant des procédures d'agrément complexes et coûteuses, préciser le cahier des charges des prestataires, solvabiliser la demande, accroître les incitations financières à travailler à temps partiel et rectifier l'image de ces emplois, souvent caricaturée. Le discours politique sur les emplois de proximité doit être entièrement rénové. En effet, les études montrent qu'il n'existe pas, entre les services et l'industrie, de différence systématique concernant la qualité des emplois, évaluée par les conditions de travail, la satisfaction au travail ou les rémunérations.

Deux séries de mesures seront mises en œuvre

1- Une réduction des barrières à l'entrée sur le marché des services aux particuliers, par :

- la simplification des procédures d'agrément des entreprises de services aux personnes ;
- la rénovation des règles de qualité relatives à la fourniture de services aux particuliers ;
- le développement des contrats multi-employeurs.

2- Un abaissement du coût du travail dans le secteur de la restauration, d'ores et déjà proposé par le projet de loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement.

programme 10

Encourager la création de leur propre emploi par les chômeurs et les personnes en situation précaire

46 % des créations d'entreprises sont le fait de chômeurs (35 %), d'allocataires de l'ASS (4 %) ou du RMI (7 %) ; le taux de survie de ces entreprises est supérieur à la moyenne nationale. Mais nombreux sont les demandeurs d'emploi qui, désireux d'entreprendre, ne peuvent franchir le pas, faute de moyens, de soutien ou d'accès au capital.

L'objectif du plan de cohésion sociale est d'atteindre **100 000 créations d'emplois par des chômeurs entrepreneurs sur cinq ans par trois séries de mesures.**

1- Renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi créateurs d'entreprises

La maison de l'emploi accompagnera les chômeurs désireux de créer leur entreprise. Elle les mettra en relation avec **des entrepreneurs et des cadres expérimentés** qui joueront un rôle de **tuteur**. Le créateur d'entreprise bénéficiera ainsi d'une aide technique et d'un portefeuille de relations. En contrepartie, le tuteur bénéficiera d'une réduction d'impôt de 1 000 euros, la dépense fiscale correspondante atteignant 25 millions d'euros en 2007.

L'accompagnement des chômeurs créateurs d'entreprise sera reconnu comme une forme de formation professionnelle, pouvant être financé à ce titre.

2- Faciliter l'accès au crédit par deux mesures

L'Etat aidera une offre financière d'un nouveau type à se développer, pour les personnes exclues du marché bancaire qui ont un projet économique crédible.

A cet effet, un fonds garanti par l'Etat pourra **garantir les prêts consentis par les guichets bancaires à vocation sociale** à des personnes physiques (chômeurs, Rmistes, travailleurs en reconversion) ou morales (associations, TPE, structures d'insertion, *etc.*), ainsi que l'apport en fonds propres pour les créateurs d'entreprise. L'Etat dotera en outre ce fonds à hauteur de 26 millions d'euros sur trois ans, permettant de garantir 225 millions d'euros de capital, représentant 35 000 emplois créés.

3- Prolonger, dans certaines conditions, le bénéfice des aides du dispositif ACCRE (aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprises)

L'exonération totale ou partielle de cotisations sociales du revenu du créateur d'entreprise travailleur indépendant sera portée à trois ans lorsque ce revenu est inférieur au SMIC. Cette extension ne concernera que les personnes ayant opté pour le statut de micro entreprise. L'extension de l'aide à la création d'entreprise pourrait déclencher la réalisation d'environ 40 000 projets d'entreprise supplémentaires. Le coût total de l'ACCRE atteindrait environ 300 millions d'euros à terme (contre 120 millions d'euros aujourd'hui).

programme 11

Favoriser l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

Le travail des femmes est une triple nécessité : pour les femmes, pour l'économie et pour la société. Toutefois, elles subissent plus que les hommes certains risques – chômage, difficultés d'accès à l'emploi avant 25 ans et au-delà de 50 ans, précarité en cas de rupture familiale. A l'issue d'un congé parental, elles sont souvent coupées du marché du travail. Enfin, elles subissent des discriminations volontaires ou involontaires : en témoignent leur concentration dans un très petit nombre de secteurs et un différentiel de rémunération qui reste préoccupant.

Pour porter à 60 % le taux d'activité des femmes entre 15 et 64 ans, conformément à l'objectif affiché par les Quinze lors du sommet de Lisbonne en 2000, une mobilisation renforcée s'impose.

1- Mesures en faveur des PME

• Créer pour les PME une aide au remplacement lors d'un congé maternité

Cette aide, proposée aux entreprises de moins de 50 salariés, est destinée à leur permettre d'assurer le remplacement d'une salariée absente pour maternité. Le coût correspondant pourrait être compris dans l'assiette du crédit d'impôt famille.

• Aider les PME à établir un diagnostic et à prendre des dispositions favorisant l'égalité professionnelle.

2- Supprimer les incidences de la maternité sur l'évolution de la carrière des femmes et réduire les inégalités de rémunération

Comme l'a prévu l'accord national interprofessionnel du 1^{er} mars 2004, un entretien professionnel doit être prévu pour toutes les salariées revenant d'un congé de maternité ou d'un congé parental. Les branches professionnelles seront aussi encouragées à négocier sur la neutralisation des incidences du congé de maternité et sur le principe de la fixation d'un objectif chiffré de réduction des inégalités salariales.

3- Lever les obstacles à l'accès à la formation et à l'apprentissage, en favorisant la prise en charge des dépenses pour frais de garde liées à une action de formation et en neutralisant la période de suspension du congé parental pour le bénéfice des droits ouverts au titre du droit individuel à la formation (DIF).

4- Valoriser l'activité des femmes, par la prise en compte de l'expérience familiale dans le cadre de la validation des acquis de l'expérience, en concevant un module d'ingénierie familiale intégré, en donnant enfin un statut aux conjointes de travailleurs indépendants, leur permettant de disposer d'une reconnaissance de leur travail et de leur compétence.

5- Dynamiser le retour à l'emploi et la création d'activité par les femmes

L'aide à la reprise d'activité (ARAF) sera dynamisée, tandis qu'un accès plus large à la PAJE sera assuré aux créatrices d'entreprises et aux conjointes de travailleurs indépendants.

le logement

2

programme 12 Résoudre **la crise du logement par le rattrapage des retards en matière de logement locatif social**

programme 13 Résoudre **la crise du logement par la mobilisation du parc privé**

programme 14 Résoudre **la crise du logement par le renforcement de l'accueil et de l'hébergement d'urgence**

programme 12

Résoudre la crise du logement par le rattrapage des retards en matière de logement locatif social

Les causes de la crise actuelle sont multiples : une production de 50 000 logements locatifs sociaux par an, en moyenne, pendant la décennie écoulée, alors que le besoin était de 80 000 ; une inadaptation du parc aux besoins de ses destinataires ; l'absence de feuille de route pour le mouvement HLM.

S'ajoutent par ailleurs à cette crise d'importants dysfonctionnements du système de financement et de production de logements, à la fois complexe, peu fiable et à bout de souffle : des procédures plus paralysantes que dynamisantes, un foncier parfois inaccessible du fait de son coût. Il faut aujourd'hui marquer une rupture par rapport aux politiques précédentes et répondre à cette crise par un programme d'urgence, déconnecté des procédures habituelles pour une période limitée.

1- L'ensemble des acteurs doit être mobilisé pour faire progressivement passer la production effective de logements sociaux de 80 000 en 2004 à 120 000 en 2009 (soit un total de 500 000 en cinq ans), à comparer au rythme moyen de production de 53 000 logements par an observé au cours des six dernières années.

La mise en place du programme fera l'objet d'une concertation généralisée, devant aboutir en septembre à la signature d'une convention cadre.

2- Cette convention cadre sera passée entre l'Etat et l'Union sociale pour l'habitat ; elle sera déclinée localement avec les collectivités territoriales et les organismes publics et privés d'HLM. Cet édifice contractuel sera fondé sur une double obligation :

- l'Etat s'engage :

- à garantir les financements, en apportant chaque année l'ensemble des crédits budgétaires, qui seront fongibles, rompant ainsi avec les pratiques habituelles de l'aide à la pierre ;
- à porter l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties de 15 à 25 ans pour les logements construits au titre du programme.

- l'USH et les organismes HLM s'engagent :

- à réaliser l'objectif de production prévu sur les cinq ans en donnant, pendant les deux premières années, une priorité pour au logement des familles nombreuses et à la création de maisons relais ;
- à mettre à niveau le parc existant en apportant les fonds propres nécessaires et à respecter une charte de qualité du service rendu ;
- à mutualiser leurs actions : au cas où un organisme ne pourrait tenir son engagement, les autres l'aideraient ou assumeraient la partie non réalisée.

La mise à niveau du parc existant sera facilitée par une enveloppe complémentaire de prêts de la Caisse des dépôts et consignations à taux "très bonifiés", représentant 400 millions d'euros par an pendant cinq ans (soit 2 milliards d'euros au total) de prêts à 2,95 %.

3- La réussite du contrat, fondée sur la confiance entre l'Etat et le mouvement HLM, nécessite des orientations claires et pérennes sur la politique foncière et le financement du logement

Maîtriser les coûts du foncier : en cas de nécessité, seront mis en place, après concertation avec les élus, des établissements publics fonciers, chargés de fournir le foncier à un coût maîtrisé et de constituer des réserves foncières.

Assurer la stabilité du système dans le temps et sa facilité de mise en œuvre : une loi de programmation fixera les objectifs de production, les moyens financiers et les modes de fonctionnement ; elle prévoira une mise en œuvre de la décentralisation cohérente avec ce dispositif ; la facilité de mise en œuvre du programme sera assurée par la simplification des produits, l'allégement des procédures et des contrôles, réalisés a posteriori et non plus a priori.

Garantir un financement adapté, par le ciblage des aides à la pierre sur le foncier, par l'affectation à ce dernier des moyens consécutifs à l'application de l'article 55 de la loi SRU et par la garantie, par la loi, de la stabilité des avantages fiscaux et des aides de circuit, qui sont la base du système (TVA à taux réduit de 5,5 %, exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, financement du logement social sur la ressource livret A).

Mettre en place une organisation spécifique pour l'Ile-de-France, où la mise en œuvre du plan se heurtera à des difficultés particulières, du fait notamment d'une pression sur le foncier encore plus forte qu'ailleurs.

Sous la responsabilité du président de la région et du préfet de région, en association avec les différents acteurs, ces difficultés devront être identifiées et les adaptations nécessaires proposées. L'utilisation à des fins de logement de surfaces appartenant à l'Etat ou à des organismes publics et para publics, en s'appuyant sur le diagnostic de la mission placée auprès du ministre chargé de l'équipement, sera systématiquement recherchée, de même que le traitement adapté des surfaces foncières "complexes" (couvertures de voies de chemin de fer ou d'ouvrages autoroutiers, par exemple). Un rapport opérationnel devra être rendu avant la fin novembre, afin que les premières décisions puissent être prises avant la fin de l'année 2004, et que puisse être soutenue la future agence foncière décidée par la région Ile-de-France.

4- Le programme national de rénovation urbaine est d'ores et déjà un succès

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), structure de mission chargée de mettre en œuvre le programme, a validé ou pré-validé 74 dossiers ; 217 projets sont en outre en cours de validation. Victime de son succès, l'Agence prévoit que le programme total atteindra 35 milliards d'euros nécessitant son intervention à hauteur d'environ 9 milliards d'euros : un ajustement de la durée et de l'enveloppe du programme s'avère ainsi nécessaire. Une prolongation de trois ans permettra de satisfaire l'ensemble des besoins, sans modifier, pour les années 2004 à 2009, les montants de crédits inscrits dans la loi du 1^{er} août 2003.

programme 13

Résoudre la crise du logement par la mobilisation du parc privé

Le marché locatif privé connaît des dysfonctionnements multiples, qui chassent les classes moyennes des centres villes. Par suite d'un manque de confiance des bailleurs face au risque locatif et de son insuffisante rentabilité, liée à de multiples facteurs, le parc privé est aujourd'hui très insuffisamment mobilisé.

Le plan ambitionne la reconquête de 100 000 logements vacants et le conventionnement, sur cinq ans, de 200 000 logements privés à loyers maîtrisés.

1- La production de logements privés à loyers maîtrisés repose essentiellement sur l'ANAH, qui l'a placée au premier rang de ses priorités et s'est fixée un objectif de production de 20 000 logements en 2004. L'objectif proposé pour les cinq prochaines années, en associant l'ensemble des propriétaires de logements, est de porter à 40 000 le nombre de logements à loyers maîtrisés produits avec les aides de l'ANAH.

Pour faciliter ces remises sur le marché, une exonération pendant trois ans de la contribution sur les revenus locatifs sera mise en place ; la prime versée par l'ANAH sera portée à 5 000 euros en zone tendue et à 2 000 euros sur le reste du territoire ; elle sera cumulable avec l'amortissement Robien.

Les moyens de l'ANAH seront mobilisés dans le cadre d'un conventionnement modernisé, visant à augmenter fortement le nombre de logements loués à usage social. Le parc privé ainsi conventionné bénéficiera d'une garantie mutualisée des risques locatifs, financée par des cotisations des propriétaires qui seraient, en contrepartie, exonérés de la contribution sur les revenus locatifs.

En outre, un dispositif fiscal à vocation très sociale, qui cumulera l'amortissement fiscal Robien et une déduction forfaitaire de 40 %, sera instauré.

2- Le statut de créance privilégiée des créances issues d'impayés relatifs à une charge de logement sera conforté. En outre, afin de permettre un recouvrement plus rapide et plus sûr de la créance en cas d'impayé, la procédure d'injonction de payer serait améliorée ; une exécution par provision pourrait être obtenue, indépendamment du jugement sur le fond s'il y a litige.

Cette mesure permettrait de restaurer la confiance des propriétaires en leur attribuant un titre facilement exécutoire. Cette confiance retrouvée devrait permettre la mise sur le marché de 100 000 logements environ, ainsi que la réduction des cautions et avances de garanties.

3- Le projet de loi relatif aux responsabilités locales, qui prévoit **que les biens sans maître et vacants** sont affectés aux communes, sera amendé : cette affectation sera faite à la condition que ces biens soient destinés à l'habitation ; à défaut, ils reviendraient à l'Etat qui confierait leur gestion aux organismes HLM.

4- Un dispositif opérationnel de lutte contre l'habitat indigne sera mis en place. Il reposera sur un ensemble cohérent de mesures et de réformes du code de la santé publique et du code de la construction, afin de lutter plus efficacement contre l'habitat indigne. Les divers dispositifs de police administrative en matière de lutte contre l'insalubrité, d'immeubles menaçant ruine et d'établissements recevant du public à usage total ou partiel d'hébergement seront simplifiés et harmonisés. Les obligations respectives de l'Etat et de la commune en matière de relogement ou d'hébergement des occupants, en cas de défaillance des propriétaires, seront clarifiées.

programme 14

Résoudre la crise du logement par le renforcement de l'accueil et de l'hébergement d'urgence

Le dispositif national d'accueil, d'hébergement d'urgence et d'insertion comprend 87 000 places ouvertes à l'année, auxquelles il faut ajouter, chaque hiver, 6 000 places supplémentaires. Ce dispositif remplit une double fonction : l'hébergement des demandeurs d'asile, conformément aux dispositions de la convention de Genève et l'hébergement des personnes sans abri, quelle que soit leur situation.

La très forte progression des demandes d'asile depuis 1999 a entraîné l'engorgement de l'ensemble de ce dispositif. En dépit des efforts considérables engagés en 2003, la situation reste très tendue. Parallèlement à la réforme du droit d'asile qui, avec la réduction du délai de traitement des demandes, devrait à terme infléchir la tendance constatée ces dernières années, des mesures urgentes sont nécessaires.

1- Le plan prévoit (outre la pérennisation de 2 400 places ouvertes en 2003 et la consolidation du dispositif hivernal) :

- **la création de 4 000 places en maisons relais** (forme d'habitat adapté pour des personnes en grande exclusion dont la situation sociale rend difficile l'accès à un logement ordinaire), pour atteindre 6 000 places en 2007. L'objectif, à terme, sera d'une maison pour les agglomérations de 50 000 à 100 000 habitants, de deux de 100 000 à 200 000 habitants, et d'une troisième à partir de 300 000 habitants. Il est également proposé de majorer l'aide accordée par l'Etat pour chaque place (de 8 à 12 euros), afin de faciliter le financement du couple d'hôtes gérant la maison relais ;
- **la création de 7 000 places en centres d'aide aux demandeurs d'asile (CADA)** (dont 3 000 en gestion 2004 et 2 000 par transformation de places d'urgence) ;
- **la création de 1 300 places de centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)** et la transformation de 500 places d'urgence en places de CHRS.

La capacité globale de l'ensemble du dispositif atteindra ainsi, au total, 100 000 places.

2- Un critère de priorité pour l'accès à un logement social est proposé pour les personnes hébergées dans le dispositif d'urgence, complétant ainsi la liste des publics prioritaires pour l'attribution de logements locatifs sociaux inscrite à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation. L'objectif est de libérer, ainsi, 10 000 places dans le dispositif d'urgence.

l'égalité des chances



L'égalité des chances entre les enfants et entre les adolescents

programme 15 Accompagner les enfants en fragilité

programme 16 Accompagner les collégiens en difficulté
et rénover l'éducation prioritaire

L'égalité des chances entre les territoires

programme 17 Promouvoir l'égalité des chances entre les territoires

L'égalité des chances entre les personnes de toutes origines

programme 18 Restaurer le lien social

programme 19 Rénover l'accueil et l'intégration des populations
immigrées

programme 20 Lutter contre les discriminations

programme 15

Accompagner les enfants en fragilité

Les quartiers défavorisés cumulent les handicaps : environnement dégradé, taux de chômage plus élevé que la moyenne, familles particulièrement touchées par les "accidents de la vie". L'éducation des enfants y est beaucoup plus difficile, les risques de décrochage scolaire, les attitudes agressives, les situations de stress ou le repli sur soi sont plus fréquents.

La prévention précoce peut permettre d'agir sur les difficultés rencontrées par certains enfants, au moment où se construit leur personnalité. Accompagner dès le plus jeune âge les enfants en difficulté, c'est faciliter leur insertion sociale, leur développement personnel et leur réussite scolaire. C'est un investissement pour notre cohésion sociale et un facteur d'égalité des chances.

En Grande-Bretagne, les programmes "*City Challenge*" et "*Educative Action Zones*" ont été menés avec succès. Aux Etats-Unis, le "*Perry Preschool Program*" fonctionne depuis 1962 ; son impact positif sur le bien-être des bénéficiaires et sur la réduction des inégalités est avéré, comme son rendement largement positif pour le budget de l'Etat (économies en matière d'aide sociale et éducative).

Pour rendre plus effective l'égalité des chances entre les enfants, le plan prévoit la création d'équipes de réussite éducative.

Ces équipes mobilisent, autour de l'enfant et des parents, tous les professionnels spécialistes de la petite enfance : enseignants, éducateurs, animateurs, travailleurs sociaux, psychologues, pédopsychiatres et rééducateurs (kinésithérapeutes, orthophonistes).

Créées à l'initiative des chefs d'établissements, des communes et de leurs groupements, des départements, des CAF et de l'Etat, ces équipes permettent un accompagnement collectif ou individuel des enfants et de leur famille, notamment de ceux qui sont signalés comme étant en grande difficulté. Elles s'appuieront sur une structure juridique souple (groupement d'intérêt public, par exemple, ou caisse des écoles au statut rénové). Les activités proposées mêlent soutien scolaire, écoute de l'enfant et activités récréatives ; elles s'inscrivent dans le cadre d'un contrat, passé entre la famille et l'équipe de réussite éducative.

750 équipes de réussite éducative seront créées, permettant d'accompagner les enfants en grande difficulté au sein des 900 zones ou réseaux d'éducation prioritaire (soit 6 975 écoles primaires), dont la géographie recouvre pour l'essentiel celle des zones urbaines sensibles. Le coût annuel d'une équipe de réussite éducative est estimé à 1 million d'euros par structure, cofinancé par l'Etat et ses partenaires.

programme 16

Accompagner les collégiens en difficulté et rénover l'éducation prioritaire

Les élèves qui ont accumulé retards et déficits d'apprentissage au long de leur scolarité passée ne tirent plus aucun profit des enseignements ordinaires. Ils se retrouvent souvent déscolarisés dans les faits. C'est l'échec. Celui de l'élève, celui de l'institution scolaire, celui de l'environnement scolaire immédiat.

Ce programme vise à redonner à ces jeunes un cadre et des repères, à créer des outils pédagogiques adaptés, à leur donner l'occasion de sortir de leurs collèges ou de leurs quartiers ; en bref, à leur ouvrir un avenir social et professionnel. Il tend aussi à aider l'éducation nationale à valoriser les chefs d'établissement et les enseignants et à restaurer l'autorité de l'institution scolaire.

1- Des moyens spécifiques pour mettre en œuvre un accompagnement social, médical et éducatif des collégiens des quartiers les plus défavorisés

150 plates-formes de réussite éducative sont créées, en lien avec la communauté éducative ; elles réunissent les services sociaux et sanitaires de l'éducation nationale, ceux de l'aide sociale à l'enfance et les centres de pédopsychiatrie et permettent d'offrir aux collégiens à la dérive un soutien complet et adapté.

2- La création d'internats de réussite éducative

Ces internats accueilleront les collégiens repérés par les enseignants comme étant en grande difficulté, du fait de leur comportement ou de leur environnement. Ils comporteront, à parts égales, un enseignement général, un enseignement pré-professionnel et des activités ludiques et culturelles. Des centres de loisir constitués en leur sein accueilleront les adolescents domiciliés à proximité, de manière à favoriser la mixité des jeunes dans le cadre d'activités sportives et de loisir.

Une trentaine de ces établissements verront le jour : trois pour les régions Ile-de-France, Rhône-Alpes, PACA et Nord-Pas-de-Calais, un pour chaque autre région.

A partir de l'âge de quatorze ans, les adolescents pourront travailler en alternance ou effectuer des stages d'observation en entreprise ; à partir de quinze ans, ils pourront être en pré-apprentissage, comme cela se pratique déjà dans le cadre des classes d'initiation pré-professionnelle en alternance et des classes de pré-apprentissage.

Une articulation entre les plates-formes éducatives et les internats permettra d'accueillir en internat les enfants pour lesquelles cette solution aura été jugée la meilleure au sein des plates-formes.

3- Rénover l'éducation prioritaire, en partenariat, avec l'éducation nationale et les collectivités territoriales

La carte scolaire, créée par souci de justice sociale et pour favoriser la mixité sociale dans les établissements scolaires, produit dans certains cas des effets inverses de ceux souhaités. Elle contraint surtout les familles les plus défavorisées ; celles qui ont le niveau d'information nécessaire évitent de laisser leurs enfants dans certains établissements, qui se "ghettoïsent". Cette situation entretient des engrenages d'échec. Il faut la contrer par une politique ambitieuse au service de la réussite scolaire, qui s'efforce de "faire sur mesure".

Trois orientations pourraient être examinées dans le cadre de la loi d'orientation pour l'école :

- **étendre et compléter le programme PEP IV** ("postes à exigence particulière") pour favoriser la stabilité des équipes éducatives ;
- **favoriser l'adoption d'un moratoire des "mesures de carte scolaire"** (suppressions de classes, mouvements d'enseignants, etc.) **en ZEP-REP** (zones d'éducation prioritaire, réseaux d'éducation prioritaire), **prévoir des moyens exceptionnels pour les écoles et collèges situés dans ces zones ;**
- **aider à la création, dans 150 collèges situés dans des quartiers difficiles, de "pôles d'excellence éducative"** dans les domaines des langues, des nouvelles technologies de l'information et de la communication, des pratiques sportives, artistiques et culturelles.

programme 17

Promouvoir l'égalité des chances entre les territoires

L'inégalité entre les territoires est à la source d'inégalités entre les personnes. Les communes qui comportent des zones urbaines sensibles (ZUS) sont ainsi souvent pénalisées dans leur développement par une anémie fiscale qui leur interdit de faire face aux charges socio-urbaines écrasantes auxquelles elles sont confrontées.

Priver ces communes de moyens, c'est pénaliser l'avenir de leurs habitants.

Pour que les politiques de cohésion sociale portent tous leurs fruits, les communes les plus en difficulté doivent disposer d'une véritable "dotation en capital", pour sortir enfin de l'ornière. Le caractère d'automatisme, de lisibilité et de liberté d'affectation d'une dotation d'Etat semble pour cela préférable à tout autre mode de subvention spécifique.

Or, la DSU telle qu'elle est aujourd'hui conçue se trompe en partie de cible et ne remplit pas son rôle de redistribution.

Du fait de la construction de son indice de répartition, la DSU privilégie le critère de la faiblesse des ressources propres, au détriment des charges sociales réelles des communes. Or la "pauvreté" d'une commune ne se juge pas seulement à l'importance de ses ressources propres, mais aussi par la différence entre celles-ci et l'ampleur de ses charges.

Sur les 800 communes qui reçoivent la DSU aujourd'hui, la moitié seulement ont une ZUS dans leur périmètre. La "perte en ligne" au regard de l'objectif de couverture à juste proportion des charges urbaines et sociales est donc importante. Pour donner une idée des ordres de grandeur des problèmes auxquels certaines communes sont confrontées, on rappelle que Grigny compte 91 % d'habitants "DGF" en ZUS, Vaulx-en-Velin 67 % et Mantes-la-Jolie près de 60 %.

Le montant de la DSU est par ailleurs modeste. Elle ne représente en effet que 4 % de la DGF des communes. Une réflexion sur la réforme de la DSU au regard de l'objectif de cohésion sociale ne saurait donc faire l'économie d'une réflexion sur son niveau.

L'objectif du plan est tout d'abord d'augmenter le montant global de la DSU, en l'abondant à hauteur de 120 millions d'euros supplémentaires chaque année pendant cinq ans (600 millions d'euros au total), par prélèvement sur la marge de progression de la tranche "communes et EPCI" de la DGF. On rappellera que la progression totale de la DGF des communes et EPCI a été en 2003 de 400 millions d'euros. La mesure proposée ne bouleverse donc pas les grands équilibres de la DGF, sachant en outre que l'indexation de cette dotation sur une croissance plus dynamique qu'en 2003 sera favorable au système dans son ensemble.

Le plan prévoit, ensuite, une DSU mieux distribuée. A cet effet, une “prime” serait octroyée en fonction de la proportion de population en ZUS et en ZFU. Le classement issu de l'indice de répartition, qui ne serait ainsi pas modifié, serait corrigé, pour les communes de moins de 200 000 habitants, par deux coefficients multiplicateurs représentatifs de la proportion de la population DGF habitant en ZUS et en ZFU¹. De plus, la réforme prévoit une garantie de maintien en euros courants de l'attribution perçue l'année précédente au titre de la DSU. Il n'y aura donc pas de “perdants” à la réforme.

Le coût budgétaire pour l'Etat du programme est nul, puisque les nouvelles modalités de répartition s'effectuent à enveloppe constante.

1. Factorisation de la population en ZUS puis en ZFU :

$$\frac{1 + 2 \times \text{population en ZUS}}{\text{population DGF}} \quad \text{et} \quad \frac{1 + \text{pop en ZFU}}{\text{pop en ZUS}}$$

programme 18

Restaurer le lien social

Malgré des progrès – la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, l'essor pris par l'insertion par l'activité économique, le repli de la pauvreté monétaire – **la prévention et le traitement de l'exclusion n'ont pas fait de progrès notable**, en raison :

- de la difficulté pour les pouvoirs publics à dépasser les cloisonnements pour aborder l'ensemble des causes de décrochage : accès aux soins, au logement, à la culture, au sport, illettrisme, chômage, *etc.* **Une rationalisation administrative est indispensable pour renforcer l'efficacité de notre effort redistributif et clarifier les responsabilités de tous ;**
- du décalage entre les déclarations solennelles et l'effectivité de l'accès des plus démunis aux droits fondamentaux, particulièrement choquant dans le domaine de la santé. Les Français ne sont pas égaux devant la maladie et devant la mort et l'avenir de nombreux enfants s'en trouve presque mécaniquement obscurci.

1- La conclusion de chartes territoriales de cohésion sociale

Ces chartes sont un instrument proposé aux acteurs locaux qui souhaiteront s'engager ensemble dans la réalisation d'**un projet territorial déclinant et incarnant les différents axes du plan de cohésion sociale** : structures d'hébergement et d'insertion pour les publics en grande difficulté, offre de logements sociaux, accompagnement vers l'emploi de titulaires de minima sociaux, mise en place d'une maison de l'emploi, d'une équipe de réussite éducative, d'un accueil social unique, de points d'écoute jeunes.

2- Le renforcement du rôle de pilotage des services déconcentrés de l'Etat

Les services déconcentrés doivent, notamment à l'échelon régional, trouver les moyens de remplir mieux qu'aujourd'hui leur rôle de pilotage, d'animation, de coordination des politiques et de contrôle des opérateurs externes.

3- L'amélioration de l'accueil et de l'information relative aux droits sociaux

- La création de **guichets uniques d'accueil sur les droits sociaux** permettra d'orienter avec efficacité des personnes en difficulté. Un guichet sera créé à titre expérimental dans chaque département, avec une aide de l'Etat de 50 000 euros ;
- Le développement des lieux d'écoute pour les jeunes : il est proposé d'apporter une aide de 40 000 euros à **300 points écoute jeunes supplémentaires sur trois ans.**

4- Le développement de l'accompagnement social

Il est proposé de professionnaliser la médiation, en créant de nouvelles formations diplômantes, de mettre en place la validation des acquis de l'expérience pour l'ensemble des diplômés de travail social d'ici la fin 2005.

Concertations à lancer

1/ Le développement de maisons communautaires de santé ;

2/ Le régime de **l'allocation de parent isolé**. Il pourrait, par exemple, être envisagé de prévoir dans le contrat d'objectifs de la CNAF la mise en œuvre d'actions favorisant la restauration du lien social pour les bénéficiaires.

programme 19

Rénover l'accueil et l'intégration des populations immigrées

La politique d'intégration, élaborée pour l'essentiel dans les années 1980, ne répond plus aux attentes ni des personnes immigrées ni de nos concitoyens. En particulier, la France n'a pas organisé un accueil des nouveaux migrants comparable à ce qui peut exister outre Atlantique. Or les premiers contacts avec la société d'accueil sont décisifs pour la suite du processus d'intégration.

Pour les étrangers résidant en France comme pour nos compatriotes issus de l'immigration, le défi consiste à prévenir et sanctionner les discriminations, particulièrement dans l'accès à l'emploi ou au logement, et à mieux représenter la diversité des origines des Français d'aujourd'hui.

1- Créer l'Agence nationale de l'accueil et des migrations

Elle sera chargée de l'accueil des étrangers venant s'installer dans notre pays de façon durable, assumant les missions aujourd'hui dévolues à l'Office des migrations internationales du Service social d'aide aux émigrants.

2- Généraliser le contrat d'accueil et d'intégration

Ce contrat, expérimenté depuis juillet 2003, sera généralisé à partir du 1^{er} janvier 2006. Signé par le préfet, il précise les conditions dans lesquelles l'étranger signataire bénéficie d'actions favorisant son intégration et les engagements qu'il prend. Il prévoit une formation civique, une évaluation de la capacité linguistique et peut déboucher sur une formation linguistique et un suivi social personnalisé.

Le respect du contrat sera un élément déterminant, permettant d'apprécier si la condition d'intégration républicaine prévue aux articles 6 et 14 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 est satisfaite. Ainsi, seul l'étranger ayant signé un contrat et satisfait à ses engagements pourra obtenir une carte de résident de dix ans.

La généralisation du contrat nécessite de compléter les financements du FASILD à hauteur de 20 millions d'euros en 2005 et de 32 millions d'euros à partir de 2006.

3- Mieux coordonner au plan local les instruments de la politique d'intégration

Sous l'autorité du représentant de l'Etat, il est proposé d'élaborer dans toutes les régions un programme régional d'insertion des populations immigrées, retraçant l'ensemble des actions et des financements en faveur de l'accueil des immigrants et de la promotion sociale et professionnelle des personnes issues de l'immigration.

4- Actualiser les missions du FASILD (fonds d'aide et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations), pour prendre en compte la création de l'ANAM et le lien nécessaire de la politique d'intégration avec la politique de la ville et créer auprès du Haut conseil à l'intégration un observatoire statistique coordonnant les données sur les flux migratoires.

programme 20

Lutter contre les discriminations

Toutes les formes de discrimination sont une violence faite à l'individu auquel, à un titre ou à un autre, quelqu'un dénie sa place dans la communauté, et un facteur de rupture de la cohésion sociale.

1- Créer la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité

La création d'une autorité administrative indépendante chargée de combattre toutes les discriminations qui créent l'exclusion et entretiennent le ressentiment de beaucoup de nos concitoyens, annoncée par le Président de la République en octobre 2002, sera effective le 1^{er} janvier 2005. La HALDE a pour mission :

- le traitement des réclamations individuelles dont elle est directement saisie par les victimes ou décide de se saisir, dans le respect des prérogatives de la justice ;
- la promotion de l'égalité (recommandations, reconnaissance de bonnes pratiques).

Elle dispose de moyens importants : des pouvoirs d'enquête, un pouvoir de signalement aux autorités investies du pouvoir disciplinaire et au parquet, un rôle de médiation et le pouvoir de rendre publics ses avis et recommandations. Son organisation garantit son indépendance, la qualité de son articulation avec la justice et la participation de la société civile.

2- Rénover les outils juridiques de la lutte contre le racisme

Les textes en vigueur ne permettent pas au parquet de mettre en mouvement l'action publique, les poursuites n'étant possibles que pour diffamation et à la seule initiative de la victime.

Un travail interministériel sera conduit avant la fin 2004 afin d'adapter notre dispositif législatif à l'aggravation de cette situation. Il faut, par la création d'un délit autonome dans le code pénal, simplifier les règles procédurales applicables, permettre au ministère public de passer outre l'inaction de la partie civile et allonger la prescription à trois ans.

3- Promouvoir la diversité dans l'entreprise

Les entreprises sont l'un des vecteurs les plus importants de l'intégration. La diversité de leur recrutement, leur capacité à promouvoir des collaborateurs d'origine diverse sont déterminantes pour l'efficacité et la qualité des relations sociales. Une **Charte de la diversité** a été élaborée par un groupe de chefs d'entreprises ; elle apparaît comme une base propre à permettre la mobilisation de tous les employeurs. Si, toutefois, les démarches engagées par les acteurs sociaux ne progressaient pas dans les deux ans, un débat serait engagé au Parlement sur les moyens d'imposer la diversité du recrutement.

Une démarche de labellisation, valorisant les efforts des entreprises et des employeurs publics qui diversifient leurs recrutements, à tous les niveaux de responsabilité, sera par ailleurs mise en œuvre.

annexe

Coûts budgétaires du plan de cohésion sociale

Coût pour l'Etat du plan de cohésion sociale

	2005	2006	2007	2008	2009
Fonds "maison de l'emploi"					
Autorisations de programme	300	330	50	0	0
Total crédits (recrutements et crédits de paiement)	120	405	530	375	300
Programme "de l'assistance à l'emploi"					
Contrat d'activité (début du programme avril 2005)	383	1 119	1 285	1 285	1 120
Amélioration RMA	40	80	80	80	80
Total	423	1 199	1 365	1 365	1 200
Programme "Accompagner 800 000 jeunes vers l'emploi"					
Total	235	452	525	513	468
Programme "500 000 apprentis"					
Exonération cotisations sociales	38	144	230	320	416
Incitation fiscale	131	153	172	192	213
Total	169	297	402	512	629
Programme "Economie solidaire"					
Total	66	83	93	93	93
Programme "Aide aux chômeurs créateurs d'entreprise"					
Total	114	154	193	220	247
Programme "Résoudre la crise du logement"					
Logement locatif social	80	120	120	120	120
ANAH (mobilisation du parc privé)	70	140	140	140	140
Total	150	260	260	260	260
Programme "Hébergement d'urgence"					
Total	77	97	117	117	117
Programme "Egalité des chances entre les enfants"					
Total	62	174	411	411	411
Programme "Restaurer le lien social"					
Total	10	15	20	20	20
Programme "Intégration des populations immigrées"					
Total	20	32	32	32	32
TOTAL GÉNÉRAL BRUT	1 446	3 168	3 948	3 918	3 777
A déduire : redéploiements	-300	-725	-825	-825	-825

Tous les coûts sont exprimés en euros valeur 2004 et sont en delta par rapport à la LFI 2004.