

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 11

**ÉCONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE :
INDUSTRIE**

Rapporteur spécial : M. Eric DOLIGÉ

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. VUE D'ENSEMBLE D'UN BUDGET IMPORTANT MAIS HÉTÉROGÈNE ET INCOMPLET	6
A. LA CONSTELLATION INDUSTRIE AU SEIN DE LA NÉBULEUSE DE BERCY	6
1. <i>Les services du ministère délégué et leurs relais</i>	6
a) Les directions chargées de l'industrie au sein du MINEFI	6
b) Les partenaires de l'administration	7
2. <i>Des regroupements en agrégats peu satisfaisants</i>	8
a) Des crédits rassemblés en cinq groupes de dépenses	8
b) Des ensembles insuffisamment explicites	8
B. DES CRÉDITS DISPARATES	9
1. <i>Le poids de certaines grosses dotations</i>	9
2. <i>La prise en charge indue de certaines dépenses</i>	10
3. <i>Des actions voisines de celles d'autres départements ministériels</i>	10
C. DES FINALITÉS VARIÉES	11
1. <i>Quatre principaux thèmes d'intervention</i>	11
2. <i>Des dépenses ayant de nombreux objets</i>	13
D. DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES	16
1. <i>Les choix affichés dans la loi de finances initiale pour 2005</i>	16
a) La marque de l'effort de maîtrise des finances publiques	16
b) Les baisses « techniques » de crédits	16
c) L'impact de différentes réformes	17
d) Les vraies priorités	18
2. <i>Les modifications en cours d'exercice</i>	18
a) En 2003	18
b) En 2004	19
E. LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)	19
1. <i>Une architecture budgétaire modifiée</i>	19
a) Les missions et programmes	19
b) Les actions	21
2. <i>Des observations initiales toujours justifiées</i>	21
F. UN DÉFICIT D'ÉVALUATION DES AIDES À L'INDUSTRIE	23
1. <i>Les opportunités offertes par la LOLF</i>	23
2. <i>L'insuffisance des possibilités actuelles d'appréciation</i>	24
G. L'ÉBAUCHE D'UNE NOUVELLE POLITIQUE INDUSTRIELLE	24
1. <i>De vastes réformes amorcées</i>	24
a) Une rationalisation des structures	24
b) De nouveaux concepts	25
2. <i>La recherche de nouveaux débouchés</i>	26

II. LE SOUTIEN AUX SECTEURS OU AUX ZONES EN DIFFICULTÉ	28
A. LE TRAITEMENT DES SÉQUELLES DE NOTRE PASSÉ MINIER	28
1. <i>Les prestations à certains retraités des mines</i>	28
2. <i>Les résultats de Charbonnages de France</i>	29
a) Une question récurrente	29
b) Une dette désormais publique	30
3. <i>Les nombreux acteurs de la gestion des risques de l'après mine</i>	31
4. <i>La poursuite des reconversions en cours</i>	31
B. LES AUTRES RESTRUCTURATIONS	33
1. <i>Le rappel des critiques de la Cour des comptes</i>	33
2. <i>Evolution des dépenses</i>	33
a) Les actions du CIRI	33
b) Les autres interventions	34
C. LES QUESTIONS POSÉES PAR DES DIFFICULTÉS SECTORIELLES PARTICULIÈRES	35
1. <i>La situation de la construction navale</i>	35
a) Des crédits en forte diminution	35
b) Une adaptation méritoire à un contexte difficile	35
c) Une évolution particulièrement défavorable sur le long terme	36
2. <i>Le cas de l'industrie textile</i>	37
a) Une concurrence exacerbée	37
b) Une dégradation particulièrement forte	38
c) Des réactions tardives des autorités françaises et européennes	39
D. DES EXEMPLES DE NOUVELLES FORMES DE RESTRUCTURATIONS	41
1. <i>Le centre de microélectronique de Gardanne</i>	41
2. <i>La reconversion du choletais</i>	41
III. LES ACTIONS DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE DES ORGANISMES SUBVENTIONNÉS	43
A. LE CEA	43
1. <i>Des missions diversifiées</i>	43
2. <i>De sérieuses difficultés</i>	44
B. L'ADEME	47
1. <i>Une priorité aux actions énergétiques</i>	47
2. <i>Une situation budgétaire tendue</i>	48
3. <i>L'évolution des crédits de l'industrie prévue pour 2005</i>	49
C. L'INSTITUT FRANÇAIS DU PÉTROLE	50
1. <i>L'IFP</i>	50
a) Les missions de l'Institut	50
b) Des ressources menacées de diminution	50
2. <i>Les liens avec le réseau de recherche sur les technologies pétrolières</i>	51
3. <i>Un rôle important en matière de biocarburants</i>	51

IV. LA PRIORITÉ AU DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET À LA RECHERCHE INDUSTRIELLE	53
A. LE RÔLE CLÉ DE L'ANVAR.....	53
1. <i>Des responsabilités budgétaires accrues.....</i>	53
2. <i>Des actions diversifiées.....</i>	54
a) Des bénéficiaires variés	54
b) Des finalités assez bien réparties	54
c) Des types d'aides diversifiés.....	55
3. <i>L'utilisation des crédits nouvellement gérés par l'ANVAR.....</i>	56
a) Le FCE	56
b) La procédure ATOUT.....	58
4. <i>Les enjeux du rapprochement avec la banque des PME</i>	59
a) Des missions et des métiers différenciés	59
b) Les craintes exprimées.....	60
c) Les espoirs formulés	61
d) Les sujets d'interrogations et de préoccupation	61
e) Une réforme, au total, digne d'approbation.....	62
B. LES AUTRES AIDES À LA MODERNISATION DES PMI.....	63
1. <i>Les crédits déconcentrés</i>	63
a) Dans le cadre des CPER.....	63
b) Hors CPER	64
2. <i>Les actions de l'administration centrale</i>	64
V. LE PROBLÈME DES RESSOURCES DES AUTORITÉS DE RÉGULATION.....	66
A. L'AUGMENTATION DES MOYENS DE LA CRE ET DE L'ART.....	66
1. <i>La CRE</i>	66
2. <i>L'ART</i>	66
B. UNE SITUATION NÉANMOINS INSATISFAISANTE.....	67
1. <i>Des montants insuffisants.....</i>	67
a) La CRE.....	67
b) L'ART.....	67
2. <i>Un manque regrettable d'autonomie</i>	67
CONCLUSION	69
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	70
EXAMEN EN COMMISSION.....	71

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'ambition de ce rapport est modeste : éclairer le vote de nos collègues sur des crédits qui, certes, donnent une image un peu brouillée et incomplète de la situation de notre industrie et de la politique des pouvoirs publics en sa faveur, mais dont l'examen permet néanmoins de se pencher sur nos succès et nos échecs dans ce domaine, de tirer les leçons du passé et d'envisager les raisons d'espérer pour l'avenir.

L'hétérogénéité de ce budget, les dépenses qui n'y figurent pas (celles relatives au personnel du ministère notamment) ou qui ne devraient pas y être rattachées (les pensions des mineurs, entre autres...) en altèrent la lisibilité d'une façon un peu irritante.

Chacun sait, d'autre part, qu'il ne rend compte ni de la situation, ni de la politique de l'Etat actionnaire, ni des produits et de l'affectation des recettes des privatisations (qui financeront, par exemple, la participation de l'Etat à l'augmentation de capital d'EDF).

Néanmoins, l'analyse de ces crédits permet de mesurer le poids de notre passé industriel et la portée des efforts du pays pour assurer son avenir énergétique, dans le cadre d'un développement durable, et pour moderniser et améliorer la compétitivité de son industrie.

I. VUE D'ENSEMBLE D'UN BUDGET IMPORTANT MAIS HÉTÉROGÈNE ET INCOMPLET

A. LA CONSTELLATION INDUSTRIE AU SEIN DE LA NÉBULEUSE DE BERCY

1. Les services du ministère délégué et leurs relais

a) Les directions chargées de l'industrie au sein du MINEFI

Les services du ministère délégué à l'industrie (cf. tableau ci-après) comprennent :

- au niveau de l'administration centrale, 4 des 17 directions (dont deux directions générales sur sept) du mégolithique ministère de la rue de Bercy, responsable également de l'économie dans son ensemble et des finances de l'Etat ;

- à l'échelon déconcentré, les DRIRE, pilotées par la DARPMI, qui agissent également, entre autres, pour le compte du ministère de l'écologie et du développement durable.

Les services du ministère délégué à l'industrie

I. ADMINISTRATION CENTRALE				
- Directions	DGEMP¹	DGSNR²	DIGTIP³	DARPMI⁴
- Services :	- Affaires générales et synthèse DIREM (Direction des ressources énergétiques) DIDEM (Direction de la demande et des marchés énergétiques)	- 9 sous-directions chargées, notamment, des questions suivantes : - combustible et matières radioactives - réacteurs - démantèlements, déchets - inspection, contrôle - activité industrielle, recherche - santé	- SIMAP (industries manufacturières et activités postales) - SESSI (études et statistiques) - SPIC (service des politiques d'innovation et de compétitivité) - STSI (technologies de la société de l'information)	- Développement industriel et technologique régional - Sécurité industrielle - Métrologie - Formation et qualification - SG des DRIRE
II. ADMINISTRATIONS RÉGIONALES				
				- DRIRE ⁵

¹ DGEMP : Direction générale de l'énergie et des matières premières² DGSNR : Direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection³ DIGTIP : Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes⁴ DARPMI : Direction de l'action régionale et de la PMI⁵ DRIRE : Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement*b) Les partenaires de l'administration*

La poursuite de beaucoup d'actions entreprises par le ministère délégué à l'industrie fait appel à des organismes aux missions variées et aux statuts divers (établissements publics, associations...).

On peut citer, notamment :

- dans le domaine de l'énergie : le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) ou l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) ;

- pour le soutien à l'innovation : l'Agence nationale pour la valorisation de la recherche (ANVAR) et ses délégations régionales ;

- les centres techniques industriels (CTI), etc.

2. Des regroupements en agrégats peu satisfaisants

a) Des crédits rassemblés en cinq groupes de dépenses

En attendant l'application, l'an prochain, de la LOLF¹, les crédits de l'industrie répartis, pour la dernière fois, suivant la nomenclature issue de l'ordonnance organique de janvier 1959², sont regroupés dans cinq des 17 agrégats que compte encore cette année le « bleu » du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI).

Il s'agit des cinq entités suivantes :

Les agrégats de l'industrie

(en millions d'euros)

N°	Intitulé	Montant 2005 (DO + CP)
18	Services de l'action régionale pour la sécurité et la compétitivité industrielle	144,8
21	Energie et matières premières	706,5
22	Développement des PMI, recherche industrielle et innovation	396,5
23	Actions sur l'environnement et le développement de la compétitivité des entreprises	572,9
24	Accompagnement des mutations industrielles	714,4

b) Des ensembles insuffisamment explicites

Cette présentation, sous forme d'agrégats, des dépenses du ministère délégué à l'industrie, encourt plusieurs critiques :

- les crédits ainsi regroupés, tout d'abord, ne comprennent pas ceux du titre III, qui concernent l'emploi, dans les différents services, des personnes affectées aux actions considérées, à l'exception des DRIRE³ ;

- concernant ces dernières, les crédits qu'elles gèrent dans le cadre de l'exécution des contrats de plan Etat-Régions (CPER) ne sont pas compris dans l'agrégat 18, non plus que les dépenses afférentes à certains emplois

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

² N° 59-2 du 2 janvier 1959.

³ Et, en dehors de l'administration, des écoles des mines, et des autorités de régulation (CRE, ART).

(considérés comme relevant de l'administration centrale ou du ministère de l'écologie et du développement durable) ;

- surtout, l'agrégat 23 (environnement et compétitivité des entreprises) fait office de « fourre-tout » puisqu'y figurent à la fois des actions concernant la formation des cadres de l'industrie (écoles des mines..), la régulation des télécommunications, le transport de la presse, etc ;

- enfin, les prestations à certains retraités ou l'indemnisation des sinistres de l'après-mines, financés par l'agrégat 24 « *accompagnement des mutations industrielles* », ne relèvent pas, à l'évidence, d'une quelconque politique industrielle.

Les intitulés des agrégats 23 et 24 sont trop vagues : toute action de politique industrielle a des conséquences sur l'environnement et la compétitivité des entreprises et tend à accompagner des « *mutations* » - mieux vaudrait parler de « *reconversion* » de secteurs en difficulté – que ces dernières subissent.

Tout ce flou témoigne de **l'aspect hétéroclite des crédits du ministère et du caractère parfois indu de certaines dépenses qui lui incombent.**

B. DES CRÉDITS DISPARATES

Une analyse plus détaillée (cf. tableau n° 3) des crédits regroupés dans les différents agrégats qui viennent d'être évoqués laisse apparaître :

- l'importance très inégale des différentes dotations ;
- le caractère indu de l'imputation au ministère de l'industrie de certaines dépenses.

1. Le poids de certaines grosses dotations

Ensemble, les lignes budgétaires correspondant aux dotations accordées à trois établissements (le CEA, l'ANVAR, et l'IFP) ainsi qu'aux prestations à certains retraités des mines représentent près des deux tiers (64 %) du total (2.390,4 millions d'euros) des crédits de l'industrie.

Moyens budgétaires en millions d'euros pour 2005

ANVAR	300,7 (titres IV et VI)
CEA	417,4 (titres IV et VI)
IFP	192 (titre IV)
Prestations à des mineurs retraités	603 (nouveau chapitre 69-01 article 40)

Ces crédits importants voisinent avec ceux, en comparaison, dérisoires, consacrés, par exemple, à l'observatoire des matières premières (0,30 million d'euros) ou au médiateur du service postal (0,24 million d'euros).

2. La prise en charge induite de certaines dépenses

Le ministère de l'industrie gère **certaines lignes budgétaires qui ne relèvent pas, de façon évidente, des missions qui sont les siennes comme, par exemple :**

- l'aide, précitée, au transport de la presse (176 millions d'euros) qui –comme les autres mesures de soutien à ce secteur– aurait pu être financée par le budget des services généraux du Premier ministre ;

- l'entretien des oléoducs de l'OTAN ou la sûreté nucléaire dans son aspect militaire, qui pourraient relever de la Défense ;

- ou, encore, les prestations à certains mineurs retraités dont l'inscription aux charges communes aurait pu être envisagée.

3. Des actions voisines de celles d'autres départements ministériels

Certaines activités industrielles peuvent présenter des risques d'un point de vue :

- écologique ;
- stratégique et militaire (transferts de technologies « sensibles ») ;
- sanitaire.

Il peut en découler des problèmes de partage de compétences en matière de prévention et de contrôle (qui se sont posés à l'occasion de la mise au point de la nouvelle architecture budgétaire issue de la LOLF).

Par ailleurs, l'innovation dans l'industrie dépend, en grande partie, de la valorisation de la recherche.

Aussi les actions interministérielles auxquelles participe le ministère délégué sont-elles nombreuses (réseau de recherche technologique, etc.) et celui-ci exerce souvent sa tutelle sur certains établissements (CEA, ADEME...), conjointement avec d'autres départements (défense, écologie et développement durable, recherche...).

C. DES FINALITÉS VARIÉES

Les missions du ministère de l'industrie peuvent se décliner de différentes façons, par grand thème d'intervention ou selon les secteurs d'activités, les destinataires des dépenses ou le niveau (national ou local) des initiatives.

1. Quatre principaux thèmes d'intervention

Le tableau suivant (n° 2) procède à un classement des dépenses du ministère en quatre grands thèmes correspondant, respectivement, à :

- l'approvisionnement de l'économie nationale en énergie et en matière première, dans les meilleures conditions de coût, d'indépendance et de sûreté ;

- le soutien direct à la croissance et à la modernisation des PMI par l'innovation et la recherche ;

- des actions plus indirectes, collectives et transversales, ayant les mêmes finalités (formation, régulation des marchés, normalisation...) ;

- enfin des interventions ciblées en faveur de zones géographiques (Lorraine, bassins miniers), de secteurs d'activités (mines, constructions navales) ou d'entreprises en grave difficulté.

PLF - Industrie -Thèmes

(en millions d'euros)

DO + CP	LFI 2004	PLF 2005	Evolution en %
Energie et matières premières	696,23	706,55	1,48
dont			
. CEA (fonctionnement et investissement)	419,40	419,40	0,00
. ADEME (fonctionnement et investissement)	48,58	50,00	2,92
. IFP	200,00	192,00	-4,00
. CRE (personnel et fonctionnement)	13,85	15,53	12,13
. Déchets nucléaires (ANDRA...)	1,83	1,83	0,00
. Etudes et interventions ⁽¹⁾	12,57	27,79	121,08
Soutien R &D et Investissements PMI	372,39	396,51	6,48
. ANVAR (Fonctionnement et investissement)	124,40	133,10	6,99
. Développement industriel régional	55,64	47,45	-14,72
. R&D (ex. ch. 66-01) RRIT	148,25	162,70	9,75
. RTPG (ex. FSH) ⁽²⁾	8,60		-100,00
. Diffusion des techniques (ATOOUT)	10,50	18,26	73,90
. Jeunes entreprises innovantes	25,00	35,00	40,00
Environnement des entreprises	720,64	572,91	-20,50
. Formation d'ingénieurs	209,11	212,31	1,53
dont			
. Ecoles des mines (titulaires, bourses, contractuels investissements et fonctionnement)	106,20	106,73	0,50
. GET	91,98	93,91	2,10
. Telecom (ART, ANF, organismes internationaux...)	58,48	59,58	1,88
. Soutien à la compétitivité des entreprises (Actions collectives, CTI, Normes qualité)...	163,40	125,02	-23,49
. Aide au transport Presse	289,65	176,00	-39,24
Reconversions, restructurations	657,36	714,44	8,68
. Après-mines (Travaux, indemnisation, expropriations...) ⁽³⁾	14,30		
. CDF + Prestations aux mineurs ⁽³⁾	512,59	654,44	24,21
. Aides à la reconversion et à la restructuration (FIBM, FIL, autres modes de conversions, Hors CIRI)	39,00	38,50	-1,28
. Construction navale	91,47	21,50	-76,50
Total	2 446,60	2 390,41	-2,30

(1) Etudes, coopération internationale, contrôle des carburants, partenariat mondial.

(2) L'ANVAR assurera, en 2005, la gestion et l'instruction des aides à l'innovation du RTPG.

(3) En 2005, le nouveau chapitre 69-01 regroupe les crédits précédemment inscrits sur les chapitres 44-80-90 (après-mines), 45-10 (CdF), 57-91 (travaux miniers) et 46-93 (indemnisations de l'après-mines et prestations aux anciens mineurs).

ART : Autorité de régulation des télécommunications

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

ANDRA : Agence nationale pour les déchets radio actifs

ANF : Agence Nationale des Fréquences

ANVAR : Agence nationale de valorisation de la recherche

CdF : Charbonnages de France

CRE : Commission de régulation de l'électricité

CIRI : Comité interministériel de restructurations industrielles

CTI : Centres Techniques industriels

FIBM : Fonds d'industrialisation des bassins miniers

FIL : Fonds d'industrialisation de la Lorraine

FSH : Fonds de soutien des hydrocarbures (réseau de recherche sur les technologies pétrolières et gazières)

GET : Groupement des Ecoles de Télécommunications

IFP : Institut Français du pétrole

RRIT : Réseau national de recherche et d'innovation technologique

RTPG : Réseau de Recherche sur les Technologies Pétrolières et gazières (ex. FSH)

Certaines des évolutions, retracées dans ce tableau (voir plus loin), sont liées à des modifications d'imputations budgétaires de diverses dépenses.

2. Des dépenses ayant de nombreux objets

Le tableau suivant correspond à une version revue et corrigée des actuels agrégats de crédits de l'industrie.

Il éclate en plusieurs composantes, correspondant à la réalité des divers objets des dépenses considérées, les crédits regroupés au sein de l'agrégat « fourre-tout » précité n° 23 (action sur l'environnement et le développement de la compétitivité des entreprises) ;

L'évolution de l'intégralité des chapitres et, quand elle significative, de certains articles du budget de l'industrie y est retracée.

Récapitulation complète, par objet, des crédits de l'industrie

(en millions d'euros)

INDUSTRIE (hors DRIRE)			
DO + CP	2004	2005	Evolution%
I. ENERGIE ET MATIERES PREMIERES	704,8	706,5	+0,24
<i>A. Nucléaire</i>			
45-10-40- CEA	360,2	360,2	0
62-92-40- CEA	57,2	57,2	0
44-80-51- Actions dans le domaine du nucléaire	1,99	1,99	0
45-10-60- Sûreté nucléaire défense	2,06	2,06	0
<i>B. Hydrocarbures</i>			
37-61- Infrastructure pétrolière (dépenses et remboursements)	9	8,5	-6
66-02-50- Technologies pétrolières et gazières (recherche) ¹	8,6	-	-
44-80-70- IFP	200	192	-4
45-10-30 (nouveau) - Contrôle de la qualité des carburants	-	2	
<i>C. Régulation</i>			
37-08- CRE	13,8	15,5	12,3
<i>D. Maîtrise de l'énergie (ADEME)</i>			
45-10-20-Interventions	15,08	16,5	9,4
62-92-10 Subventions d'investissement	33,5	33,5	0
<i>E. Coopérations</i>			
41-10-50- Subventions de fonctionnement	0,12	0,15	25
62-92-20- Subventions d'investissement	2,0	3,5	75
62-92-50 (nouveau) - Lutte contre les menaces	-	11,7	100
<i>F. Observatoires</i>			
54-93-40- Observatoire énergie	0,36	0,7	94,4
54-93-50- Observatoire matières premières	0,2	0,3	50
<i>G. Etudes</i>			
54-93-92- Etudes et analyses de sûreté et de radioprotection	0,7	0,7	0
II. INNOVATION ET RECHERCHE	308,1	340,4	+10,4
<i>A. ANVAR</i>			
44-04- Interventions	41,8	41,8	0
dont : Eureka	0,9	0,9	0
Réseau de diffusion technologique	2,7	2,7	0
66-02- Subventions d'investissement	236,1	258,9	9,66
dont : art. 30 (nouveau) Fonds de compétitivité des entreprises	143,05	158	10,45
<i>B. Ministère délégué</i>			
44-80-10- Accompagnement politique de l'innovation	5,2	4,7	-9,6
44-81- Allègement charges JEI	25	35	40
III. PMI ET DEVELOPPEMENT LOCAL	133,6	114,8	-14
64-92-Développement régional des PMI	65,6	57,4	-12,5
dont :			
64-92- art.10 (contrats de plan)	55,6	47,4	-14,7
64-92- art.40 (actions collectives de développement)	10	10	0
IV. COMPETITIVITE DES ENTREPRISES ET AMELIORATION DE LEUR ENVIRONNEMENT	101	63,7	-37
44-80-40 (autres actions)	5,9	5,6	-5,1
44-80-52 INERIS	3	3	0,0
44-05-Centres techniques ⁽²⁾	89,7	52,7	-41,2
54-93-10-Etudes industrielles	2,4	2,4	0,0

⁽¹⁾ Crédits désormais gérés par l'ANVAR et transférés au chapitre 66-02 (art.10)

⁽²⁾ Fonderie et mécanique, textile et habillement...

DO + CP	2004	2005	Evolution %
V. FORMATION (hors Postes et Télécommunications)	117,6	118,7	0,9
<i>A. Ecole des mines</i>			
Titre III			
Fonctionnement et recherche	93,9	94,7	+0,8
66-70 Subventions de recherche	12,8	12,3	-3,9
<i>B. Autres dépenses</i>			
43-01-Incitation et formation (autres écoles) ⁽¹⁾	10,9	11,7	7,3
VI. NORMES-QUALITE	52,3	51,2	-2,1
44-93-Contrôles, normalisation	42,34	41,1	-2,9
64-94-Essais, incitations...	10	10,1	1,0
VII. POSTES ET TELECOMMUNICATIONS	439,8	329,4	-25,1
<i>A. Formation</i>			
36-10-72 et 73 Groupe des écoles de télécommunications (GET)	91,9	93,9	2,2
<i>B. Régulation et fonction</i>			
<i>1.ANF</i>			
36-10-71 Fonctionnement	28,4	27,6	-2,8
63-04-Investissement	4	5	25
<i>2.ART</i>			
37-06-Fonctionnement	17,7	18,7	5,6
<i>C. Postes</i>			
34-98-15- Médiateur Postal	0,2	0,2	0
44-80-60-Transport de presse	289,6	176	-39,2
<i>D. Coopérations</i>			
41-10-40-Contributions internationales	8	8	0,0
VIII. RESTRUCTURATIONS - RECONVERSIONS	657,4	746,6	13,5
<i>A. Actions générales</i>			
44-95-50 - Garanties d'emprunt	4	4	0,0
64-96-Reconversions et restructurations	35	34,5	-1,4
dont :			
64-96-10- hors CIRI	12	9,9	-17,5
64-96-30-Reconversion zones minières (FIBM)	19	16	-15,8
64-96-40-FIL (industrialisation Lorraine)	2,5	7,1	184,0
<i>B. Mines</i>			
<i>1. Charbonnages</i>			
45-10-10-Subvention à Charbonnages de France ⁽²⁾	453,7	32,2	-92,9
<i>2. Autres actions</i>			
44-80-90 gestion de "l'après-mines" (ancien)	3,3	0	-100
57-91-Travaux de sécurité dans les mines et expropriations	10	0	-100
46-93- Indemnisation de sinistres et prestations	59,9	0	-100
69-01 (nouveau) - Passifs financiers miniers	-	654,4	
<i>C. Equipement naval</i>			
64-93-Aides à la construction	91,5	21,5	-76,5

⁽¹⁾ Ecole supérieure d'électricité et Ecole nationale supérieure de création industrielle

⁽²⁾ Ne subsistent plus à cet article que les charges d'intérêt

D. DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES

1. Les choix affichés dans la loi de finances initiale pour 2005

a) La marque de l'effort de maîtrise des finances publiques

De nombreuses dotations ne progressent pas, par rapport aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 2004, notamment celles :

- du CEA ;

- de la subvention de fonctionnement versée, à partir du chapitre 44-04, à l'ANVAR (qui dispose d'autres ressources au titre des opérations qu'elle réalise pour le compte de l'Union européenne, de différents ministères ou des collectivités territoriales) ;

- des subventions d'investissement de l'ADEME (le montant des CP demeurant toutefois supérieur à celui des AP, ce qui permet de poursuivre le rééquilibrage entrepris à partir de la loi de finances pour 2003).

b) Les baisses « techniques » de crédits

D'autres crédits connaissent des baisses significatives, mais davantage d'ordre technique que liées à des choix budgétaires.

Ainsi, la forte diminution de la dotation de l'article 60 du chapitre 44-80 correspond à une réforme du financement de l'aide au transport postal de la presse dont le ministère de l'industrie ne prendra plus à sa charge que la part relative au soutien de la distribution en zone rurale (le restant a été imputé au budget des services généraux du Premier ministre).

D'autre part, les crédits bénéficiant à la construction navale continuent de diminuer fortement, sous l'effet de l'interdiction communautaire des aides à la commande depuis 1998 (aucune AP n'a été ouverte depuis lors, les CP qui subsistent permettent l'achèvement des opérations en cours commencées antérieurement).

Par ailleurs, les aides à la modernisation des PMI financées dans le cadre des CPER (article 10 du chapitre 64-92) subissent un ajustement aux besoins constatés (- 14,72 %).

Enfin, la baisse apparente de 40 % des moyens des centres techniques industriels (CTI) est due à la débudgétisation progressive des subventions allouées aux centres de la mécanique ainsi que de la suppression des dotations versées aux CPDE (comités professionnels et développement économique).

Les ressources de ces organismes proviendront désormais de taxes fiscales qui leur seront affectées, en tout ou partie, en conformité avec les principes de la LOLF.

c) L'impact de différentes réformes

- Les crédits, désormais gérés par l'ANVAR, de l'article 50 du chapitre 66-02 concernant le RTPG (réseau de recherche sur les technologies pétrolières et gazières), sont intégrés dans l'article 10 (action en faveur de l'innovation) du même chapitre, et passent de l'agrégat 21 (énergie) à l'agrégat 22 (PMI – recherche – innovation).

- L'article 10 du chapitre 45-10, à partir duquel était versée la subvention à Charbonnages de France (CdF) diminue de plus de 90 %.

N'y subsistent plus, en effet, que les sommes (de l'ordre de 30 millions d'euros par an) correspondant au remboursement des charges des emprunts contractés par l'établissement de 1997 à 1999 pour couvrir son déficit.

Les dépenses relatives aux prestations (chauffage et logement) versées à ses anciens mineurs ont été transférées dans un nouveau chapitre 69-01 qui préfigure le futur programme « passifs financiers miniers » de la mission « politique économique » dont la création est prévue dans le cadre de l'application de la LOLF.

Figurent également dans ce chapitre expérimental les moyens dédiés au financement :

- d'autres prestations servies à différentes catégories d'ayant droit (mines métalliques et ardoisières, anciens agents d'outre-mer) à partir du budget de l'industrie ;

- de la politique de l'après mine (mise en sécurité et réhabilitation des sites d'exploitation, indemnisation des victimes d'affaissement...).

Le rattachement à la ligne budgétaire ainsi créée de crédits en provenance du compte d'affectation spéciale 922-24, concernant les retraités de Charbonnages de France, explique l'augmentation globale des crédits concernés inscrits dans le budget de l'industrie :

- d'autres nouvelles lignes budgétaires, moins richement dotées sont créées pour :

- le contrôle de la qualité des carburants (article 30 du chapitre 45-10) ;

- la lutte contre les menaces (prolifération des armes de destruction massive, incidents nucléaires) à laquelle seront consacrés 11,7 millions d'euros inscrits au chapitre 62-92 (dans un article 50).

d) Les vraies priorités

- Les crédits finançant l'**innovation et la recherche** progressent de plus de 10 % (+ 10,4 %, + 7,6 % - à structure constante - en neutralisant l'impact du transfert à l'ANVAR de la gestion des crédits du RTPG).

On note, particulièrement :

- l'augmentation de 40 % du chapitre 44-81 qui finance les allègements de charges sociales consentis aux JEI (jeunes entreprises innovantes) ;
 - celle de 10 % du fonds de compétitivité des entreprises.
- Les **autorités de régulation** voient leurs moyens s'accroître : + 12,3 % pour la CRE (commission de régulation de l'énergie), + 5,6 % pour l'ART (autorité de régulation des télécommunications).

2. Les modifications en cours d'exercice

La signification des autorisations de dépenses, accordées à l'exécutif par le vote des lois de finances initiales, est – on le sait – altérée par les modifications importantes qu'elles subissent dans leur exécution, de plusieurs façons (reports, transferts, gels et annulations...).

a) En 2003

- Les **reports** de crédits de 2002 sur 2003 ont atteint 240,5 millions d'euros (soit 10,6 % de la dotation initiale du ministère), dont plus de 100 millions d'euros au chapitre 66-01 (développement de la recherche industrielle et de l'innovation), coutumier du fait¹.

- Le budget de l'industrie a accueilli des **transferts** très importants du ministère de la défense (1,3 milliard d'euros, soit plus de la moitié de ses crédits) qui ont bénéficié au CEA².

¹ Cette ligne budgétaire a été supprimée par la loi de finances pour 2004 et ses crédits transférés au chapitre 66-02 dont la gestion est confiée à l'ANVAR.

² La plupart des arrêtés correspondants n'ont même pas été publiés au Journal officiel et il s'agirait, en réalité, du financement d'études à finalité exclusivement militaire.

- Le total des **annulations** (environ 120 millions d'euros) a été, en revanche, assez modéré¹, si ce n'est au chapitre 64-92 (33,3 millions d'euros), dédié au développement régional des PMI et aux chapitres 66-01 précité (21,8 millions d'euros) et 62-92 (17,1 millions d'euros), ce dernier comprenant les subventions au CEA et à l'ADEME.

- Des problèmes de **consommation** de crédits ont été constatés à certains chapitres concernant l'après mine, l'agence nationale des fréquences, la recherche industrielle (chapitre 66-01), le développement régional des PMI (chapitre 64-92) et les actions dans le domaine de l'énergie (chapitre 64-92). Ceci explique, concernant les trois derniers chapitres évoqués, les annulations qu'ils ont subies dans l'année considérée.

b) En 2004

D'après les données du ministère de l'industrie, il a été procédé, le 9 septembre 2004, à des **annulations** d'un total de 28 millions d'euros en autorisations de programme et de près de 8 millions d'euros en crédits de paiement.

La seule mesure de portée réellement significative affecte le chapitre 64-92 (- 20 millions d'euros en autorisations de programme et - 6,6 millions d'euros en crédits de paiement), consacré au développement régional des PMI, d'où la réduction, déjà évoquée, de sa dotation initiale pour 2005.

Ce chapitre connaît, en outre, un **décalage important crédits de paiement/autorisations de programme**, phénomène également rencontré à l'article 40 du chapitre 64-96 (fonds d'industrialisation de la Lorraine).

E. LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)

1. Une architecture budgétaire modifiée

a) Les missions et programmes

A la présentation par ministère et par titre sous forme d'agrégats regroupant des chapitres et articles doit se substituer une répartition des crédits en missions, programmes et actions, qui pour le budget de l'industrie, doit s'effectuer de la façon suivante.

¹ Arrêtés des 14 mars, 16 juin et 3 octobre 2003 et loi de finances rectificative de la fin de la même année.

Les actions du ministère délégué figureront, tout d'abord, dans **deux programmes de la mission « politique économique », conduite par le MINEFI :**

- un programme « *développement des entreprises* », concernant également les PME commerciales et artisanales, ainsi que les professions libérales et comprenant une action dédiée au « *développement international de l'économie française* » ;

- un programme « *passifs financiers miniers* », déjà évoqué dans la mesure où il est préfiguré, dès 2005, par la création, au sein du budget de l'industrie, du nouveau chapitre 69-01.

S'y ajoutera un troisième programme « *contrôle et prévention des risques technologiques et du développement industriel* », dont les actions seront exécutées localement par la DRIRE, sous le pilotage de la future Direction générale des entreprises (DGE)¹ du MINEFI et de l'Autorité² de sûreté nucléaire (ASN), et pour le compte du ministère chargé de l'environnement, en ce qui concerne la prévention des nuisances et des risques industriels.

Enfin, le ministère de l'industrie participera à la mission interministérielle « *recherche et enseignement supérieur* ».

¹ La DGE sera issue de la fusion en cours, qui devrait résulter de la fusion de la DGTIP et de la DARPMI.

² ASN = DGSNR + DSNR (délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection) + DSND (délégué à la sûreté nucléaire pour la défense).

b) Les actions

MISSION DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES	
A. Programme développement des entreprises	
Actions	<ul style="list-style-type: none">- politique de l'énergie et des matières premières- environnement et compétitivité des entreprises industrielles- développement des télécommunications et des postes et de la société de l'information- offre de formation pour les entreprises- accompagnement des mutations industrielles
B. Programme contrôle et prévention des risques technologiques¹ et développement industriel	
Actions	<ul style="list-style-type: none">- prévention des nuisances et des risques industriels- contrôles techniques de sécurité et de métrologie- contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection- développement industriel
C. Programmes passifs financiers miniers	
Actions	<ul style="list-style-type: none">- gestion de l'après mine- indemnités liées aux sinistres de l'après mine- travaux de sécurité dans les mines et expropriations- prestations à certains retraités des mines
D. Programme régulation et sécurisation des échanges de biens et services	
Actions	<ul style="list-style-type: none">- régulation et contrôle du marché de l'énergie- régulation des télécommunications
MISSION INTERMINISTÉRIELLE RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	
Programme recherche industrielle	
Actions	<ul style="list-style-type: none">- recherche publique sur les technologies de base- soutien et diffusion de l'innovation technologique- soutien de la recherche industrielle et stratégique

¹ NB : cet amalgame entre prévention des risques et développement industriel semble étonnant : cette dernière action n'aurait-elle pas pu être intégrée dans le programme développement des entreprises ?

2. Des observations initiales toujours justifiées

Les observations formulées à l'occasion de la concertation préalable à la finalisation de la nouvelle maquette budgétaire, par le précédent rapporteur des crédits de l'industrie, notre ancien collègue Jean Clouet, semblent toujours valables.

L'intitulé des différentes actions – soulignait-il - rappelle celui des anciens agrégats ; celle consacrée à la *politique de l'énergie et des matières premières*, notamment, reprend à peu près exactement le contenu du n° 21.

Le budget de l'industrie gagne cependant en lisibilité sous l'effet notamment :

- de l'individualisation des actions liées à l'après-mine dans un programme spécifique, dissocié de l'accompagnement des mutations industrielles ;

- de l'éclatement de l'agrégat fourre-tout « *environnement et compétitivité des entreprises* », dont sont séparées les actions consacrées, respectivement, au *développement des technologies de l'information et de la poste*, et à *l'offre de formation pour les entreprises*.

La nouvelle présentation du budget par objectif est plus claire, significative et accessible, mais moins précise que l'ancienne.

Cependant, le droit d'amendement des parlementaires s'est considérablement accru (possibilité de modifier l'équilibre entre les programmes au sein d'une mission).

Une logique opérationnelle tendant à continuer à confier les mêmes missions aux mêmes services a prévalu contre une approche plus réformatrice qui aurait conduit à rationaliser le partage des compétences entre différents ministères.

Certaines autorités de régulation, tout d'abord, ont certes vu leurs crédits finalement rassemblés dans un même programme¹, mais il aurait pu sembler encore préférable, pour affirmer l'importance de leurs fonctions, de leur consacrer une mission interministérielle spécifique (incluant éventuellement l'autorité de sûreté nucléaire).

Comment, d'autre part, s'articulera l'action « *prévention des nuisances et des risques industriels* » menée par le MINEFI (cf. ci-dessus) et le programme « *prévention des risques et lutte contre les pollutions* » dirigé par le ministère de l'écologie et du développement durable ?

Par ailleurs, fallait-il considérer la **diffusion** de l'innovation technologique comme une action de recherche industrielle ou, plutôt, comme un simple facteur de compétitivité des entreprises qu'il aurait suffi d'inclure dans le programme « *développement des entreprises* » ?

Concernant, enfin, les *passifs miniers*, il semble qu'il aurait été envisageable de faire figurer dans les missions :

- « *engagements financiers de l'Etat* », les charges d'intérêts des emprunts de Charbonnages de France ;

- « *régimes sociaux et de retraite* », les différentes prestations (chauffage et logement, pensions de retraite) aux anciens mineurs ou agents de l'outre-mer financées par le ministère de l'industrie.

Enfin, contrairement à ce que souhaitait notre ancien collègue Jean Clouet, il ne semble pas que le ministère de l'industrie retrouvera sa pleine autonomie. En témoigne l'existence d'actions consacrées au « *soutien*

¹ Du moins en ce qui concerne le Conseil de la concurrence, l'ART et la CRE.

des politiques économique, financière et industrielle » ou à la « *stratégie économique et financière* », au sein de deux missions ministérielles consacrées à la gestion, au contrôle et au pilotage des finances publiques ainsi qu'à la stratégie économique, et confiées à deux grandes directions « horizontales » de Bercy, la DPMA¹ et la Direction de la prévision.

Votre rapporteur spécial partage, à cet égard, le point de vue exprimé par son homologue à l'Assemblée nationale, notre collègue député Hervé Novelli, selon lequel « *ce type d'agrégat de fonction support est manifestement incompatible avec la lettre et l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, qui implique que tous les moyens mis en œuvre pour une politique soient regroupés et rapportés aux résultats obtenus* ».

F. UN DÉFICIT D'ÉVALUATION DES AIDES À L'INDUSTRIE

1. Les opportunités offertes par la LOLF

La mise en œuvre de la LOLF peut contribuer de deux façons à une amélioration de l'évaluation de l'efficacité des aides publiques à l'industrie :

- par la réalisation d'enquêtes de la Cour des comptes sur ce sujet, à la demande des commissions des finances des deux assemblées (la communication de la Cour des comptes de mai 2003² sur les **actions de restructuration et de reconversion** du secrétariat d'Etat à l'industrie a constitué, à cet égard, une première digne d'intérêt) ;

- par l'élaboration, à laquelle le Parlement est appelé à s'associer, d'objectifs et d'indicateurs de performances pertinents sur ce point.

A en juger par les réponses aux questions posées à ce sujet par votre rapporteur spécial, ce travail n'est pas actuellement très avancé.

S'agissant, par exemple, des aides aux investissements des PMI, les futurs indicateurs devraient permettre de mesurer l'efficacité des différentes formes de soutien (subventions, avances remboursables, aides en fonds propres, allègements d'impôts et de charges sociales...) en terme de nombre et de coût des emplois créés ou maintenus, de durée de vie ou de développement des entreprises, d'effet de levier des dépenses publiques engagées, etc...

¹ DPMA : direction du personnel et de la modernisation de l'administration.

² Cette communication a donné lieu à la publication d'un rapport d'information n° 322 (2002-2003) de la commission des finances.

2. L'insuffisance des possibilités actuelles d'appréciation

La Cour des comptes, dans sa communication précitée de mai 2003 à votre commission des finances, a montré que la complexité des systèmes d'aide pouvait constituer un obstacle important à leur efficacité.

Son enquête portait sur les restructurations et les reconversions.

Les évaluations semblent déficientes à d'autres égards.

S'agissant, par exemple, de la procédure ATOUT de diffusion des nouvelles technologies, les études, dont les résultats sont mentionnés en réponse aux questions de votre rapporteur spécial sur les résultats des aides correspondantes, datent de 1995-1996 !

Il est reconnu, par ailleurs, que « *le ministère ne dispose pas d'études récentes portant sur l'impact de ses procédures d'aide à l'innovation et à la recherche industrielle* » ! (en dehors de celles effectuées par le secrétariat d'Eurêka).

G. L'ÉBAUCHE D'UNE NOUVELLE POLITIQUE INDUSTRIELLE

1. De vastes réformes amorcées

a) Une rationalisation des structures

De vastes réformes ont été achevées ou sont en cours, en ce qui concerne les services du ministère de l'industrie, ses partenaires, acteurs de la politique industrielle, ou la structure des dépenses avec principalement :

- la mise en place, en 2001, de la DSP (Délégation de service public), nouveau dispositif de conversion industrielle comprenant le recours à des prestataires extérieurs à l'administration et à des garanties d'emprunt exceptionnelles ;

- la création, en 2002, de la DGSNR (Direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection) ;

- **le regroupement, en 2003, sous la responsabilité de l'ANVAR, de l'ensemble des moyens consacrés au soutien à l'innovation** (y compris ce qui concerne la procédure ATOUT et les recherches sur les technologies pétrolières et gazières) ;

- **le rapprochement, qui vient d'être décidé, de cette agence avec la banque de développement des PME, dont la mise en œuvre devra être suivie avec attention ;**

- la fusion prochaine de la DGTIP et de la DARPMI au sein d'une nouvelle Direction générale des entreprises (DGE) ;

- les modifications des tâches des DRIRE (extension au contrôle de la radioprotection, externalisation du contrôle des véhicules...)

- l'annonce, par Mme Nicole Fontaine alors ministre déléguée à l'industrie, **du transfert aux régions, en 2004, de l'attribution de l'ensemble des aides individuelles directes aux entreprises**¹ ;

- concernant Charbonnages de France, la fusion des trois EPIC du groupe en un seul, et la création d'une Association nationale de gestion des retraités² à laquelle sera directement affectée la subvention figurant auparavant à l'article 10 du chapitre 45-10 ;

- enfin, tous les changements de nomenclature budgétaire et d'imputation de dépenses découlant de cet ensemble de mesures.

b) De nouveaux concepts

- Depuis longtemps, les aides aux entreprises industrielles ont été diversifiées. Aux subventions, attribuées selon une logique de projet et non plus de guichet, se sont ajoutées d'autres formes de soutien : aides au conseil, au recrutement, à l'investissement immatériel, à la recherche de partenaires, avances remboursables, prêts participatifs, garanties d'emprunt, aides en fonds propres, montages financiers, allègements d'impôts et de charges sociales, etc...

- Le dispositif d'encouragement à la création de **JEI (jeunes entreprises innovantes)**, mis en place par la loi de finances pour 2004, semble avoir rencontré un franc succès. Les 25 millions d'euros prévus, pour l'allègement de leurs charges sociales, devraient être intégralement consommés et l'objectif des 500 entreprises bénéficiaires atteint, voire dépassé.

¹ Il semble, en tout cas, que les DRIRE doivent être, d'une part, rapprochées des DIREN (directions régionales de l'environnement), d'autre part intégrées, avec d'autres services déconcentrés d'intervention économique de l'Etat, dans des pôles économiques régionaux, ce qui confirmerait leur double mission (protection de l'environnement, développement des entreprises).

² EPA (établissement public administratif) créé par la loi n° 2004-105 du 3 février 2004.

- Les soutiens apportés à l'innovation et à la recherche industrielle, en 2005, privilégieront les **pôles de compétitivité**, instrument essentiel d'une nouvelle politique industrielle faisant appel à une coopération étroite entre activités de production, de recherche et de formation dans un domaine et une zone géographique bien définis.

Ces pôles, dont l'agglomération grenobloise représente un modèle de réussite, seront labellisés dans le cadre d'un appel à projet national lancé avant la fin de 2004.

25 à 30 % des fonds d'intervention des ministères concernés devront être consacrés à leur émergence et à leur développement.

A l'aide de l'Etat se joindra celle des collectivités territoriales concernées.

- Enfin, une mission d'experts dirigée par le président de Saint-Gobain, M. Jean-Louis Beffa, a été chargée, par le Président de la République, d'étudier les conditions d'une relance de l'industrie à haut contenu technologique.

M. Jean-Louis Beffa milite pour un **retour des grands programmes technologiques** des années soixante qui ont connu d'éclatants succès, dans les domaines du nucléaire, de l'aéronautique et de l'espace, mais aussi des échecs retentissants (plan Calcul).

Il s'agit de politiques de l'offre ; la demande doit être au rendez-vous ; parfois c'est elle qui commande les évolutions de l'industrie, que l'on pense à l'électronique grand public ou à la micro-informatique.

Le volontarisme a ses limites.

2. La recherche de nouveaux débouchés

Il est indispensable de disposer d'une stratégie industrielle prospective permettant tout d'abord d'identifier les activités et les produits d'avenir.

- La recherche industrielle française (et souvent aussi européenne) accuse des retards préoccupants concernant des technologies génériques (bio et nanotechnologies, logiciels) ou des produits (véhicules hybrides) de première importance pour notre avenir industriel. Au moins, le mal est-il correctement diagnostiqué.

- Mais il semble que l'avenir de notre industrie, en tant qu'**acteur d'un développement durable**, n'ait pas été suffisamment pensé.

Les biocarburants par exemple, ou l'agrochimie, ne figurent pas parmi les technologies clés recensées pour 2005 par le MINEFI, alors qu'il s'agit de produits ou d'activités qui présentent un intérêt particulier :

- dans un contexte de pétrole cher,
- pour valoriser les atouts de notre agriculture et assurer son avenir par un partenariat avec l'industrie, créateur de valeur ajoutée et d'emplois, écologiquement vertueux, et bénéfique pour notre commerce extérieur.

La liquéfaction du charbon, source fossile d'énergie dont les réserves, dans le monde, sont les plus importantes, mériterait aussi une attention soutenue.

Les contraintes environnementales doivent être vécues par notre industrie comme une opportunité de nouveaux débouchés et non comme une contrainte¹.

¹ *Ce qui n'a pas été le cas dans le passé lorsque nos constructeurs automobiles, par exemple, ont mené des combats d'arrière garde contre le pot catalytique.*

II. LE SOUTIEN AUX SECTEURS OU AUX ZONES EN DIFFICULTÉ

A. LE TRAITEMENT DES SÉQUELLES DE NOTRE PASSÉ MINIER

Les dépenses liées à notre passé minier (aide à Charbonnages de France, remise en état des sites et indemnisation des sinistres, prestations à d'anciens mineurs, reconversion des bassins miniers) mobilisent la quasi totalité (99,34 %) des crédits de l'agrégat 24 (accompagnement des mutations industrielles), soit près de 30 % du total du budget (hors DRIRE) de l'industrie.

Leur finalité est, dans l'ensemble, nettement plus sociale qu'économique.

En effet, la dotation de l'article 40 « prestations à certains retraités des mines » du nouveau chapitre 69-01 atteint 603 millions d'euros (plus de 80 % de l'agrégat), tandis que les crédits consacrés aux actions de reconversion dépassent à peine 23 millions d'euros.

1. Les prestations à certains retraités des mines

Les prestations à certains retraités des mines constituent l'action budgétairement la plus importante du programme « *passifs financiers miniers* » de la future mission « *développement et régulation économique* » prévue dans le cadre de l'application de la LOLF.

Jusqu'en 2004, l'article 10 du chapitre 45-10 assurait, outre le paiement des intérêts des emprunts contractés par Charbonnages de France (CdF), de 1997 à 1999, celui des prestations de chauffage et de logement dues à ses anciens mineurs (448,5 millions d'euros).

Par ailleurs, trois articles du chapitre 46-93 étaient spécifiquement dédiés au versement d'autres prestations (chauffage et logement) dues à différentes catégories d'agents de mines fermées, ou en activité (ainsi que d'ardoisières), ou à des retraités d'industries électriques et gazières (concessionnaires de services publics) d'Algérie, du Maroc et d'outre-mer.

L'ensemble de ces crédits sera désormais affecté à la nouvelle Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), créée par la loi n° 2004-105 du 3 février 2004.

Cet établissement doit garantir les droits sociaux, y compris ceux découlant du Pacte charbonnier, des mineurs non couverts par la caisse

autonome de sécurité sociale dans les mines. Il prendra en charge également les retraites anticipées des mineurs de CdF et des mines de potasse d'Alsace, ce qui entraîne l'inscription, au budget de l'Industrie, d'une mesure nouvelle de 122 millions d'euros au titre de sa subvention pour 2005.

2. Les résultats de Charbonnages de France

a) Une question récurrente

En 2004, Charbonnages de France a reçu, au total, 1,862 milliard d'euros de subventions, dont une dotation en capital de 1,408 milliard d'euros, versée à partir d'un compte d'affectation spéciale, pour assurer ses missions résiduelles et 453,7 millions d'euros de subventions du ministère de l'industrie, comprenant 32 millions d'euros destinés au paiement d'intérêts d'emprunts et des crédits consacrés au règlement des prestations (chauffage et logement) dues aux anciens mineurs.

Bien qu'en diminution, l'endettement de l'établissement demeure important.

Il atteint encore 3,657 milliards d'euros (sans compter les dettes financières de la SNET¹).

Evolution des principaux résultats de la partie publique*
du groupe Charbonnages de France

(en millions d'euros)

	Endettement (1)	Remboursement d'emprunt (2)	Chiffre d'affaires	Résultat d'exploitation	Résultat net
1995	2 814	159	651	- 481	252 (3)
1996	3 376	286	581	- 487	- 808
1997	3 638	95	532	- 427	- 1 000
1998	3 826	121	443	- 445	- 1 010
1999	4 017	314	360	- 406	- 1 008
2000 (chiffres retraités)	4 202	317	438	- 528	- 736
2001	4 252	252	365	- 602	- 834
2002	4 475	277	304	-490	-746
2003	3 937	538	301	- 213	- 452
2004 (P)	3 657	305	142	- 291 (4)	- 492

* Hors filiales industrielles, commerciales, immobilières et financières et hors SNET (société nationale d'électricité et de thermique à partir de 1995).

(1) Non compris les dettes financières de la SNET.

(2) Hors remboursement des emprunts pris en charge par la SNET.

(3) Effet de la filialisation de la SNET (opération en capital).

(4) Le résultat d'exploitation 2004 intègre le provisionnement des frais généraux des années 2005 à 2007.

¹ Société nationale d'électricité et de thermique, filiale du groupe qui vient d'être vendue à l'énergéticien espagnol ENDESA.

Ce tableau révèle :

- l'impact positif provisoire, sur l'endettement et le résultat net, de la filialisation de la SNET en 1995 ;
- une amélioration du résultat net depuis 1999 et du résultat d'exploitation à partir de 2002 ;
- un accroissement continu de la dette jusqu'en 2002.

b) Une dette désormais publique

Comme le craignait la Cour des comptes, dans un rapport public particulier de décembre 2000 sur la fin des activités minières, la dette des houillères a fini par être considérée comme une dette publique au sens strict.

En effet, la Cour des comptes vient d'indiquer à notre commission, dans une réponse à une question sur le règlement définitif du budget de 2003, que, lors de la notification à Bruxelles du déficit et de la dette des administrations publiques en 2002, qui a eu lieu en mars 2003, « *l'INSEE a constaté que la société holding des Charbonnages de France et les Houillères de bassin ne pouvaient plus appartenir au secteur marchand et devaient être reclassées en ODAC¹ de manière rétroactive à compter de 2001, car le produit des ventes du groupe représentait désormais moins de 50 % de ses coûts de production. La dette publique s'est trouvée ainsi accrue de 5,3 millions d'euros en 2001 et de 5 millions d'euros en 2002, et le déficit des administrations publiques a été aggravé de 700 millions d'euros en 2001 et de 300 millions d'euros en 2002. En 2003, les deux dotations en capital versées par l'Etat ont aggravé le déficit des administrations publiques de 1.408 millions d'euros, tandis que la dette de charbonnages de France était portée de 5 millions d'euros à 5,8 millions d'euros* ».

C'est en prévision de cette évolution que la Cour des comptes s'interrogeait, dès l'an 2000, sur l'opportunité de laisser les Charbonnages de France gérer l'endettement des houillères.

Le transfert à l'Etat de cette dette aurait, en effet, permis, grâce à des conditions d'emprunt plus avantageuses, des économies de l'ordre de 105 millions de francs (13 millions d'euros) par an, mais il devait intervenir avant la cessation définitive de l'extraction charbonnière en France. Or, cette dernière, initialement prévue pour 2005, a eu lieu par anticipation le 23 avril 2004.

¹ ODAC : organisme divers d'administration centrale.

Notre président, Jean Arthuis, avait interrogé en 2002 à ce sujet, en séance publique, Mme Nicole Fontaine, alors ministre déléguée à l'industrie, lors de l'examen de son budget par le Sénat.

Mais il semble que le statu quo ait finalement prévalu.

3. Les nombreux acteurs de la gestion des risques de l'après mine

En dehors des prestations à certains retraités des mines, le programme « passifs financiers miniers » comporte des actions dédiées à la gestion de l'après mine, aux indemnisations des victimes de sinistres, et à la prévention de ces derniers par la réalisation de travaux de sécurité, et, en cas de menace grave sur la sécurité des personnes, par des expropriations.

La gestion des risques liés à l'après mine fait intervenir plusieurs organismes, notamment un groupement d'intérêt scientifique sur l'impact et la sécurité des ouvrages souterrains (GISOS), dont les connaissances éclairent les interventions, en coopération avec les DRIRE, de l'Agence de prévention et de surveillance des risques miniers (APSRM) et du groupement d'intérêt public GEODERIS, pôle opérationnel d'appui à l'administration, qui regroupe l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

4. La poursuite des reconversions en cours

Deux lignes budgétaires sont consacrées aux actions de reconversion des bassins miniers.

Il s'agit :

- de l'article 30 du chapitre 64-96 (reconversion et restructurations industrielles) dont les crédits constituent le « Fonds d'industrialisation des bassins miniers » (FIBM) ;

- de l'article 40 du même chapitre qui finance les interventions du fonds d'industrialisation de la Lorraine (FIL).

Ces crédits évoluent comme suit :

Crédits de reconversion des bassins miniers
Chapitre 64-96 Reconversion et restructurations industrielles

(en millions d'euros)

		2004	2005
Art. 30 – FIBM	AP	15	12,5
	CP	19	16
Art. 40 – FIL	AP	4,4	0
	CP	6,4	7,1
TOTAL	AP	19,4	12,5
	CP	25,4	23,1

Curieusement, la Lorraine, sur laquelle se concentrent les interventions du FIL, reçoit également la plus importante (4,9 millions d'euros en 2004 pour la Moselle) des dotations du FIBM, devant la Provence, les Cévennes, le site d'Albi-Carmaux (département du Tarn), etc...

La répartition des différents domaines d'intervention du FIBM était, en 2003, la suivante :

Aides à la création d'entreprises, actions collectives, développement du tourisme	47 %
Immobilier d'entreprises	32%
Formation recherche et technologies	21 %

Une nouvelle circulaire du 20 février 2003 a redéfini les objectifs du FIL dont les crédits ont vocation à être décentralisés.

Les raisons de l'absence d'ouverture d'AP nouvelles en 2005 n'ont pas été indiquées dans les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur.

Le fonds a soutenu en 2004 (bilan à mi-juillet) :

- des investissements de modernisation de l'artisanat (25 dossiers)
- différents projets, subventionnés directement, à caractère industriel (modernisation, développement, restructuration d'entreprises) ou d'intérêt général.

B. LES AUTRES RESTRUCTURATIONS

1. Le rappel des critiques de la Cour des comptes

Dans une communication à votre commission des finances¹ sur l'utilisation des crédits de restructuration et de reconversion industrielles, la Cour des comptes avait dénoncé la complexité des circuits administratifs concernés et le manque de clarté, qui en résultait, dans la définition des aides aux entreprises.

Elle relevait, notamment, la coexistence de nombreux services déconcentrés de l'Etat ou de ses établissements publics ayant une vocation d'« animation économique » et dénonçait un certain « saupoudrage », par manque de priorités sectorielles, géographiques ou thématiques claires.

Au total, concluait-elle, l'impact, sur le développement des entreprises, des aides accordées, était incertain, des considérations « d'ordre public » prévalant sur celles d'ordre économique. 50 % environ des sommes correspondantes auraient ainsi été engagées, dans la période considérée (1955-2002) dans des « causes perdues ».

En réponse, la ministre déléguée à l'industrie avait annoncé la mise en place d'un nouveau dispositif² de conversion, mieux adapté, comprenant un appel au financement bancaire, une garantie publique (par la SOFARIS) et le recours, pour une durée limitée, à un prestataire de conseil.

2. Evolution des dépenses

a) Les actions du CIRI

Le Comité interministériel pour les restructurations industrielles (CIRI) a suivi environ une vingtaine de sociétés en 2004 et s'est saisi de cinq nouveaux dossiers concernant 10.000 salariés.

2,5 millions d'euros d'autorisations de programme demeurent inscrits sur sa ligne budgétaire (article 20 du chapitre 64-96) ; le montant des crédits de paiement disponibles, au titre des reports des années antérieures, dépasse 10 millions d'euros, ce qui témoigne de leur médiocre consommation.

¹ En application de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

² Se substituant à un système privilégiant le recours à des organismes relais (sociétés de conversion).

Le CIRI privilégie, de toute façon, la médiation et verse de moins en moins de concours financiers aux entreprises qui peuvent solliciter des prêts du Fonds de développement économique et social européen.

b) Les autres interventions

8 millions d'euros d'autorisations de programme et 9,9 millions d'euros de crédits de paiement figurent, dans le projet de loi de finances pour 2005, à l'article 10 du chapitre 64-96 consacré aux actions de restructuration hors CIRI¹.

Un rapport, publié en 2004, de l'Inspection générale de l'industrie et du commerce, sur les actions de reconversion industrielle, a loué la flexibilité, sans équivalent, donnée à l'Etat par cette ligne budgétaire.

Ses crédits ne sont pourtant pas bien consommés, ce qui les expose à des annulations.

Enfin, au niveau dispositif de délégation de service public (DSP) qui, dans le cadre de la réforme des actions de conversion, prévoit le recours temporaire à des prestations spécialisées, et à des garanties d'emprunts, correspondent deux dotations spécifiques : celles de l'article 60 (autres modes de conversion : 1,46 million d'euros pour 2005) du chapitre 64-96 et de l'article 50 (garanties d'emprunt : 4 millions d'euros) du chapitre 44-95 (participation à divers fonds de garantie).

Les dépenses sont bien davantage consacrées aujourd'hui au reclassement de personnels victimes de la fermeture de leurs établissements qu'à de véritables opérations de restructuration industrielle.

Un million d'euros a ainsi été destiné, en 2004, au maintien en activité, dans un bassin d'emplois difficile, de 150 salariés de l'entreprise Euromoteurs (ancienne filiale de Moulinex) en Basse-Normandie.

Comme le soulignait la Cour des comptes, dans sa communication, précitée, à votre commission : « *Force est de constater que la plupart des interventions de politique industrielle ou d'accompagnement des restructurations ne passent pas par le budget de l'industrie mais par les crédits des affaires sociales ou par les dotations aux entreprises publiques, dans la mesure où elles relèvent de la politique industrielle* ».

Le précédent rapporteur des crédits de l'industrie, notre ancien collègue M. Jean Clouet, citait, pour sa part, en 2002, les conclusions, toujours valables, d'un article intéressant paru dans les Annales des mines², selon

¹ *Le CIRI traite, en principe, les entreprises comptant plus de 400 salariés.*

² *N° 13, mars 2002.*

lesquelles « *l'implantation pérenne d'entreprises dans un territoire résulte d'une alchimie complexe où les aides financières ne constituent qu'un élément secondaire...* ».

C. LES QUESTIONS POSÉES PAR DES DIFFICULTÉS SECTORIELLES PARTICULIÈRES

1. La situation de la construction navale

a) Des crédits en forte diminution

Comme déjà indiqué dans ce rapport, l'article 10 du chapitre 64-93 « aide à la construction navale » ne comprend plus d'AP depuis 2000 et ses CP, ouverts au titre des opérations lancées durant les précédents exercices budgétaires, sont en forte diminution en 2005.

Ils passent, en effet, de 91,5 à 21,5 millions d'euros. Cette situation résulte de l'interdiction des aides à la commande par le règlement communautaire du 7 mai 1998.

b) Une adaptation méritoire à un contexte difficile

S'étant spécialisée, au début des années 1980, dans la construction de navires à forte valeur ajoutée (paquebots, méthaniers, transbordeurs de passagers, petits navires spécifiques), les chantiers français ont connu une embellie entre 1999 et 2002.

Les chantiers de l'Atlantique (Alstom), qui réalisent 90 % des chiffres d'affaires de l'ensemble du secteur, pour les activités civiles, se sont cependant ensuite ressentis de l'absence de nouvelles commandes de navires de croisière en 2001 (comme suite, notamment, aux attentats du 11 septembre).

Malheureusement, la construction navale française n'a pas bénéficié de l'augmentation sensible, liée à l'essor économique de la Chine, des commandes mondiales de navires.

Ce sont essentiellement les chantiers asiatiques qui en ont profité.

Néanmoins, le carnet de commandes actuel devrait permettre de surmonter, dans l'immédiat, des difficultés rencontrées.

Un nouveau mécanisme communautaire de défense temporaire en faveur de la construction navale¹, étendu, à la demande de la France, aux méthaniers, autorise à nouveau, jusqu'au 31 mars 2005, des aides à la commande pouvant aller jusqu'à 6 % de la valeur contractuelle du navire, pour lutter contre les effets des pratiques anti-concurrentielles des chantiers coréens.

C'est ainsi que les chantiers navals de l'Atlantique ont reçu, récemment, de Gaz de France, trois commandes de construction de transporteurs de gaz naturel liquéfié, s'ajoutant à celle de deux paquebots pour l'armement Méditerranéen Shipping Compagny (MSC).

La situation du principal constructeur française demeure toutefois fragile, le marché de la croisière étant moins porteur qu'auparavant, ce qui devrait le conduire à adapter son offre aux évolutions de la demande mondiale.

Le gouvernement a réorienté sa politique de soutien au secteur, en vue de se conformer aux mesures autorisées par le règlement, précité, de 1998, qui, en contrepartie de la mise en extinction des aides à la commande, a rendu la construction navale éligible aux dispositifs prévus en faveur des autres industries (en matière d'innovation, de recherche et développement, de protection de l'environnement...).

Sont ainsi privilégiées les aides :

- aux restructurations (chantiers de réparation navale du Havre et de Marseille) ;

- au développement de technologies nouvelles (navires rapides ou à haute valeur ajoutée, se différenciant de l'offre extrême-orientale...).

Des améliorations pourraient peut-être aussi être obtenues par le développement d'un partenariat entre les principaux acteurs civils et militaires français : chantiers de l'Atlantique, DCN (Direction de la construction navale) et CMN (constructions mécaniques de Normandie).

DCN semble, pour le moment, accorder la priorité à son projet d'union avec Thales, tout en envisageant des coopérations ponctuelles avec la filiale d'Alstom.

c) Une évolution particulièrement défavorable sur le long terme

Comme le souligne un rapport d'information de notre collègue député Jean Lemièr², **la France est l'un des Etats européens qui a connu les**

¹ Règlement (CE) n° 1177/2002 du Conseil du 27 juin 2002.

² *Quel avenir pour l'industrie navale européenne ?* n° 1701 (XII^e législature – juin 2004).

restructurations et les baisses d'effectifs les plus importantes depuis vingt ans.

Ces évolutions se sont surtout produites durant les années 1980.

De 1975 à 2002, les effectifs ont été divisés par 6 en France (passant de 40.354 à 6.800 personnes) par 4,5 en Allemagne, par 3 seulement en Italie.

Les chantiers navals emploient trois fois plus de salariés en Allemagne que chez nous, près du double en Italie.

Pourquoi l'hécatombe a-t-elle été proportionnellement plus forte dans notre pays, malgré la qualité de son savoir-faire, que chez certains de nos voisins ?

La même question peut être posée, on le verra, pour le textile et l'habillement.

Les réponses ne sont évidemment pas identiques. Le cas de la construction navale mériterait, en tout cas, une étude approfondie. Plusieurs causes peuvent être avancées : faiblesse de l'armement et de la marine marchande française, soutien plus efficace de l'Allemagne (aide des Länder aux chantiers, aide au pavillon allemand à travers des allègements de charges sociales sur les salaires des marins...).

En tout cas, comme le souligne notre collègue député Jean Lemière, dans son rapport précité, « *les effectifs et la capacité de production de la construction navale française sont arrivées à un étiage en deçà duquel il serait dangereux d'aller* ».

2. Le cas de l'industrie textile

a) Une concurrence exacerbée

L'adhésion de la Chine à l'OMC et la disparition progressive des quotas d'importations résultant des accords multi-fibres¹, intensifient la concurrence internationale et pénalisent le tissu industriel européen. En effet, les industries du textile et de l'habillement ont une technicité accessible à la plupart des pays et comportent une part importante des coûts de main d'œuvre dans la valeur ajoutée. **De ce fait, la pression concurrentielle croissante des pays à faible coût de main d'œuvre continuera à peser sur l'ensemble de ces secteurs.**

¹ Qui doivent prendre fin en 2005.

L'élargissement de l'Union européenne permet d'accroître les possibilités de délocalisation de production pour des produits de moyenne gamme en raison de la qualité de la main d'œuvre des nouveaux membres de l'Union européenne qui sont en concurrence avec le Portugal et les pays du Maghreb.

La crise que connaît la filature avec des baisses allant jusqu'à 30 % en volume de production pour certains articles s'explique par la forte croissance des exportations en provenance d'Asie et tout particulièrement de Chine.

La Chine, et, dans une moindre mesure, l'Inde semblent devoir être les grandes gagnantes de la libéralisation.

La part des pays émergents dans les importations industrielles françaises est ainsi très forte dans les secteurs de l'habillement cuir¹ (56 %) et du textile (25 %).

b) Une dégradation particulièrement forte

Les industries du textile et de l'habillement représentent encore en France environ 160.000 emplois (165.000² au 31 décembre 2003).

La France se situe en moyenne, sur l'ensemble de ces secteurs, au troisième rang des pays européens, derrière l'Italie et l'Allemagne.

Les graphiques, communiqués en réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur montrent que **la production française a baissé davantage que celle de ses voisins** (Allemagne, Italie, Royaume-Uni), **depuis 1995**, qu'il s'agisse du textile, ou de l'habillement (pour lequel nos PME pourraient pourtant bénéficier de l'image de marque favorable de la haute couture et des industries du luxe françaises).

Les effectifs, par rapport à la même année de référence, ont diminué pratiquement de 51 % dans le premier secteur d'activité (textile) et de 90 %, dans le second (habillement).

Le solde du commerce extérieur français dans l'habillement était déficitaire de 6,5 milliards d'euros en 2003, alors qu'il était encore légèrement positif au début des années 1980, comme l'est, aujourd'hui, celui de l'Italie.

Cette détérioration se poursuit. En ce qui concerne les capacités de production, nos performances continuent d'être plus mauvaises que celles de pays précités.

¹ Elle était déjà de 46 % en 1993.

² A titre de comparaison, la construction automobile emploie environ 190.000 salariés.

**Evolution de la production en tonnage
(en %)**

	Textile			Habillement		
	2002	2003	2004 (janvier- février)	2002	2003	2004 (janvier-février)
France	- 7,1	- 6,5	- 12,8	- 19,8	- 20,8	- 25,0
Allemagne	- 6,3	- 4,0	- 3,9	- 15,5	- 11,0	- 7,1
Royaume-Uni	- 5,1	+ 2,6	- 0,9	- 9,8	- 7,7	- 2,4
Italie	- 7,2	- 3,3	- 8,5	- 10,5	- 2,9	+ 2,4

Quant aux effectifs, ils connaissent, selon les derniers résultats disponibles, une baisse tendancielle annuelle de – 8,6 %, pour le secteur habillement-cuir et – 8,3 % dans l’industrie textile.

Pourquoi, comme dans le cas de la construction navale, résistons-nous moins bien aux difficultés que certains de nos principaux partenaires européens placés dans le même contexte ?

La structure du tissu des industries du textile et de l’habillement est, en France, très atomisée. Le pourcentage d’ouvriers non qualifiés y est plus élevé que dans les autres secteurs (ce qui est un obstacle à leur reclassement en cas de sinistre industriel), et la productivité plus faible (bien qu’elle soit en augmentation). En Italie (pays qui a su conserver une balance commerciale excédentaire dans les secteurs considérés) existent, dans des zones géographiques bien délimitées, des filières de production complètes, organisées de façon cohérentes, avec une réelle collaboration entre les différentes entreprises.

La créativité des industriels italiens est omniprésente dans leurs produits. Le secteur bénéficie d’une bonne image, qui lui permet d’attirer des capitaux, et des cadres de qualité, et n’est pas tributaire des grandes surfaces pour la distribution de ses produits, effectuée, en majorité, par des commerces indépendants.

c) Des réactions tardives des autorités françaises et européennes

L’innovation et la création doivent être au cœur de la stratégie développée et de la réflexion sur les enjeux industriels de demain. C’est d’elles que dépend le renforcement de la compétitivité de notre industrie, par une différenciation de ses produits et une anticipation de la demande de biens nouveaux.

L'atomisation, déjà évoquée, du tissu industriel français du textile et de l'habillement, composé essentiellement de PME et ne disposant pas de véritables leaders, nécessite, d'autre part, des actions collectives.

Les métiers concernés, enfin, doivent être recentrés sur la conception, la création, la logistique, les capacités de commercialisation.

- Les pouvoirs publics français l'ont bien compris mais certaines de leurs initiatives, eu égard à la gravité, avérée depuis longtemps, de la situation du secteur, semblent avoir été bien tardives : créations, en avril 2000, de l'Institut français du textile et de l'habillement (IFTH) et, en janvier 2002, du réseau industriel d'innovation textile habillement (R2ITH) ; accord cadre de partenariat pour la formation et l'emploi signé le 7 avril 2003, etc.

Une taxe affectée est prévue pour financer, en 2005, le comité professionnel de développement de l'habillement (DEFI) dont le soutien aux entreprises du secteur est très apprécié. L'IFTH, qui mène des projets de recherche appliquée sur des matériaux et produits nouveaux, est, par ailleurs, pour une large part, financé par le ministère de l'industrie. Un dispositif de formation a été mis en place autour de l'IFM (institut français de la mode) et des écoles supérieures de la mode (Esmod) et des industries du vêtement (Esiv).

- Au niveau européen, la définition d'une politique industrielle à la mesure du caractère dramatique des difficultés des entreprises concernées, n'en est qu'au stade de la réflexion préalable.

Après une communication, le 29 octobre 2003, de la Commission européenne consacrée à l'avenir du secteur textile et de l'habillement, un groupe de travail de haut niveau a été constitué. Au vu de ses conclusions, présentées le 30 juin 2004 à la commission, celle-ci examine actuellement les conditions dans lesquelles un plan d'action peut être mis en œuvre avant le 1^{er} janvier 2005.

Les services du ministère de l'industrie suggèrent la création d'une zone de libre-échange « Paneuromed » réunissant l'Europe et les pays de la Méditerranée, pour contrer la concurrence asiatique ainsi que l'utilisation des instruments de défense autorisés par l'OMC (clause de sauvegarde, mesures antidumping...).

« Non le textile n'est pas seulement une industrie traditionnelle condamnée à migrer vers les pays à bas coût » écrivait Matthieu Quiret, dans un article paru le 23 juin dernier dans *Les Echos*. Les nano et bientôt les biotechnologies permettent de rendre les fibres intelligentes et de les doter de fonctionnalités nouvelles (capacités thermiques, autonettoyantes, etc.).

D. DES EXEMPLES DE NOUVELLES FORMES DE RESTRUCTURATIONS

1. Le centre de microélectronique de Gardanne

Dans le cadre de la reconversion du bassin minier du Centre-Midi a été créé à Gardanne, en Provence, un centre de micro-électronique, baptisé « Georges Charpak », spécialisé dans les objets communicants sécurisés, dépendant de l'École des mines de Saint-Etienne (par ailleurs subventionnée par le ministère de l'industrie).

La construction du bâtiment (46 millions d'euros) qui doit héberger cet établissement, destiné à accueillir 660 élèves et 130 permanents, a été financée par la communauté du pays d'Aix, la ville de Gardanne, le conseil général des Bouches-du-Rhône, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'Etat français et l'Europe (à travers le FEDER).

Ce projet, limité mais exemplaire, a été développé en partenariat avec les industriels de la micro-électronique de Rousset, des laboratoires publics et privés, et les universités locales.

2. La reconversion du choletais

Les conclusions de l'article précité paru, en 2002, dans les Annales des mines, portaient de l'exemple de la mutation réussie du choletais, en proie à une grave crise dans le secteur de la chaussure. Ce document soulignait le « travail de fourmi » réalisé auprès des entreprises et des salariés par une plate-forme, informelle, de reconversion professionnelle.

Celle-ci regroupait quelques individus qui ont rempli une véritable fonction d'intermédiation sur le marché du travail local, palliant le caractère limité et peu coordonné de l'action des cellules de reclassement fonctionnant sur les différents sites industriels. A côté de cette plate-forme s'est constitué, à l'initiative du sous-préfet, un comité de pilotage de l'économie choletaise, sorte de communauté de travail, multilatérale et, elle aussi, informelle, qui, petit à petit, a coordonné toutes les actions de développement sur le territoire.

Le comité a adopté la vision intégrée et prospective indispensable à tout traitement des mutations économiques, allant au-delà d'une simple logique de réparation.

Comme pour les chantiers navals du Havre, on assiste souvent, selon les auteurs de l'article, à un **débordement des cadres institutionnels de l'action** (est-ce parce qu'ils sont inadaptés ?) dans les initiatives qui donnent les meilleurs résultats.

Aujourd'hui, la ville de Cholet vient de lancer un « pôle enfant » comprenant un Institut qui dispensera, à la rentrée prochaine, une formation, adaptée aux besoins des PME, sur les méthodes de conquête du « marché de l'enfant ».

L'idée est d'utiliser les savoir-faire acquis dans le secteur de l'habillement et de la chaussure et de les associer aux potentiels des établissements locaux d'enseignement supérieur et de recherche, pour créer un pôle de référence et de compétitivité national autour de l'univers de l'enfant.

A des phénomènes localisés touchant des secteurs industriels en déclin ou en grande difficulté (textile, sidérurgie, chantiers navals, etc...), ont ainsi succédé des processus diffus et permanents d'adaptation de toutes les entreprises, dont les plans sociaux ne constituent qu'un des aspects les plus spectaculaires.

A côté de deux configurations assez bien connues, mais peu fréquentes, comme celle de la *grande-entreprise-prospère-qui-restructure* ou celle de l'intervention publique spectaculaire (Moulinex, Chausson, Superphénix) apparaît donc une troisième configuration qui peut être qualifiée de « mutations territoriales endogènes » (endogène, dans la mesure où les ressources extérieures sont limitées et l'accompagnement des mutations s'effectue au plan local).

Dans ces processus, l'Etat peut exercer des fonctions importantes à condition de laisser certains individus prendre l'initiative de jouer de nouveaux rôles. Il jouit d'une réputation de neutralité et les financements publics, même amoindris, demeurent attractifs et peuvent donc en attirer d'autres.

III. LES ACTIONS DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE DES ORGANISMES SUBVENTIONNÉS

A. LE CEA

1. Des missions diversifiées

Bien que ses activités incluent les recherches les plus fondamentales tant en sciences de la matière qu'en sciences du vivant, le CEA s'identifie comme **un organisme à vocation principalement technologique**, axé sur la conduite de grands projets dans les domaines, non seulement de l'énergie (hors combustibles fossiles), mais aussi des technologies pour l'information et la santé, ainsi que de la défense.

Moyens affectés aux différents programmes du CEA

(en millions d'euros)

	2003		2004 ⁽¹⁾
	Prévision	Réalisation	
1 - Recherche et technologie pour l'énergie nucléaire	799	722	783
2 - Recherche et technologie pour l'innovation industrielle	253	259	299
3 - Recherche fondamentale	424	418	423
4 - Diffusion des connaissances scientifiques et des techniques	64	64	70
Total	1539	1463	1575

Note : ce tableau ne comprend pas l'ISN

(1) Tel que prévu au budget prévisionnel 2004 présenté au Conseil de l'établissement en décembre 2003

Il est à l'origine du développement d'une industrie électronucléaire de premier rang mondial et de la constitution d'une industrie de la microélectronique dans notre pays.

Il entend favoriser aussi l'émergence en France d'une puissance industrie basée sur les technologies pour l'information et la santé.

En ce qui concerne la santé, l'intégration des savoirs et des techniques développées au CEA sont susceptibles de conduire à des avancées importantes lorsque la composante technologique est essentielle : traitement et acquisition des images (résonance magnétique nucléaire...), détection et transmission des informations (télémédecine).

Pour l'avenir, à plus long terme, l'ambition du CEA est d'être un acteur central de la convergence des nanotechnologies, de la biologie, des technologies de l'information et des sciences de la cognition (NBIC), révolution à la fois conceptuelle et pratique.

Il assure, conjointement avec le CNRS, une mission de construction et d'opération de très grands équipements de recherche.

Dans le domaine de l'énergie, le CEA inscrit ses activités dans la perspective d'un développement durable impliquant le remplacement progressif d'une part de la consommation de combustibles fossiles par un accroissement de la production d'énergie d'origine nucléaire et par un appel renforcé à diverses sources d'énergie renouvelable ;

Il s'attache, à cette fin, à résoudre les problèmes relatifs à la gestion de l'aval du cycle et à la maîtrise des déchets nucléaires, à préparer le développement des systèmes nucléaires du futur (génération IV, énergie nucléaire de fission puis, à plus long terme, fusion thermonucléaire...) et à étudier les effets sur l'homme et sur l'environnement de l'utilisation de cette énergie (radiobiologie, toxicologie).

S'agissant des autres sources d'énergie qui ne contribuent pas à l'effet de serre, les priorités du CEA portent sur l'utilisation de la biomasse et la problématique du développement du recours à l'hydrogène.

2. De sérieuses difficultés

Le CEA doit faire face depuis quelques années à une diminution mécanique des ressources liées à ses partenariats :

- dans le domaine du nucléaire (suppression de la redevance enrichissement et baisse de la redevance retraitement de la COGEMA) ;

- pour le financement de ses recherches, du fait qu'elles sont de plus en plus orientées vers le long terme et le fondamental.

Il s'est lancé dans un plan d'économies de 45 millions d'euros sur trois ans (simplification du support, rationalisation de la politique d'achats, contrôle de gestion renforcé).

Son siège a été mis en vente en 2004. Le produit de cette opération (106,6 millions d'euros) sera affecté à la couverture d'investissements d'assainissement, une partie étant reportée sur 2005.

Le taux de couverture des dépenses totales par les ressources propres est de l'ordre de 45 % (assainissement compris).

Chaque année, 200 brevets sont déposés et 15 millions d'euros de redevances encaissés.

Les effectifs du CEA (environ 15.000 personnes) après avoir été stabilisés sur la période 2001-2004, conformément à son contrat pluri-annuel

avec l'Etat, pour la réalisation de ses programmes civils ainsi diversifiés, devraient baisser de 4 % sur la période 2003-2022, dans le cadre de l'actuel plan à moyen et long terme (PMLT) de l'établissement.

Des redéploiements seront effectués des effectifs de support vers ceux affectés aux programmes prioritaires (systèmes nucléaires du Futur, micro et nanotechnologies..).

Le contrat pluriannuel Etat-CEA 2001-2004 prévoyait un maintien des subventions budgétaires civiles (recherche et industrie) à un niveau au moins égal à celui de 2001 hors éléments exceptionnels (création de l'IRSN, nouveau mode d'imposition...).

Or, le CEA n'a été épargné ni par les annulations de crédits (en 2003), ni par les mises en réserve (en 2004) comme le montre le tableau suivant :

Ressources du CEA civil

(en millions d'euros)

	2000 *	2001	2002	2003	2004 **	2005 ***
Prestations, recettes externes et recettes exceptionnelles	526	564,5	573,4	621,3	796	741
INDUSTRIE						
Subvention de fonctionnement	316	363	364 (1)	363,1 (4)	360,1 (8)	360,1
Crédits d'investissement (CP / AP)	57,2/57,2	57,2/57,2	52,1/52,1 (2)	48,8/48,8 (5)	57,2 (9)	57,2
RECHERCHE						
Subvention de fonctionnement	462,0	448	442,4	436,7 (6)	436,7	436,7
Crédits d'investissement (CP / AP)	57,2/57,2	57,2/57,2	47,1/47,1 (3)	49/49(7)	60,2 (10)	73,9 (11)

* à partir de 2000, les résultats sont donnés pour un périmètre CEA hors IPSN.

** PLFI 2004

*** PLFI 2005

(1) la subvention était inscrite en LFI 2002 pour un montant de 368,5 M€ (4,5 M€ ont été annulés). Par ailleurs, à partir de 2002, le titre IV du CEA ne comprend plus la subvention de fonctionnement du Délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les installations et activités intéressant la défense (DSND) qui fait l'objet d'une ligne spécifique (2,05 M€ en LFI 2004 et au PLF 2005).

(2) par rapport à la LFI 2002, 2 M€ en CP et 7 M€ en AP ont été annulés ; par ailleurs 3 M€ ont été reportés en CP sur 2003

(3) par rapport à la LFI 2002, 7 M€ ont été annulés en CP et AP ; par ailleurs, 3 M€ ont été reportés en CP et AP (cette somme n'a été portée qu'en 2004 sur le budget du CEA)

(4) la subvention était inscrite en LFI 2003 pour un montant de 366,7 M€ (3,6 M€ ont été annulés)

(5) la subvention était inscrite en LFI 2003 pour un montant de 57,2 M€ (8,4 M€ ont été annulés)

(6) la subvention était inscrite en LFI 2003 pour un montant de 444,8 M€ (8,1 M€ ont été annulés).

(7) la subvention était inscrite en LFI 2003 pour un montant également de 57,2 M€ (8,2 M€ ont été annulés).

(8) dont 23,7 M€ mis en réserve récemment

(9) dont 10 M€ mis en réserve récemment

(10) dont 3 M€ de reports 2002 et 35 M€ de transferts du budget de la défense (recherche duale)

(11) y compris, comme en 2004, 35 M€ de crédits défense

Pour 2005, le CEA va devoir faire face à une hausse de ses programmes d'investissement, liée en particulier à la sûreté nucléaire et à la mise en place de pôles de compétitivité dans les domaines des technologies et de l'information et de la santé.

Par ailleurs, il va se voir confier la réalisation d'un programme de recherche concernant la protection contre les menaces de type nucléaire, radiologique, biologique ou chimique (15 millions d'euros).

La contrepartie financière de ces nouveaux engagements sera obtenue par un programme important d'économies de l'organisme, l'octroi de ressources exceptionnelles, ainsi que par une légère hausse de la subvention qui la mettra au niveau initialement prévu dans le contrat d'objectif de l'organisme de recherche.

Concernant les dépenses d'assainissement et de démantèlement, elles sont financées par un Fonds dédié, créé au début de 2001, alimenté par :

- une dotation initiale de 758,2 millions d'euros (dividende exceptionnel à la création du holding AREVA) ;

- l'affectation de 15 % de titres AREVA ;

- les provisions constituées par le CEA et ses partenaires (44,3 millions d'euros) ;

- des dividendes d'AREVA, depuis 2002 (104,5 millions d'euros prévus pour 2003).

B. L'ADEME

1. Une priorité aux actions énergétiques

L'EPRD (état prévisionnel des recettes et des dépenses) de l'Agence a prévu une augmentation de 25 % pour 2004 de ses dotations destinées aux actions dans le domaine de l'énergie (de 117,7 millions d'euros à 146,9 millions d'euros) dans le cadre du développement de la lutte contre le changement climatique et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Une augmentation de plus d'un tiers (+ 35,9 %) des crédits pour les énergies renouvelables (de 44,8 millions d'euros à 60,9 millions d'euros) était, en particulier, programmée.

Concernant les recherches, les dépenses, globalement stables (54,6 millions d'euros) devraient être prioritairement consacrées au développement de technologies propres et économes en énergie, associées à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, en même temps qu'à d'autres actions sans lien direct avec le domaine considéré (réduction de la production de déchets, lutte contre les pollutions, notamment sonores et aériennes etc...).

L'EPRD de 2005, qui devrait être adopté fin novembre par le conseil d'administration de l'agence n'était pas encore disponible, au moment de la rédaction de ce rapport.

Le plan climat de juillet 2004 a prévu de confier à l'agence une campagne nationale de communication (3 millions d'euros par an dès 2004) sur le thème des changements de comportements nécessaires à la lutte contre le changement climatique (conduite apaisée, économies d'énergie...), ainsi que des actions d'amélioration de la logistique des entreprises tendant au même objectif.

2. Une situation budgétaire tendue

Le tableau suivant retrace l'évolution des **subventions de fonctionnement** versées à l'agence par ses différents ministères de tutelle.

ADEME – Subventions de fonctionnement

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004 (EPRD)	2005 PLF
Subvention industrie (ch. 45-20)	14,8	14,9	14,9	14,5	15,1	16,5
Subvention environnement (ch.44-10)	24,6	28,1	29,9	28,4	29,4	-
Subvention recherche (ch. 45-91 + 62-92)	11,5	11,5	10,9	11,8	12,2	-
TOTAL	50,9	54,5	55,7	54,7	56,7	-

Ces crédits représentent environ 80 % des ressources de l'agence.

La très faible augmentation en cinq ans des dotations de l'Etat, malgré l'accroissement des tâches de l'Agence, a conduit à ce que son équilibre comptable ne puisse être obtenu que par un **prélèvement sur ses réserves** en 2003 et 2004.

Celles-ci sont aujourd'hui à peu près totalement épuisées.

La montée en puissance des activités de l'établissement s'est traduite par :

- une élévation des taux d'engagement comptables et juridiques des autorisations de programme (qui ont atteint, respectivement, 94 % et 71 % en 2003) ;

- une augmentation importante des effectifs (+ 45 % en cinq ans) que la réduction des moyens de fonctionnement conduit à reconsidérer (remplacement d'un départ à la retraite seulement sur deux, gains de productivité...)

3. L'évolution des crédits de l'industrie prévue pour 2005

L'évolution, par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, des crédits du budget de l'industrie inscrits dans le présent projet de loi de finances pour 2005, est la suivante :

(en millions d'euros)

	2004 (LFI)	2005 (PLF)
Ch.45.10 (Subventions aux établissements concourant à la politique de l'énergie) Art. 20 ADEME (fonctionnement)	15,08	16,50
Ch.62-92 Art. 10 (actions concourant AP à la maîtrise de l'énergie...) CP	31 33,5	31 33,5

On note :

- une augmentation de près de 10 % de la subvention de fonctionnement versée à l'agence par le ministère de l'industrie (compte tenu de l'épuisement de ses réserves et de l'accroissement de ses tâches, notamment dans le cadre du plan climat...)

- le niveau ces CP, plus important que celui des AP, afin de faciliter l'achèvement de la résorption de la « dette », de l'établissement et de lui permettre d'honorer ses engagements vis à vis de ses partenaires.

Fin juin 2004, les engagements comptables de l'ADEME, pour la mise en œuvre des politiques de l'énergie s'élevaient à 101,8 millions d'euros

dont 24,2 millions pour l'utilisation rationnelle de l'énergie¹, 12,7 millions d'euros pour les transports et 64,9 millions d'euros pour les énergies renouvelables.

C. L'INSTITUT FRANÇAIS DU PÉTROLE

1. L'IFP

a) Les missions de l'Institut

La mission de l'Institut français du pétrole est triple :

- étudier ou provoquer la réalisation d'études et de recherches tendant à améliorer les connaissances scientifiques et les techniques industrielles dans le domaine des hydrocarbures ;

- former des personnels aux métiers du pétrole et du gaz par l'intermédiaire de l'Ecole nationale supérieure du pétrole et des moteurs (ENSPM) ;

- diffuser enfin les connaissances et les techniques acquises.

b) Des ressources menacées de diminution

Les ressources propres de l'institut représentent aujourd'hui environ 70 % de ses moyens.

Elles proviennent, à 80 % :

- de prestations de services (pour travaux de recherche) ;

- de redevances (issues de cessions de licences à des industriels ou à des filiales) ;

- de dividendes tirés des participations au capital d'entreprises du secteur pétrolier et parapétrolier (Axens et le groupe Technip, filiales de l'institut, pour près de 90 %).

¹ L'ADEME, dans ce domaine, finance essentiellement des programmes de recherche (comme PREDIT pour les transports terrestres) et facilite l'acquisition de véhicules alternatifs par l'octroi de primes.

La dotation publique à l'IFP, désormais budgétisée et inscrite à l'article 70 du chapitre 44-80, correspond, à peu près, à 70 % de son budget (part en progression depuis une dizaine d'années).

Or, il est prévu que ces crédits diminuent de 8 % en 2005, leur niveau atteignant 192 millions d'euros, alors que le gouvernement s'était engagé, dans l'avenant au contrat d'objectifs de l'institut, signé le 4 novembre 2002, à maintenir à 200 millions d'euros la contribution de l'Etat sur la période 2003-2005.

Une incertitude subsiste, en outre, quant au versement du solde de la dotation budgétaire pour 2004.

2. Les liens avec le réseau de recherche sur les technologies pétrolières

L'IFP est un acteur essentiel du RTPG (réseau de recherche sur les technologies pétrolières et gazières), désormais animé par l'ANVAR, dont il est l'un des principaux bénéficiaires, puisqu'il en reçoit 18 % des crédits.

Il a participé, en 2004, à 18 des 30 projets soutenus par le RTPG pour renforcer la capacité technologique de l'industrie parapétrolière française, comme l'exige le maintien de ses parts du marché mondial.

L'IFP fait bénéficier le RTPG de l'expertise technique de ses ingénieurs et chercheurs et participe, avec les représentants de ce réseau, aux réunions de concertation avec les industriels du secteur pétrolier et parapétrolier organisées dans le cadre du comité d'études pétrolières et marines.

3. Un rôle important en matière de biocarburants

Votre rapporteur souhaite que l'IFP s'implique encore davantage dans les années à venir dans les recherches concernant les biocarburants, en étroite concertation avec tous les industriels concernés (motoristes, pétroliers...).

Un récent rapport de M. Jean-Claude Pasty, présenté au nom de la section de l'agriculture et de l'alimentation du Conseil économique et social signale un échec de l'IFP dans ce domaine (qui montre, par la même occasion, que l'institut y prend des initiatives).

En réponse à un appel à projet de la Commission européenne, dans le cadre du 6^{ème} programme de recherche-développement, note M. Jean-Claude Pasty, l'IFP a soumis un projet de recherche, en partenariat avec des instituts européens, portant sur les différents thèmes et les aspects socio-économiques et environnementaux liés au développement de nouvelles filières de biocarburants fondées sur l'exploitation de la ressource ligno-cellulosique. Malheureusement, ce projet très intégré et très multidisciplinaire n'a pas été retenu par la Commission, qui lui a préféré un projet d'origine allemande auquel étaient associés les constructeurs automobiles Volkswagen et Mercedes. **La commission a estimé que ce projet était plus proche de la mise en œuvre à l'échelle industrielle que le projet français, qui n'associait pas suffisamment de partenaires industriels.** Néanmoins, un programme national biocarburants est en cours d'élaboration avec le CEA, le CNRS et l'IFP à l'initiative de l'ADEME. Son objectif est de structurer la recherche française dans ce domaine. Un partenariat industriel est en cours de constitution avec les entreprises intéressées (motoristes, pétroliers, équipementiers, filières biocarburants, agro-industrie, opérateurs énergétiques).

IV. LA PRIORITÉ AU DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET À LA RECHERCHE INDUSTRIELLE

A. LE RÔLE CLÉ DE L'ANVAR

1. Des responsabilités budgétaires accrues

La loi de finances pour 2004 a confié à l'ANVAR la gestion comptable et financière de l'ensemble des aides à la recherche industrielle, à l'innovation et à la compétitivité industrielle, regroupées dans le chapitre 66-02, y compris les crédits de la procédure ATOUT de diffusions des techniques, auparavant gérés par les DRIRE, et ceux du RTPG (réseau des technologies pétrolières et gazières), intégrées dans le nouveau fonds de compétitivité des entreprises (FCE).

L'évolution de ces dotations est la suivante :

Crédits de paiement gérés par l'ANVAR

(en millions d'euros)

	2004	2005
Chapitre 66-02 (recherche industrielle, innovation et compétitivité des entreprises)	244,7	267,5
dont :		
article 10 : actions en faveur de l'innovation	81,8	90,2
article 20 : subventions d'équipement	0,8	1,1
article 30 (nouveau) : FCE	143	158 ⁽¹⁾
article 40 (ATOUT) : diffusion des techniques	10,5	18,2
article 50 (ancien) RTPG	8,6	-

⁽¹⁾ y compris des crédits transférés de l'article 50 (RTPG) et de l'article 10 du chapitre 44-80 (accompagnement de la politique d'innovation)

L'augmentation, à structures constantes, du chapitre 66-02 est de 7,4 %.

La forte progression de l'article 20 (subvention d'équipement) s'explique par les investissements informatiques de l'agence.

L'ANVAR dispose également, au titre IV, de crédits d'intervention reconduits en 2005.

Dépenses ordinaires de l'ANVAR en 2005

(en millions d'euros)

Chapitre 44-04 (ANVAR)	
Article 20 - Fonctionnement de l'agence	38,2
Article 30 - Secrétariat d'Euréka	0,9
Article 40 - Réseau de diffusion technologique	2,7

L'ANVAR bénéficie ainsi, au total, comme indiqué au premier chapitre de ce rapport, d'une des plus grosses dotations du budget de l'industrie (plus de 300 millions d'euros).

S'y ajoutent les moyens relatifs aux actions (études de projets, aides au recrutement...), menées par l'agence pour compte de tiers (Europe, régions...). Elles expliquent la progression de l'ordre de 10 %, en 2003, de ses engagements globaux, correspondant à des contrats signés sur aides nouvelles, qui sont passés de 268,5 à 295,1 millions d'euros.

2. Des actions diversifiées

a) Des bénéficiaires variés

Trois-cinquièmes du budget de l'ANVAR sont dédiés à la consolidation et au développement d'entreprises préexistantes et deux cinquièmes à la création et à la stabilisation de jeunes entreprises (aides aux jeunes innovateurs, aux recrutements en faveur de l'innovation, organisation du concours national d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes...).

93 % des aides sont octroyées à des entreprises de moins de 250 salariés (dont 77 % à des entreprises de moins de 50 salariés).

b) Des finalités assez bien réparties

Le tableau suivant retrace la répartition par domaine d'application, en 2003, des aides attribuées par l'ANVAR.

Aides attribuées par l'ANVAR par domaine d'application

	2003	
	Montant de l'aide (en millions d'euros)	Nombre de projets aidés
Sciences de la vie	75,9	881
TIC	80,6	890
Biens de consommation	19,3	260
Equipements	51,5	574
Industries de base	42,4	558
Total	269,7	3 163

Source : ministère délégué à l'industrie

Si, au total, les sciences de la vie et les technologies de l'information et de la communication mobilisent plus de la moitié des dépenses (58 %), les autres domaines ne sont pas pour autant négligés notamment les biens d'équipement (19 %) et les industries de base (15,7 %).

Le montant moyen des aides par projet est inférieur à 100.000 euros (85.267 euros) mais semble suffisamment important (il ne s'agit pas de saupoudrage).

c) Des types d'aides diversifiés

Deux tiers environ des financements de l'agence sont consentis sous la forme d'avances aux entreprises remboursables en cas de succès (le taux de remboursement est de l'ordre de 55 %).

En amont des projets, l'ANVAR accorde à leurs promoteurs des subventions, qui représentent plus du quart de ses dépenses globales (28 %), pour les aider à recruter des collaborateurs ou à préparer une création d'entreprise.

La part des bons de souscription d'actions (BSA), qui sont des participations aux fonds propres d'entreprises à fort potentiel de croissance, reste donc très modeste (moins de 6 %).

En 2005, le total du produit des remboursements d'avances prévisibles (à peu près 90 millions d'euros) et des ventes de BSA (4 millions d'euros), devraient être supérieur à celui de la subvention d'investissement du ministère de l'industrie prévue à l'article 10 du chapitre 66-02 (90,1 millions d'euros).

3. L'utilisation des crédits nouvellement gérés par l'ANVAR

a) Le FCE

Les engagements du fonds de compétitivité des entreprises (FCE), créé en 2003, pour soutenir des projets bénéficiant aussi de l'aide du FRT (fonds de la recherche et de la technologie), étaient, au 20 août 2004, répartis thématiquement de la façon suivante :

**Chapitre 66-02 article 30 (FCE)
Etat d'exécution de la programmation au 20 août 2004
(décisions signées et différées)**

(en millions d'euros)

		Engagements FCE	
		Programmation	Engagements décidés non notifiés
SOCIETE DE L'INFORMATION POUR TOUS		137,8	114,8
	<i>Usages et services, multimédia</i>	5	5,07
1	Multimédia (dont : FAEMM et RIAM)	5	5,07
2	Société de l'information		
3	dont OPPIDUM 2		
	<i>Réseaux</i>	5,2	4,9
4	R.N.R.T. (recherche en télécommunications)	5,2	4,9
	<i>Logiciels</i>	18,9	17,8
5	Eurêka ITEA logiciels "middleware"	12,9	11,6
6	RNTL	6	6,15
	<i>Composants</i>	97,7	87,02
7	NANO 2008	42,87	42,8
8	Eurêka MEDEA +	48,6	37,9
11	Eurêka PDEA (interconnexion et assemblage)	3,6	3,6
12	Eurêka EURMUS (microsystèmes dédiés)	2,6	2,5
	<i>Autres technologies</i>	11	0
14	Eurêka hors Grands Programmes		0
16	R&D stratégique/territoire	11	0
CROISSANCE COMPETITIVE ET DURABLE		17,6	12,5
17	PREDIT - transition	6,7	5,9
18	AAP Performances hors biotechnologies	8,9	3,3
19	Matériaux et procédés	1,8	1,6
20	PACO (piles à combustibles)	0,150	1,6
21	Eurêka hors Grands programmes		0
SCIENCES DE LA VIE- SANTE - ENVIRONNEMENT		1,55	4,7
22	Sc. du vivant : Biotechno.-Pharmacie - AP Perfor.		2,5
24	Techonologies de la santé	0,8	1,4
25	RITEAU (eaux et technologies de l'environnement)	0,8	0,7
TOTAL 2004		157,01	132,02

RIAM : Réseau audiovisuel et multimédia

OPPIDUM : Sécurité des systèmes d'information

PREDIT : Réseau national de recherche technologique dans le domaine des transports

RNTL : Réseau national de technologies logicielles

AAP : Appel à projet

Ce tableau révèle la **prédominance des actions du FCE en faveur des TIC et plus particulièrement des programmes relatifs aux composants (NANO 2008 et Eurêka Medea +)**.

Nano 2008 correspond au volet national de Medea +. Dédié à la micro-nano électronique, il joue un rôle important dans la structuration du pôle de compétitivité grenoblois (sur le site de Crolles), où seront associés ST-Microelectronics, Philips et Motorola.

Le programme Eurêka¹ MEDEA+ (Micro-electronics Developments for European applications) est un programme coopératif industriel de recherche et développement, lancé en 2000, et visant à stimuler l'industrie européenne de la microélectronique et les industries utilisatrices. Il s'inscrit dans le prolongement d'une série de programmes de recherche coopérative européenne dans le domaine de la microélectronique, dont le dernier, MEDEA (1997-2000) s'est récemment terminé avec un **bilan particulièrement positif**. Le montant total annuel du programme représente près de 450 millions d'euros, la part française annuelle représentant 150 millions d'euros.

Les réseaux de recherche et d'innovation technologique (RRIT) - dont plusieurs sont mentionnés dans le tableau ci-avant -, **constituent un outil important pour la mise en œuvre de la politique de R&D industrielle stratégique**. Ils fédèrent et structurent les communautés d'acteurs de la R&D, provenant de la recherche publique des entreprises et de l'administration, dans les domaines stratégiques. Leur rôle est principalement de faire émerger des projets coopératifs sur des thèmes prioritaires, notamment à travers des appels à propositions, puis de labelliser les meilleurs projets. Ces réseaux ont montré leur efficacité pour créer une véritable dynamique de coopération.

b) La procédure ATOUT

Le niveau technologique d'un pays n'est pas seulement celui de ses réussites les plus spectaculaires, mais également celui de l'ensemble de ses entreprises, notamment les PMI. Or, ces dernières ne maîtrisent pas toujours encore certaines technologies couramment utilisées par leurs homologues étrangères et par nos grandes entreprises (notamment en informatique).

Il existe ainsi en France un vaste ensemble de PMI de niveau technologique modeste dont la modernisation est urgente.

La procédure ATOUT tend vers la réalisation de cet objectif en encourageant les projets qui, même s'ils n'ont pas un caractère exceptionnellement novateur, sont susceptibles de faire effectuer un saut technologique à de petites ou moyennes entreprises.

¹ L'initiative intergouvernementale Eurêka, lancée en 1985, réunit 33 pays européens et la Commission européenne. Elle repose sur l'initiative même des industriels et non sur des appels d'offres, et encourage les coopérations entre entreprises et instituts de recherche, dans le cadre de projets de recherche appliquée où la propriété des résultats appartient aux industriels. Le rapprochement, depuis 1990, entre l'ANVAR et le secrétariat français d'Eurêka a pour objectif de mieux impliquer les PME dans le programme.

La ventilation, par technologies, des projets financés en 2003, était la suivante.

**Nombre et montant des projets retenus en 2003
(tous financements confondus)**

(en millions d'euros)

Technologies	Nombre de dossiers	Montant
Procédé de production (DROP)	21	0,839
Matériaux (PUMA)	26	0,968
TIC - Intégration informatique	97	3,587
Electronique (PUCE)	15	0,586
Autres (sans distinction de la nature du projet)	576	26,461
TOTAL	735	32,441

Source : ministère délégué à l'industrie

Selon des informations reçues des entreprises par le ministère jusqu'au 12 août 2003 (pourquoi pas au-delà ?), **la part des exportations, dans le chiffre d'affaires généré par les aides, serait de 40 %**, ce qui démontrerait l'efficacité de la procédure.

Cependant, les dernières études menées au niveau national sur l'évaluation des volets PUCE (composants électroniques) et PUMA (matériaux) ne dateraient que de 1995 et 1996.

4. Les enjeux du rapprochement avec la banque des PME

Par un récent amendement au projet de loi de simplification du droit¹, le gouvernement a décidé, au mois d'octobre, de :

- transformer l'ANVAR, qui est actuellement un EPIC, en société anonyme à capitaux publics ;

- la placer sous l'autorité d'un EPIC qui coiffe également la BDPME, au sein d'un holding regroupant les deux institutions.

a) Des missions et des métiers différenciés

La BDPME, comme l'ANVAR, ont vocation à soutenir la **création** d'entreprises (en assumant une partie du **risque** que cela comporte)..

Cependant, la BDPME se préoccupe également de **transmissions** et de faire en sorte que les PME bénéficient davantage des **commandes publiques**.

¹ Devenu l'article 31 de la loi (CMP 42 - 2004-2005) en cours d'examen par le Conseil constitutionnel.

Elle doit s'appuyer sur les ressources du marché (les CODEVI, qui lui sont réservés, étant plafonnés à la moitié de ses encours commerciaux) et travailler en partenariat avec les banques (cofinancements, garanties d'emprunts).

Les spécificités de l'ANVAR tiennent à ce qu'elle privilégie l'innovation et la valorisation de la recherche. Ainsi, ses actions et ses aides sont-elles assez éloignées des techniques bancaires classiques, notamment pour la couverture du risque (pour laquelle la BDPME a recours au cautionnement).

Elles reposent sur :

- une expertise pointue de chaque projet d'investissement entraînant des coûts de gestion élevés (d'un niveau inacceptable pour une banque) ;

- une intervention plus en amont (dès l'amorçage) du processus de création d'entreprises ;

- des aides attribuées en grande majorité, comme indiqué plus haut, sous forme d'avances remboursables (prêts sans intérêt), pour les 2/3 ou de subventions (28 % du total), avec des participations au capital initial (bons de souscription d'actions dits « BSA ») qui représentent 15 % de l'ensemble.

Ce mouvement de regroupement, qui avait été préconisé par l'actuel président de l'ANVAR, M. Jean-Pierre Denis, devrait également concerner :

- l'APCE (Agence pour la création d'entreprise), association de la loi de 1901, dont la mission est « *la diffusion de l'esprit d'entreprise* » et le développement des entreprises nouvellement créées (notamment par la constitution et l'animation de réseaux) ;

- l'ADPME (Agence de développement des PME), créée en juillet 2001, GIE regroupant la BDPME et la CDC (acteur majeur du capital risque), censée coordonner l'ensemble des actions et des acteurs publics en faveur de la création d'entreprise.

Le projet est ambitieux : simplifier les aides aux PME et les doter d'un interlocuteur unique au sein de l'administration constituant, en effet, l'« arlésienne » de la réforme des pouvoirs publics.

b) Les craintes exprimées

Certains de ses interlocuteurs, ont fait observer à votre rapporteur **qu'il y aurait eu déjà beaucoup à faire pour regrouper en une agence unique spécialisée, sur des modèles étrangers, les compétences, actuellement dispersées, en matière de développement technologique.**

Ils ont également exprimé des craintes quant à :

- une éventuelle « banalisation » des interventions de l'ANVAR, par un rapprochement avec celles des banques et une dilution de ses capacités d'expertise ;

- une domination, au sein de la nouvelle entité, de la BDPME, du fait de la supériorité de ses moyens financiers ;

- la disparition, à terme, des crédits budgétaires consacrés au soutien à l'innovation, pourtant indispensables à l'amorçage de projets à risques, par l'extension du recours à des prêts bancaires ordinaires, avec bonification d'intérêt et garantie spéciale.

Plusieurs d'entre eux souhaitent ardemment le **maintien, en tout cas, du système, jugé efficace, des avances remboursables.**

Les participations en fonds propres (BSA) de l'ANVAR sont plus controversées. Elles sont jugées contraires à la logique de marché et certains pensent qu'il faudrait les supprimer. Si les BSA étaient maintenus, il conviendrait, de toute façon, de confier leur gestion à d'autres services que ceux en charge des prêts bancaires.

c) Les espoirs formulés

Les partisans de la réforme effectuée vantent les avantages qui vont pouvoir en résulter du point de vue :

- des synergies entre les compétences des personnels des deux établissements (respectivement en matière bancaire et d'expertise de projets innovants) ;

- de la mutualisation de certains moyens (analyse financière, stratégie marketing, portail internet permettant l'accès des PME, fonctions back office...)

- de la mise au point de nouveaux produits financiers (prêts participatifs qui pourraient être substitués aux BSA), enrichissant la palette de l'ANVAR avec des outils que la BDPME est susceptible de bien maîtriser.

d) Les sujets d'interrogations et de préoccupation

La synthèse du rapport Denis, dont s'est inspirée la réforme, évoque une « **sur-garantie** » s'ajoutant aux dispositifs traditionnels de partage des risques **pour soutenir le développement du capital amorçage** (en sécurisant les participations des fonds spécialisés).

Les règles de ce mécanisme sont à préciser, il ne devra pas déresponsabiliser les investisseurs, ni conduire à un désengagement financier de l'Etat dans ce domaine.

Ne faudrait-il pas, par ailleurs, que l'instauration d'une « *small business administration* » à la française s'accompagne de l'élaboration d'un « *small business act* » ?

Il conviendra de s'assurer, d'autre part, de la compatibilité avec le droit communautaire de l'octroi à l'ANVAR, transformée en société, de fonds publics, pour l'exécution de ses missions de service public.

Le « rapport Denis » précité évoque, en conclusion, la perte, par l'ANVAR, devenue entreprise à capitaux publics, de sa capacité à émettre des titres exécutoires (dont elle pouvait user quand elle était un EPIC).

Il reste – est-il reconnu – à en mesurer les conséquences.

Le même document, enfin, admet – sans y répondre -, que la question du maintien de l'ADPME et son intégration dans le nouveau holding se pose.

Il importe que le dynamisme des délégations régionales de l'ANVAR ne soit pas altéré par une fusion trop étroite avec le réseau territorial, beaucoup moins efficace, de la BDPME.

Le rapport Denis parle, d'autre part, de « *revisiter le modèle financier des avances remboursables* » et de « *l'assujettissement de l'ANVAR à la réglementation bancaire, avec les obligations qui en résultent* ».

Or, il faut prendre, dans ce domaine, beaucoup de précautions.

e) Une réforme, au total, digne d'approbation

Dans l'ensemble, les orientations du rapport Denis, traduites par le présent amendement, méritent, sous réserve des observations qui précèdent, d'être approuvées.

En effet, il s'agit d'un rapprochement, qui implique une coordination et non d'une fusion.

Car, comme il est écrit dans le document précité : « *Le schéma d'organisation juridique recommandé préserve volontairement l'identité des établissements qui font l'objet du rapprochement. Il est en effet apparu déterminant de conforter, à l'occasion de cette opération, les métiers propres à chacune des entités, pour éviter une dilution des activités exercées aujourd'hui par l'ANVAR et le BDPME. Les missions propres de chaque établissement ont vocation à être gérées, demain comme hier, par des équipes*

dédiées et des lignes hiérarchiques distinctes. Le « mélange des genres » serait contreproductif».

- il devrait en résulter une simplification à la fois pour les PME et par la suppression éventuelle de certaines structures (CEPME, etc...), et peut-être de l'ADPME.

B. LES AUTRES AIDES À LA MODERNISATION DES PMI

En dehors des aides gérées par l'ANVAR, ne subsistent que celles versées à partir du chapitre 64-92 (actions de développement industriel régional en faveur des PMI) dont le montant est beaucoup plus modeste (57 millions d'euros).

Ce chapitre se décompose en deux articles gérés, l'un par les DRIRE (pour l'essentiel dans le cadre de l'exécution des contrats de plan Etat-régions), l'autre par la DIGTIP.

1. Les crédits déconcentrés

a) Dans le cadre des CPER

Les actions financées dans le cadre des contrats de plan Etat-régions (CPER), permettent aux PMI locales de bénéficier d'une aide des régions égale à celle de l'Etat, voire d'un soutien du FEDER (fonds européen de développement régional).

Les aides peuvent contribuer au financement d'investissements **matériels** dans les zones défavorisées par le fonds¹ de développement des PMI (FDPMI), ou d'investissements **immatériels**² (conseils techniques, recrutements de cadre).

¹ Crédits transférés du budget du ministère chargé de l'aménagement du territoire.

² On distingue les FRAC (fonds régionaux d'aide au conseil), les FRATT (fonds régionaux d'aide aux transferts de technologie), et les ARC (aides au recrutement de cadres).

L'évolution des crédits concernés devrait être la suivante :

Aides au développement régional des PMI

(en millions d'euros)

	2004	2005
Ch.64-92		
Art. 10 (Développement régional des PMI) AP	65,5	57,05
CP	55,6	47,45

La baisse de ces moyens est justifiée selon les services du ministère, par « un ajustement aux besoins recensés ».

b) Hors CPER

Des actions ponctuelles, non préalablement contractualisées, peuvent être menées comme, suite à des décisions du CIADT (comité interministériel pour l'aménagement du territoire).

2. Les actions de l'administration centrale

Les aides au développement des PMI gérées en administration centrale et imputées sur l'article 40 du chapitre 64-92 sont ainsi réparties :

(en millions d'euros)

Chapitre 64-92 – Article 40 – Actions collectives – Programmation		
	2003 ⁽¹⁾	2004
UCIP	3,5	1,5
FAMI	1,8	1,4
AQCEN	0,5	1
IBC	0,8	1
PIP	0,9	-

(1) La programmation des engagements a été limitée, compte tenu des crédits de paiement disponibles, à 8 millions d'euros alors que les appels à projet avaient été lancés sur la base d'une estimation égale au double de ce montant.

UCIP : Utilisation collective d'Internet

FAMI : Faciliter l'accompagnement des mutations industrielles

AQCEN : Accès à la qualité, à l'évaluation de la conformité aux essais et à la normalisation

IBC : innovation dans les biens de consommation

PIP : politiques intégrée des produits

Ce sont des aides collectives, visant donc par définition plusieurs PMI, concourant au renforcement du tissu industriel local.

La faiblesse des sommes en cause ne semble pas justifier la conduite en administration centrale de ces actions.

Indéniablement, des progrès substantiels ont été accomplis dans la voie de la rationalisation du dispositif des aides au développement et à la modernisation des entreprises.

Des problèmes demeurent cependant posés, notamment au niveau déconcentré, comme ceux de :

- **l'écartèlement des DRIRE entre ses missions économiques** (de plus en plus restreintes) **et écologiques** (auxquelles plusieurs de nos collègues leur ont reproché d'accorder une très nette préférence, lors de l'examen de ce budget par votre commission des finances). Cette dichotomie doit-elle être maintenue ? Ne convient-il pas de faire fusionner les DRIRE et les DIREN au sein de pôles « environnement » régionaux, animés, éventuellement, par l'ADEME ¹?

- l'achèvement de la constitution de pôles économiques régionaux qui pourraient, notamment, prendre à leur charge les actions de développement industriel régional des DRIRE et de la DGITIP.

¹ *Qui jouerait, ainsi, en matière environnementale, un rôle analogue à celui de l'ANVAR dans le domaine économique.*

V. LE PROBLÈME DES RESSOURCES DES AUTORITÉS DE RÉGULATION

La concurrence est nécessaire au développement des entreprises et à l'amélioration de leur compétitivité, au même titre que les aides accordées à leur modernisation.

On ne peut, de ce point de vue, que se féliciter a priori de l'augmentation, prévue par ce budget, des moyens des autorités de régulation. Et pourtant ! ...

A. L'AUGMENTATION DES MOYENS DE LA CRE ET DE L'ART

1. La CRE

Le budget de la CRE provient entièrement de la dotation de l'Etat. Le nombre des emplois budgétaires de la CRE, après avoir été de 80 en 2001 et 2002, est passé à 96 en 2003, puis à 108 en 2004. Les cadres y représentent 85 % des effectifs, les contractuels 75 %. Cet accroissement s'accompagne d'une augmentation des dotations budgétaires du ministère de l'industrie (chapitre 37-08) : en 2003, la dotation était de 12,2 millions d'euros ; elle est passée à 13,8 millions d'euros en 2004 ; la dotation inscrite pour 2005 est de 15,5 millions d'euros.

2. L'ART

Les ressources de l'ART lui viennent également du budget de l'Etat et ont aussi connu une nette augmentation ces dernières années, comme le montre le tableau ci-après.

Evolution de la dotation de l'ART

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005
Personnel	9,37	9,92	-
Fonctionnement	7,38	7,82	-
TOTAL	16,75	17,75	18,7
Effectifs budgétaires	151	159	165

B. UNE SITUATION NÉANMOINS INSATISFAISANTE

1. Des montants insuffisants

a) La CRE

Les moyens actuels de la CRE, malgré leur progression rappelée ci-dessus restent insuffisants :

- en comparaison des organismes européens équivalents ;
- par rapport à l'objectif défini dans les rapports de préfiguration de la régulation, établis en 2000, qui estimaient à 150 emplois les effectifs nécessaires (on en était à 108 en 2004).

En outre, la **CRE a souffert des mesures de régulation budgétaire**. Ainsi, en 2003, la dotation de la CRE a fait l'objet de mesures d'annulation correspondant à 7 % de son budget, ainsi que de gels à hauteur de 10 %.

Cette situation est d'autant moins acceptable que les directives européennes du 26 juin 2003 ont prévu une accentuation de l'ouverture des marchés.

b) L'ART

De son côté, l'ART va se voir confier des responsabilités nouvelles en matière de régulation postale et a été victime, elle aussi, de gels tardifs et répétés sur son budget, de l'ordre du million d'euros, en montant cumulé.

2. Un manque regrettable d'autonomie

Comme l'a souligné, l'été dernier, le rapporteur général de votre commission des finances, à l'occasion de la discussion du projet de loi relatif au service public de l'électricité et du gaz, une ouverture **effective** des marchés suppose un régulateur **fort**. Un régulateur fort doit être **indépendant** donc disposer de ressources **autonomes**.

Concernant la CRE, notre collègue Philippe Marini avait déposé un amendement de principe, à ce texte, tendant à la doter de ressources propres. Il l'a retiré après que le ministre délégué à l'industrie, lui eût proposé de revenir sur la question, d'ici là confiée à un groupe de travail, lors de la discussion de la prochaine loi de finances, qui ne semble pas avoir été constitué.

Votre rapporteur spécial partage le point de vue du rapporteur général, auquel semble également s'être rallié notre collègue député Hervé Novelli, rapporteur des mêmes crédits à la commission des finances de l'Assemblée nationale. Ce dernier estime en effet, dans son dernier rapport, qu'« *une discussion devrait être engagée sur l'opportunité d'attribuer à la CRE une taxe affectée, comme il en existe dans beaucoup de pays européens* ».

S'agissant de l'ART, il suffirait que la loi soit respectée.

L'article L. 36-4, inséré dans le code des postes et télécommunications par la loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications ne dispose-t-il pas que « *les ressources de l'Autorité de régulation des télécommunications comprennent des rémunérations pour services rendus et des taxes et redevances...* » ?

Selon le même texte, ce n'est qu'« *en sus* » de ces ressources propres, que devraient être inscrits dans le budget de l'Etat les crédits nécessaires à l'accomplissement des missions de l'ART.

CONCLUSION

A part l'extraction du charbon national, dont la cessation est, sans aucun doute, définitive, aucune cause industrielle n'est jamais irrémédiablement perdue. L'innovation, on le voit à travers le bilan des activités de l'ANVAR, sert aussi bien l'adaptation des secteurs les plus traditionnels (avec, par exemple, la création de fibres textiles intelligentes) que l'émergence d'activité entièrement nouvelles, bientôt issues de la convergence des nanotechnologies, de la biologie, des technologies de l'information et des sciences de la cognition.

Ces évolutions, les unes comme les autres, assurent la régénération de notre tissu industriel.

Une nouvelle politique industrielle est en train de naître dans notre pays, éloignée des excès aussi bien de notre colbertisme traditionnel que d'un certain libéralisme européen.

Elle ne se confond pas avec une quelconque démission de l'Etat. Elle tend à lutter contre le foisonnement des structures administratives, la dispersion des efforts et le cloisonnement entre différents acteurs du développement industriel qui, paradoxalement, vont de pair avec nos mauvaises habitudes dirigistes et centralisatrices.

Cette nouvelle politique complète la logique du développement de **réseaux** de partenariat, par celle de la fixation des activités industrielles en **pôles**, attractifs et coopératifs, de compétitivité, à partir de la mobilisation de potentiels locaux et sur le modèle d'expériences réussies.

C'est donc une politique pragmatique en même temps que volontariste. Elle utilise les incitations fiscales, au moins autant que les aides budgétaires dont l'effet recherché est d'augmenter les participations à différents projets.

Elle n'hésite pas, non plus, à manier les exonérations de charges sociales.

Elle s'efforce enfin de se montrer plus convaincante vis-à-vis de Bruxelles avec un certain succès.

Avec les jeunes entreprises innovantes, dont le statut a été créé par la loi de finances pour 2004, cette nouvelle politique est en train de connaître ses premières réussites.

C'est pour l'encourager que votre rapporteur vous recommande l'adoption de ces crédits.

MODIFICATIONS APPORTÉES
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a **majoré**, à titre **non reconductible**, de 10.000 euros, les crédits du titre IV de l'industrie à l'article 40 (« *autres actions concourant à l'amélioration de l'environnement et de la compétitivité des entreprises* ») du chapitre 44-00 (qui comprend aussi les subventions à des organismes concourant à la réalisation du même objectif).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 27 octobre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen des crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : Industrie, sur le rapport de M. Eric Doligé, rapporteur spécial.

M. Eric Doligé, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que les crédits de l'industrie étaient rassemblés dans cinq des 17 agrégats que comportait le fascicule budgétaire du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Il a indiqué que ces crédits étaient gérés et distribués par quatre directions de l'administration centrale de Bercy et, sur le terrain, par les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) dont il a souligné le caractère interministériel.

M. Eric Doligé, rapporteur spécial, a ensuite exposé les raisons pour lesquelles ni le montant, ni l'évolution de ces moyens budgétaires ne lui semblaient réellement significatifs.

Il a précisé qu'en effet, l'agrégat correspondant aux DRIRE regroupait, pour l'essentiel des dépenses de personnel et de fonctionnement qui n'étaient pas comptabilisées, en revanche, dans les quatre autres agrégats dont le total, d'à peu près 2,4 milliards d'euros comprenait donc, principalement, des crédits d'intervention et des subventions d'investissement, sauf dans le cas des écoles des mines et des autorités de régulation.

Après avoir rappelé que son prédécesseur, M. Jean Clouet, estimait, à cause de ces omissions et de cette hétérogénéité, qu'il ne s'agissait pas d'un véritable budget, il a indiqué qu'il lui était difficile « d'interpréter la partition ».

Puis il a évoqué les fréquents changements de périmètres qui affectaient chaque année la présentation de ces crédits et concernaient, par exemple, pour 2005, les prestations aux anciens mineurs ou les centres techniques industriels. Il a souligné qu'en outre, d'importantes modifications étaient apportées, en cours d'exécution, aux autorisations budgétaires votées par le Parlement ce qui réduisait singulièrement l'intérêt de l'appréciation qui pouvait être portée sur les évolutions d'une année à l'autre, des crédits inscrits dans les lois de finances initiales. **M. Eric Doligé, rapporteur spécial**, a

également insisté sur l'importance du montant des transferts en cours d'exercice, en provenance du budget de la défense, à destination du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) qui dépassaient habituellement, chaque année, un milliard d'euros. Il a estimé qu'il ne fallait pas, dans ces conditions, attacher beaucoup d'importance à la baisse apparente de 2,3 % en 2005, de l'ensemble, hors DRIRE, des crédits de l'industrie, d'autant que plusieurs établissements subventionnés disposaient de ressources propres d'un montant parfois appréciable.

Il a évoqué ensuite certaines dépenses qui ne semblaient pas avoir un lien évident avec une quelconque politique industrielle telles que l'aide au transport postal de la presse, ou les crédits du médiateur postal, chargé d'arbitrer les litiges entre la Poste et les usagers, ou encore les sommes consacrées aux oléoducs de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

M. Eric Doligé, rapporteur spécial, a ensuite noté que quatre postes de dépenses représentaient environ les deux-tiers du total des crédits de l'industrie : les subventions au CEA, à l'agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR), à l'Institut français du pétrole (IFP) et les prestations à des mineurs retraités, certaines autres dotations paraissant, en comparaison, dérisoires. Il a estimé que, par delà le caractère disparate du montant et de l'objet des dotations et la variété des finalités des dépenses (aide à l'investissement et innovation, formation, régulation de la concurrence, reconversions et restructurations...), celles-ci pouvaient néanmoins être regroupées en trois principaux thèmes d'intervention concernant, respectivement, l'énergie, l'amélioration de la compétitivité des entreprises et l'aide au secteur et aux zones géographiques les plus en difficulté.

Puis **M. Eric Doligé, rapporteur spécial**, a évoqué les améliorations qui devaient résulter de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Il a apprécié, tout d'abord, qu'eussent été individualisées et séparées de l'agrégat fourre-tout « environnement et compétitivité des entreprises », les actions consacrées, respectivement au développement des technologies de l'information et de la poste et à l'offre de formation pour les entreprises.

Il a estimé, d'autre part que le fait que les interventions relatives à « l'après-mine » eussent été dissociées des autres actions d'accompagnement des mutations industrielles pour être regroupées dans un programme spécifique, clarifiait également la présentation des crédits.

Il a regretté, toutefois, que les prestations à d'anciens mineurs et les charges d'intérêt des emprunts des Charbonnages de France n'eussent pas été rattachées, ailleurs, à d'autres missions, dans la mesure où il ne s'agissait pas véritablement de politique industrielle.

Concernant l'action de prévention des nuisances et des risques industriels, **M. Eric Doligé, rapporteur spécial**, a indiqué que le ministère de l'écologie et du développement durable dirigeait, de son côté, un programme de prévention des risques et de lutte contre les pollutions, y compris industriels et s'est demandé comment ses initiatives seraient coordonnées avec celles du ministère délégué à l'industrie.

Il s'est interrogé aussi sur les raisons pour lesquelles cette action préventive figurait, dans le même programme qu'une action consacrée, elle, au développement industriel qu'il aurait semblé plus judicieux d'inclure dans le programme du ministère dédié au développement des entreprises.

De façon générale, **M. Eric Doligé, rapporteur spécial**, a estimé qu'une logique opérationnelle, conservatrice, tendant à continuer à confier les mêmes missions aux mêmes services avait prévalu, pour l'application de la LOLF, contre une approche plus réformatrice, qui aurait conduit à rationaliser le partage des compétences entre différentes administrations.

Il lui a semblé que, mis à part une expérimentation concernant les passifs financiers miniers, la préparation et la mise en œuvre de cette loi organique ne semblait guère avoir dépassé le stade de la définition des missions, programmes et actions, l'élaboration des budgets opérationnels de programmes ou des indicateurs de performances étant, en conséquence, peu avancée.

Or, il a souligné qu'il était nécessaire que la qualité de ces indicateurs contribue à combler le déficit actuel d'évaluation de l'ensemble des aides publiques à l'industrie.

Il a suggéré, à ce propos, que la commission fasse appel à la Cour des comptes, au titre de l'article 58-2° de la LOLF, ou procède, par ses propres moyens, à des investigations pour mieux apprécier l'impact des procédures d'aide du ministère de l'industrie à l'innovation et à la recherche industrielle.

Il a rappelé que la Cour des comptes s'était déjà penchée, à la demande de la commission, sur l'utilisation des crédits consacrés aux actions de restructuration et de conversion, et que les résultats de ces travaux avaient fait l'objet d'un rapport d'information ad hoc.

M. Eric Doligé, rapporteur spécial, a alors annoncé son intention d'effectuer, en application de l'article 57 de la LOLF, un contrôle budgétaire portant sur les crédits de l'ANVAR, après avoir rappelé que cette dernière était devenue, l'an dernier, gestionnaire de l'ensemble des crédits consacrés à la recherche industrielle et à l'innovation et venait d'être rapprochée de la banque de développement des petites et moyennes entreprises (PME).

Il a estimé que ces réformes, dont l'ANVAR avait été l'objet, témoignaient de l'amorce d'une nouvelle politique industrielle qui, après le

dispositif d'aide aux jeunes entreprises innovantes, mis en place par la loi de finances pour 2004, devrait privilégier, à partir de 2005, l'émergence de pôles de compétitivité.

Il s'est interrogé sur la participation des collectivités territoriales, et plus particulièrement des régions, à cette nouvelle politique.

M. Eric Doligé, rapporteur spécial, a enfin fait valoir que l'innovation ne résultait pas seulement de la valorisation de la recherche et ne débouchait pas uniquement sur la création d'entreprises nouvelles mais pouvait contribuer aussi à la survie de secteurs traditionnels et consister en une meilleure utilisation de connaissances déjà acquises et de technologies éprouvées. Il s'est demandé pour quelles raisons il semblait que la France, non seulement ait créé moins d'emplois que d'autres pays dans des secteurs correspondant à des activités nouvelles, comme celles liées aux biotechnologies, mais en ait perdu davantage dans des industries traditionnelles, comme le textile ou la construction navale.

Ses deux dernières observations ont porté sur :

- le nécessaire développement de filières industrielles de transformation de produits agricoles à usage non alimentaire dans l'agrochimie et la fabrication de biocarburants ;

- la gestion de la dette de Charbonnages de France, désormais considérée par Bruxelles comme une dette publique au sens strict du terme.

M. Eric Doligé, rapporteur spécial, a enfin préconisé l'adoption des crédits de l'industrie en raison de leur contribution à la mise en œuvre d'une nouvelle politique industrielle, dynamique et réformatrice, en indiquant qu'il se pencherait, dans son rapport écrit, sur les problèmes des délocalisations, des politiques locales de l'emploi, et sur la recherche industrielle, dans des secteurs particuliers comme celui des bio-industries.

Un large débat s'est alors instauré.

Après avoir remercié le rapporteur spécial pour la qualité de sa présentation, nonobstant le contenu « hétéroclite » dudit budget, M. Jean Arthuis, président, a souligné la rente de situation offerte aux banques au titre de la gestion par la dette de Charbonnages de France (CdF).

M. Serge Dassault a déploré l'insuffisance de ce budget, pourtant fondamental pour l'avenir de l'emploi, en comparaison de l'ambition des objectifs du gouvernement. Il a souligné l'importance du soutien aux petites et moyennes industries (PMI) apporté par la banque de développement des PME, l'ANVAR et la société française pour l'assurance du capital risque des PME (SOFARIS). Il a souhaité que soient renforcés les moyens mis à la disposition des jeunes entreprises innovantes.

M. Roland du Luart a évoqué le manque de crédits de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), et l'intérêt du développement d'énergies renouvelables issues de l'utilisation de la biomasse, dans le contexte de « flambée » des cours du pétrole.

M. Roger Karoutchi s'est interrogé sur les suites données à l'annonce par Mme Nicole Fontaine, alors ministre déléguée à l'industrie, d'un transfert aux régions de certaines aides aux PMI ainsi que sur la définition précise des pôles de compétitivité pour lesquels Mme Fabienne Keller a fait part de son intérêt.

M. Henri de Raincourt, après s'être interrogé sur la possibilité, pour le ministère de l'industrie, d'arriver à créer des emplois dans le secteur marchand, a critiqué la priorité donnée par les DRIRE, parmi les multiples missions qui leur sont confiées, à celles concernant l'environnement.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué partager totalement les craintes qui venaient d'être émises. Il a ensuite rappelé à la commission qu'elle avait accepté de commander une étude sur le financement et le caractère délocalisable ou non des services de proximité aux entreprises, aux institutions et aux personnes, et qu'il informerait plus complètement la commission, la semaine suivante, sur les suites à y réserver.

Enfin, suite à la demande de **M. Serge Dassault**, il a indiqué qu'à l'occasion de la présentation en commission du rapport sur l'évolution des prélèvements obligatoires, seraient développés les enseignements à tirer du déplacement qu'il avait effectué la semaine passée, au Danemark, en compagnie de M. Philippe Marini, rapporteur général.

En réponse aux différents intervenants, **M. Eric Doligé, rapporteur spécial**, a estimé que c'était souvent une vision plus financière qu'industrielle des problèmes qui prévalait après les regroupements de services qui avaient présidé à la constitution du grand ministère de la rue de Bercy. Il a rappelé l'importance de la Commission européenne dans la définition et l'autorisation des aides à l'industrie ainsi que l'importance des incitations fiscales et des crédits bancaires qui complètent le rôle des subventions budgétaires.

Il s'est déclaré d'accord avec **M. Roger Karoutchi** et **Mme Fabienne Keller** sur l'imprécision de la définition des pôles de compétitivité et a estimé que les DRIRE privilégiaient trop leurs fonctions de contrôleur au détriment de leurs responsabilités en matière de développement industriel.

Après avoir pris acte de l'avis favorable donné par M. Eric Doligé, rapporteur spécial, à l'adoption de ces crédits, la commission a alors décidé de réserver sa position jusqu'à l'examen des autres fascicules du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Réunie le jeudi 28 octobre 2004, sous la présidence de M. Denis Badré, vice-président, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Réunie à nouveau le **jeudi 25 novembre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission **a confirmé son vote favorable à l'ensemble des crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

Réunie le **mercredi 27 octobre 2004**, sous la **présidence** de **M. Jean Arthuis, président**, la commission, après avoir procédé à l'**examen des crédits de l'industrie**, sur le **rapport de M. Eric Doligé, rapporteur spécial**, a décidé de **réserver sa position jusqu'à l'examen des autres fascicules du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**.

Réunie le **jeudi 28 octobre 2004**, sous la **présidence** de **M. Denis Badré, vice-président**, la commission a décidé de **proposer au Sénat d'adopter les crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**.

Réunie à nouveau le **jeudi 25 novembre 2004**, sous la **présidence** de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale**.