



N° 1110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

RAPPORT – 1^{ère} partie

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 16

ÉCONOMIE, FINANCES et INDUSTRIE :

INDUSTRIE

Rapporteur spécial : M. HERVE NOVELLI

Député

SOMMAIRE

	Pages
1 ^{ère} partie du rapport	
INTRODUCTION	7
PRÉSENTATION GÉNÉRALE	15
CHAPITRE PREMIER - LE BUDGET DU MINISTERE DELEGUE A L'INDUSTRIE	15
I.- L'EXECUTION DU BUDGET EN 2002 ET 2003	15
A.- L'EXECUTION DU BUDGET EN 2002	15
B.- L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2003 (BILAN AU 31 JUILLET 2003).....	16
II.- UN PROJET DE BUDGET 2004 QUI MET EN AVANT LES ACTIONS SUR L'ENVIRONNEMENT ET LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES MAIS MAINTIENT CERTAINES MISSIONS TRADITIONNELLES DE SOUTIEN	17
A.- LES TROIS GRANDES ORIENTATIONS DU MINISTERE	18
1.- Formation, innovation et compétitivité	19
2.- Une énergie propre, sûre et compétitive	23
3.- L'accompagnement des mutations industrielles	25
B.- LES CREDITS DE L'INDUSTRIE	26
III.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	28
IV.- LA REORGANISATION DES SERVICES DU MINISTERE	33
A.- LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES	34
B.- LE RENFORCEMENT DU ROLE DE L'ANVAR	35
C.- LA SUPPRESSION ATTENDUE DE LA SUBVENTION A L'ASSOCIATION POUR LA PROMOTION ET LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL (APRODI).....	37
D.- LES DRIRE ASSUMENT DES MISSIONS PRECISES MAIS HETEROCLITES	38
E.- L'UTILE FUSION ENTRE LA DIGITIP ET LA DARMPI	41
CHAPITRE II – LA POLITIQUE DE L'ENERGIE DANS LE CONTEXTE DE LA LIBERALISATION	43
I.- LES INTERROGATIONS LIEES A L'AVENIR D'EDF ET DE GDF DANS LE CADRE DE LA LIBERALISATION DES MARCHES DE L'ENERGIE	44
A.- LE CONTEXTE DE LA LIBERALISATION DU MARCHE DE L'ELECTRICITE	44
1.- Bilan d'étape de l'ouverture du marché français.....	45
2.- Questions sur la situation d'EDF	48

B.- LA POURSUITE DE LA LIBERALISATION DU MARCHÉ DU GAZ	57
1.- Situation du gaz	57
2.- Les comptes de GDF	58
3.- La politique tarifaire	59
4.- La libéralisation du marché du gaz	61
5.- Le développement externe de GDF	62
6.- Le projet de changement de statut de GDF	63
II.- LA TRANSFORMATION DES MODALITES DU SOUTIEN PUBLIC A L'INDUSTRIE PARAPETROLIERE	64
A.- LE BILAN DE LA BUDGETISATION DE L'INSTITUT FRANÇAIS DU PETROLE UN AN APRES	64
B.- LE RESEAU DE RECHERCHE DES TECHNOLOGIES PETROLIERES ET GAZIERES ..	65
C.- LES AUTRES MESURES AFFECTANT LE FINANCEMENT DU SECTEUR	67
1.- La fiscalité de l'industrie pétrolière	67
2.- Les dépenses d'infrastructure	67
III.- L'EVOLUTION DU SECTEUR DU NUCLEAIRE	68
A.- LA MISE EN PLACE DU NOUVEAU DISPOSITIF DE SURETE NUCLEAIRE	68
1.- La direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et l'Institut de protection et de sûreté nucléaire	68
2.- Le rôle actuel de l'Autorité de sûreté nucléaire	69
3.- Les installations intéressant la défense	70
4.- La gestion des déchets	72
5.- La coopération avec les pays de l'Europe de l'est en matière nucléaire	74
B.- LES INTERROGATIONS SUR LA STRATEGIE INDUSTRIELLE D'AREVA DEUX ANS APRES SA CONSTITUTION	75
C.- LA SITUATION DU COMMISSARIAT A L'ENERGIE ATOMIQUE (CEA)	81
1.- Les moyens financiers du CEA	81
2.- La situation du CEA	83
D.- LE RENOUVELLEMENT DU PARC NUCLEAIRE FRANÇAIS ET LA QUESTION DU CHOIX DES CENTRALES « EPR »	84

2^{ème} partie du rapport

IV.- LES AMBITIONS D'UNE POLITIQUE D'EFFICACITE ENERGETIQUE

- A.- LE PROGRAMME NATIONAL D'AMELIORATION DE L'EFFICACITE ENERGETIQUE
 - 1.- Les statistiques relatives à l'intensité énergétique du PIB et à l'indépendance énergétique de la France se détériorent
 - 2.- Les orientations publiques en matière de maîtrise de l'énergie
- B.- LA SITUATION DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAITRISE DE L'ENERGIE (ADEME)

- 1.- Bilan des actions de l'Agence dans le domaine de l'énergie
 - 2.- Une gestion passée qui appelle un redressement
- C.- LA POLITIQUE DES MATIERES PREMIERES

CHAPITRE III – UN SOUTIEN PERFECTIBLE A L'INNOVATION ET AU DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL LOCAL

I.- DE NOMBREUX DISPOSITIFS D'AIDE A L'INNOVATION QUI GAGNERAIENT A ETRE RATIONALISES

- A.- DE NOMBREUX PROGRAMMES EUROPEENS ET NATIONAUX
- 1.- Les programmes communautaires sont mis en œuvre à travers la procédure Eurêka
 - 2.- Au plan national, la montée en puissance des 16 réseaux de recherche et d'innovation technologique
- B.- L'ACTION DE L'AGENCE NATIONALE DE VALORISATION DE LA RECHERCHE (ANVAR)

II.- LES AUTRES AIDES AUX PMI

- A.- BILAN GLOBAL DES AIDES AU DEVELOPPEMENT DES PMI
- B.- LA GESTION DE LA PROCEDURE ATOUT EST TRANSFEREE A L'ANVAR, AVANT UN POSSIBLE TRANSFERT AUX REGIONS
- C.- LES TENTATIVES D'EVALUATION EN TERMES D'EMPLOIS CREES

CHAPITRE IV – L'ATTENTION PORTÉE À L'ENVIRONNEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DE LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

I.- UN IMPORTANT EFFORT EN MATIÈRE DE FORMATION

- A.- L'OUVERTURE EUROPEENNE ET INTERNATIONALE DES ÉCOLES DES MINES
- B.- LE SOUTIEN AUX AUTRES ÉCOLES EST MAINTENU
- 1.- Le contrat quadriennal 2002-2005 et SUPELEC
 - 2.- L'École nationale supérieure de création industrielle

II.- LA PROMOTION DE LA PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE, DE LA MÉTROLOGIE ET DE LA QUALITÉ

- A.- LA POLITIQUE DES BREVETS N'EST TOUJOURS PAS COMMUNAUTAIRE
- 1.- Une progression soutenue des dépôts
 - 2.- Vers un brevet européen ?
 - 3.- L'INPI et la baisse de la tarification des brevets
- B.- LES CRÉDITS POUR LA QUALITÉ, LA NORMALISATION ET LA MÉTROLOGIE
- 1.- La promotion de la qualité et de la certification
 - 2.- La normalisation demeure un enjeu majeur
 - 3.- Le fonctionnement des organismes chargés de la normalisation et de la certification
 - 4.- La métrologie

III.- LES CENTRES TECHNIQUES INDUSTRIELS ET LES COMITES PROFESSIONNELS DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

CHAPITRE V – UN EFFORT MAINTENU EN MATIÈRE DE RECONVERSION ET DE RESTRUCTURATIONS INDUSTRIELLES

I.- LES CREDITS POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS INDUSTRIELLES SONT MAINTENUS A UN NIVEAU ELEVE

A.- LE SOUTIEN À LA RESTRUCTURATION INDUSTRIELLE

1.- L'action du Comité interministériel pour les restructurations industrielles (CIRI)

2.- Les crédits de restructuration industrielle hors CIRI

3.- Quelle efficacité pour les crédits de restructuration industrielle ?

B.- LA FIN PROGRAMMÉE DU SOUTIEN À L'ÉQUIPEMENT NAVAL

II.- LA GESTION DE LA FIN DE L'EXPLOITATION MINIÈRE

A.- LA SITUATION DE CHARBONNAGES DE FRANCE

B.- LA GESTION DE « L'APRÈS-MINES »

C.- LA RECONVERSION DES BASSINS MINIERES

D.- LA GARANTIE DES PENSIONS DES MINEURS

EXAMEN EN COMMISSION

INTRODUCTION

Le projet de budget 2004 du ministère délégué à l'Industrie est peu modifié dans sa masse, puisque les crédits de paiement s'élèvent à 2.446,62 millions d'euros en baisse de seulement - 0,33 % par rapport à l'an dernier.

L'action du Gouvernement ne se limite d'ailleurs pas aux crédits budgétaires puisque d'autres mesures sont prévues pour **soutenir l'innovation et la recherche industrielle**, avec la mise en place d'un véritable cadre juridique et financier pour les **sociétés unipersonnelles d'investissement à risque** (« *business angels* »), la rénovation en profondeur du régime du **crédit impôt recherche** et la création d'un nouveau dispositif d'exonération de charges sociales et fiscales en faveur des « *jeunes entreprises innovantes* ». L'Association nationale de valorisation de la recherche (ANVAR) voit aussi ses crédits de fonctionnement croître de 5 %.

Les premières indications relatives à la mise en œuvre de la loi organique au Minéfi montrent une certaine lenteur ; il serait souhaitable qu'elle s'accélère s'agissant d'un ministère engagé dans un processus de changement dénommé « *Bercy en mouvement* ». Les expériences pour l'année 2004 ne concernent pas l'industrie et la définition des indicateurs de performance et des objectifs en est encore à un stade très liminaire. Le Minéfi n'envisage pas de demander la création de missions interministérielles, ni pour retracer l'effort financier de l'État en faveur des PME, ni pour les actions en faveur de la recherche, cette dernière n'ayant pas encore fait l'objet d'un arbitrage de la part du Premier ministre. Le Minéfi envisage, outre sa participation à d'éventuelles missions interministérielles, la constitution de deux missions ministérielles, l'une portant sur la « *gestion et contrôle des finances publiques et du Minéfi* », et l'autre sur la « *politique économique* », qui comporterait entre autres programmes :

– « *la régulation, le contrôle et la sécurité des activités économiques et des flux d'échanges, en distinguant la régulation et le contrôle réalisés par des autorités administratives dans un programme séparé* ;

– *le développement durable des entreprises comportant des actions sectorielles (énergie, PME du commerce et de l'artisanat, entreprises industrielles, Poste et télécommunications, mutations industrielles, prévention des pollutions et des risques).* »

Le regroupement en un seul programme « fourre-tout » des politiques de l'énergie, des entreprises et de la recherche semble trop vaste et hétéroclite pour permettre à la représentation parlementaire de jouer son rôle de contrôle et d'évaluation. Cette option avait été critiquée par le rapport d'information de la mission sur la mise en œuvre de la loi organique présenté par MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, pour qui « *la cohérence de l'autorisation parlementaire dépendra de la précision des programmes* ».

Si l'on regarde la répartition par agrégat, la stabilité d'ensemble des crédits cache des évolutions contrastées. Les crédits affectés au secteur de l'énergie et des matières premières (agrégat 21), baissent pour s'établir à 704,8 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement (- 1,5) et à 96,38 millions d'euros en autorisations de programme (- 22 %). Cette baisse permet néanmoins une augmentation des crédits de fonctionnement de la Commission de régulation de l'énergie et la stabilisation de ceux affectés au Commissariat à l'énergie atomique (CEA), à l'Institut français du pétrole (IFP), à l'Agence nationale de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ou à Charbonnages de France.

Les dotations allouées à la recherche industrielle, à l'innovation et au développement des PMI (agrégat 22) s'élèvent en dépenses ordinaires et crédits de paiement à 363,79 millions d'euros (- 10,4 %) et en autorisations de programme à 298,67 millions d'euros (- 41 %). **Cette réduction, qui s'explique par le contexte budgétaire exceptionnellement tendu, est compensée par les efforts consentis en matière d'instruments fiscaux et sociaux, par une meilleure efficacité obtenue par un regroupement des lignes budgétaires et par le renforcement du rôle d'animation et de coordination confié à l'ANVAR.**

Les crédits de paiement relatifs aux actions portant sur l'environnement et la compétitivité des entreprises hors secteurs de la Poste et des télécommunications (agrégat 23) s'élèvent à 313,94 millions d'euros (+ 21 %). On reconnaît là la priorité donnée à la formation des ingénieurs et aux actions de promotion de la qualité, de la normalisation, de la certification, des brevets et de la métrologie, qui sont autant d'enjeux dans la compétition internationale. L'appui aux Centres techniques industriels – CTI et aux centres de promotion et de développement des entreprises – CPDE est de 89,7 millions d'euros (+ 26,8 %). Cette budgétisation doit compenser en 2004 la suppression des taxes parafiscales prévue par la loi organique, le Conseil d'État ayant rendu au cours de l'été un avis refusant de reconnaître aux activités des CPDE la qualification de missions de service public et donc la possibilité de percevoir des taxes affectées. **Il ne faut néanmoins pas tarder à trouver une solution pérenne au financement de ces organismes utiles aux entreprises.**

Les dépenses d'accompagnement des mutations industrielles (agrégat 24) s'élèvent à 657,3 millions d'euros et à 46,5 millions d'euros, représentant respectivement des augmentations de 1 % et 8 % par rapport à 2003.

Les redondances et incohérences des services administratifs en charge de l'industrie avaient été critiquées dans le rapport spécial de l'an dernier ; la Cour des comptes a depuis lors abondé dans ce sens dans plusieurs rapports. Les amendements proposés l'an dernier ont fait leur chemin et, cette année, le Gouvernement en a repris les idées, à savoir le renforcement du rôle de l'ANVAR, en matière de gestion des aides aux entreprises sur le terrain, et la suppression de la subvention à l'APRODI (Association pour la promotion et le développement industriel). En effet l'ANVAR voit cette année son rôle d'animation et de coordination des aides à l'industrie considérablement renforcé, avec notamment le rôle d'organisme payeur des aides à la recherche industrielle et à l'innovation du ministère de l'industrie (Eurêka, ATOUT...) et la gestion du remboursement des aides remboursables pour les grands travaux de recherche industrielle. **Il faudrait**

aller au bout de cette réforme en proposant un fort rapprochement entre les Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et les délégations régionales de l'ANVAR. En outre la ministre a entamé l'utile fusion de ses deux principales directions générales, à savoir la Direction de l'action régionale et des PMI (DARPMI) et la DIGITIP, dans un souci, légitime, de simplification et de recherche de synergies potentielles.

La politique de l'énergie est à l'aube d'un changement majeur dans le contexte de la libéralisation européenne. Les orientations du Gouvernement, qui bénéficie des conclusions du débat national sur les énergies organisé de janvier à mai 2003, s'articulent autour de trois axes prioritaires, la maîtrise de l'énergie, la diversification - avec les énergies renouvelables - et les aspects recherche et innovation. La ministre s'est engagée à soumettre au Parlement au début de l'année 2004 un projet de loi d'orientation sur les énergies.

Le redressement d'EDF, dans le contexte concurrentiel et globalisé qui est maintenant le sien, ne peut se faire qu'avec un statut adapté et une ouverture de son capital suffisante pour lui permettre de nouer des alliances capitalistiques nécessaire au financement de son extension. Bien sûr il faudra préalablement lancer un grand débat public, avec suffisamment de temps, pour que toutes les parties intéressées puissent exprimer leur point de vue, en incluant une discussion approfondie à l'Assemblée et au Sénat.

Les activités d'EDF à l'international avaient été critiquées l'an dernier. Il faut cette année se féliciter que ces critiques soient largement prises en compte par le Président d'EDF et que les activités de l'entreprise soient recentrées.

La budgétisation de l'IFP s'est effectuée dans de bonnes conditions. Mais un problème de gouvernance d'entreprise se pose quant au mode de contrôle de l'État. La Cour des comptes a dénoncé les mouvements fréquents de personnels de direction entre l'IFP et les administrateurs publics, qui entraînent un risque d'insuffisance et d'incapacité du contrôle de l'État. **Il pourrait être avisé, afin d'éviter ces dérives, de placer l'IFP, comme d'ailleurs les autres organismes publics vivant de crédits publics et ayant des filiales cotées en bourse, sous tutelle de l'Agence des participations de l'État.**

AREVA manque d'une stratégie industrielle claire, comme l'a montré le rapport de la Cour des comptes de décembre 2002 relatif aux activités du CEA-industrie / AREVA. **Votre Rapporteur spécial note cependant qu'AREVA reste fragilisée en situation de « mono-client » d'EDF, qui réalise une part importante de son chiffre d'affaire.** Elle a souhaité acquérir la filiale d'Alstom consacrée à la transmission et à la distribution d'électricité, ce qui témoignait d'une recherche de diversification hors de la sphère d'EDF. **Il est regrettable que l'étude du rapprochement d'AREVA et d'Alstom ait été abandonnée.** **Votre Rapporteur spécial reste convaincu qu'une telle option aurait pu contribuer à régler tant les problèmes stratégiques d'AREVA que les difficultés d'Alstom.**

Le souci de maintenir la possibilité de recourir à l'option nucléaire à l'échéance du renouvellement du parc actuel demande que soient conservées les compétences d'étude et les moyens de fabrication les plus stratégiques. C'est pourquoi la possibilité de construire un modèle du réacteur EPR (*European Pressurized Water Reactor*) est examinée avec attention. Cette possibilité apparaît notamment dans les conclusions du rapport des députés Birraux et Bataille élaboré au premier semestre 2003 dans le cadre de l'Office Parlementaire des choix technologiques et scientifiques sur le thème « *la durée de vie des centrales nucléaires et les nouveaux types de réacteurs* ». **La ministre déléguée à l'Industrie a proposé au Premier ministre le choix EPR et ce dernier devrait bientôt rendre sa décision.**

Le Gouvernement stabilise la dotation de l'ADEME au même niveau que l'an dernier, ce qui devrait entraîner une meilleure gestion des crédits importants alloués à cette agence, afin de mettre en oeuvre de façon efficace une politique de maîtrise de l'énergie.

On peut s'interroger sur l'utilité des 35 millions d'euros inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004 (chapitre 64-96) sur le budget de l'industrie, somme modique si on la compare aux quelques 700 millions d'euros affectés à **l'accompagnement de ces restructurations** et gérés par le ministère des affaires sociales. Les amendements de réduction de ces crédits avaient été rejetés l'an dernier, au motif qu'ils n'avaient pas tous été consommés les années précédentes et qu'ils risquaient de manquer d'efficacité du fait de leur éclatement entre les deux ministères. Au vu des rapports financiers portant sur l'année 2002 et le début de l'année 2003, ces crédits semblent mieux consommés et il faut s'en féliciter. **Depuis la discussion budgétaire de 2002, le Sénat et la Cour des comptes ont relayé les observations faites à cette occasion. Pour la Cour, ces aides aux entreprises reposent sur une organisation administrative complexe, qui doit être simplifiée et clarifiée.**

Si l'on peut admettre l'utilité de ces crédits, il faut néanmoins **s'interroger sur la dispersion des moyens** qu'ils représentent et sans doute envisager **leur regroupement au sein du ministère des affaires sociales**. On peut également **s'interroger sur les résultats concrets en termes d'emploi de ces actions de reconversion industrielle du ministère de l'industrie**. Les résultats des évaluations qui ont été demandées à l'Inspection générale de l'industrie et aux préfets sont attendus avec impatience.

- **La situation de l'industrie**

Dans un contexte mondial dégradé, la France, avec l'Allemagne et l'Espagne, ont mieux résisté que leurs partenaires. Depuis trois ans, le déclin de la production industrielle a surtout été important aux États-Unis, au Japon (- 6 %), au Royaume-Uni (- 6,5 %) et en Italie (- 4 %). L'Allemagne (- 1 %), la France (- 0,5 %) et l'Espagne (+ 0 %) ont mieux réagi. Les évolutions récentes montrent surtout un certain retard de croissance en Europe continentale, par comparaison avec la reprise constatée au Japon fin 2002 et espérée aux États-Unis à la mi-2003.

Le solde extérieur industriel s'est encore amélioré en 2002. L'appréciation de l'euro permet d'améliorer les termes de l'échange. Alors que les volumes sont quasi stables (+ 1 % à l'exportation comme à l'importation) les prix des produits manufacturés en euros ont baissé davantage à l'importation qu'à l'exportation. L'excédent commercial des produits manufacturés s'est nettement accru et frôle les 15 milliards d'euros, alors que le solde extérieur global a été de 8 milliards d'euros. L'industrie retrouve ainsi ses meilleures performances de la fin de la décennie précédente.

L'investissement industriel ne progresse pas en 2002, tout en restant à un niveau élevé. Depuis 10 ans, l'investissement industriel a progressé de 30 %. Mais cette croissance n'est pas régulière et reste très influencée par la conjoncture. Ainsi, la hausse est de 75 % depuis le creux des années 1993-94. Les retournements sont donc rapides et, depuis 2002, le ralentissement économique a entraîné une baisse de l'investissement industriel. Pour la première fois depuis 1995, en 2002 il aurait diminué de 9 % en volume dans l'industrie non alimentaire. Cependant les taux d'utilisation des capacités de production restent assez élevés. Les surcapacités sont donc limitées.

En 2002, la réduction des dépenses d'investissement concerne autant les PMI (- 12 %) que les grandes entreprises industrielles (- 11 %), alors qu'en 2001, seules les grandes entreprises avaient connu un recul de l'investissement, celui des PMI ayant continué d'augmenter.

En 2002, la baisse de l'emploi industriel a été plus faible en France (- 2,2 %) qu'en Allemagne, aux États-Unis, en Italie, au Royaume-Uni et au Japon (- 3,2 % à - 4,5 %). Il en est de même sur l'ensemble de la période 1996-2000. Aux États-Unis, l'emploi industriel s'est effrité dès 1998 alors même que la croissance se poursuivait, puis s'est violemment ajusté en 2001 (- 6,7 %). Au Royaume-Uni, l'emploi a augmenté jusqu'à la mi-1998 mais il baisse depuis, l'activité industrielle ayant été contrariée par le taux de change élevé de la livre. L'Allemagne a connu une très forte réduction de ses effectifs industriels jusqu'en 1998 suite à la réunification. Depuis, les effectifs sont relativement stables, alors qu'en moyenne, la croissance industrielle allemande est assez proche de celle observée en France. L'Espagne connaît en revanche une évolution de l'emploi industriel plus favorable qu'en France depuis 1996, car la production industrielle y augmente plus rapidement.

En valeur ajoutée, le poids de l'industrie manufacturière représente 15 % du PIB. Il diminue assez régulièrement en raison de la croissance rapide, de l'ordre de 4 %, de la productivité industrielle depuis 20 ans, et de l'externalisation accrue de certains services. Rappelons que, depuis 20 ans, la croissance de la valeur ajoutée industrielle en volume est supérieure à celle de l'ensemble de l'économie. Mais, les gains de productivité entraînant une baisse relative des prix industriels, la désindustrialisation reflète aussi ce transfert de la richesse industrielle au profit des autres secteurs de l'économie.

En terme d'emplois directs, le poids de l'industrie s'était stabilisé de 1997 à 2001. Il a même augmenté, après prise en compte des 230.000 emplois en intérim de

l'industrie manufacturière (estimés en équivalents temps complet). Mais le retournement conjoncturel récent a effacé ces gains, et l'emploi manufacturé total a baissé de 160.000 personnes en deux ans.

De plus en plus tournée vers l'exportation, la production a été freinée par la crise. Depuis quelques années, le commerce mondial se développe plus rapidement que le commerce entre pays européens. Mais ce mouvement a été freiné depuis deux ans par la crise, et, à l'exception du développement rapide des exportations du secteur pharmaceutique, les évolutions récentes sont assez ténues.

Les investissements étrangers en France restent élevés en 2002 et la France se positionnerait en 2^{ème} position pour l'accueil de ce type d'investissements, juste derrière la Chine. Les raisons profondes de ce phénomène appellent cependant à nuancer ce jugement positif, car nombre de PME sont vendues pour des raisons familiales et fiscales, au moment des successions. Ces investissements constituent également une certaine perte de contrôle sur les établissements industriels installés en France, avec notamment le risque d'opérations de rationalisation à moyen terme ou en fonction de la conjoncture.

Les crédits de l'industrie

Les crédits du budget pour 2004 s'élèvent à **474,82 millions d'euros en autorisations de programme** (- 36,06 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003) et à **2.446,62 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement** (- 0,33 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003).

A structure constante, une fois corrigé de la budgétisation de l'IFP (197 millions d'euros) et compte tenu de la neutralisation des transferts vers d'autres agrégats du Minéfi, les crédits (dépenses ordinaires + crédits de paiement) des agrégats « industrie » ont diminué de 110 millions d'euros, soit 4,3 % depuis 2001.

Le projet de loi de finances 2004 ne doit d'ailleurs pas se limiter à une lecture comptable des crédits, car il prévoit également un soutien financier par l'intermédiaire des **outils fiscaux et sociaux** que sont la mise en place d'un véritable cadre juridique et financier pour les sociétés unipersonnelles d'investissement à risque (« *Business angels* »), la rénovation en profondeur du régime du crédit impôt recherche et la création d'un nouveau dispositif d'exonération de charges sociales et fiscales en faveur des « jeunes entreprises innovantes ».

Si l'on regarde la répartition par agrégat, les crédits affectés au secteur de **l'énergie et des matières premières**, regroupés dans l'agrégat 21, s'élèvent dans le projet de loi de finances 2004 à 704,8 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement et à 96,38 millions d'euros en autorisations de programme. Les moyens de paiement reculent donc de 1,5 % par rapport à 2003 tandis que la diminution des moyens d'engagement est de 22 %.

On constate une :

- augmentation des crédits aux organismes de régulation, ainsi les moyens de fonctionnement de la Commission de régulation de l'énergie (ex Commission de régulation de l'électricité) augmentent de 13,8 % ;
- stabilisation de la subvention de fonctionnement de l'Institut Français du Pétrole – IFP (200 millions d'euros) ;
- stabilisation des subventions aux organismes intervenant dans le domaine de l'énergie (CdF, CEA, ainsi que l'ADEME). Les crédits de paiement en provenance du budget de l'industrie pour l'ADEME, en effet, progressent pour atteindre 33,5 millions d'euros soit une hausse de plus de 3,8 % par rapport au projet de loi de finances pour 2003 ; ses autorisations de programme connaissent en revanche une diminution, en passant de 36,9 millions d'euros à 31 millions d'euros. Les moyens alloués au CEA sur le budget de l'industrie sont stables pour ce qui concerne la subvention aux investissements et en léger recul (- 1,8 %) pour ce qui concerne la subvention de fonctionnement.

Les dotations allouées à la **recherche industrielle, à l'innovation et au développement des PMI**, regroupées dans l'agrégat 22, s'élèvent pour 2004, en dépenses ordinaires et crédits de paiement à 363,79 millions d'euros en recul (- 10,4 %) par rapport à l'exercice précédent. Les autorisations de programme demandées pour 2004 reculent également et s'élèvent à 298,67 millions d'euros (- 41 %). Cette réduction qui s'explique par le contexte budgétaire exceptionnellement tendu est compensée par les efforts en matière d'instruments fiscaux et sociaux et par une meilleure efficacité obtenue par un regroupement des lignes budgétaires et par le renforcement du rôle d'animation et de coordination confié à l'ANVAR.

On constate une :

- augmentation des crédits à l'ANVAR (crédits de fonctionnement de 41,8 millions d'euros, en progression de plus de 5 % par rapport à 2003). Par contre les crédits d'intervention de l'ANVAR (article 10 du chapitre 66-02) reculent en 2004, de 32,5 % en autorisations de programme pour s'établir à 81,8 millions d'euros et de 19,7 % en crédits de paiements pour atteindre 81,8 millions d'euros ;
- une diminution des crédits relatifs aux actions en faveur des PMI, dans le cadre des CPER, en matière d'aides à l'investissement et de diffusion des technologies (- 25 millions d'euros sur la période) ;

- une diminution des crédits affectés aux grands programmes de recherche du ministère de l'Industrie, compensée par le fait que le remboursement des avances remboursables, maintenant centralisé à l'ANVAR, viendra abonder le financement des nouveaux projets, et par le fait que le ministère de la recherche reprendra sur son budget une partie du financement de ces actions ;

- diminution des crédits affectés au Réseau de recherche sur les technologies pétrolières et gazières, les autorisations de programme passant ainsi de 25,1 millions d'euros à 2,5 millions d'euros tandis que les crédits de paiement reculent de 14,1 millions d'euros à 8,6 millions d'euros, à quoi s'ajouteront en compensation le revenu des avances remboursables d'un montant total estimé de 10 millions d'euros en 2004.

L'agrégat 23, qui regroupe les actions portant sur **l'environnement et la compétitivité des entreprises**, contient également des dotations qui relèvent du secteur de la poste et des télécommunications. Hors ces dotations, les crédits de paiement de l'agrégat 23 s'élèvent à 313,94 millions d'euros. Ils progressent de plus de 21 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003.

- les dépenses en matière de formation des ingénieurs et aux métiers de l'industrie (Écoles des mines, SUPELEC) progressent ;

- les crédits relatifs aux actions de promotion de la qualité, de la normalisation et de la métrologie se maintiennent. Les crédits de paiement connaissent un léger recul et passent de 53,1 millions d'euros à 52,34 millions d'euros. Les autorisations de programme progressent en revanche fortement (+ 7,6 %). L'appui aux Centres techniques industriels – CTI est de 89,7 millions d'euros (augmentation en un an de 26,8 %, afin de compenser la suppression des taxes parafiscales prévue par la loi organique relative aux lois de finances).

Les dépenses **d'accompagnement des mutations industrielles**, regroupées dans l'agrégat 24, s'élèvent à 657,3 millions d'euros en dépenses ordinaires + crédits de paiement et à 46,5 millions d'euros en autorisations de programme, représentant respectivement des augmentations de 1 % et 8 % par rapport à la loi de finances initiale 2003.

On constate une :

- augmentation dans le domaine de la sécurité minière, tant pour ce qui est des organismes de soutien à la gestion de l'Après mines (Gisos, Géodéris, Agence de prévention et de surveillance des risques miniers – ASPRM) que pour les crédits destinés au respect par l'État des obligations résultant du code minier ;

- augmentation des crédits affectés aux reconversions et restructurations industrielles (+ 13,2 millions d'euros) ;

- diminution des aides à la construction navale (91,47 millions d'euros dans le projet de loi de finances 2004, soit une réduction de 46 millions d'euros entre 2001 et 2004), à la suite de l'application des dispositions communautaires en vigueur.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

À cette date, 78 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial. Il faut aussi noter qu'à la date de discussion du présent rapport, le 3 novembre 2003, 92 % des réponses lui étaient parvenues.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

CHAPITRE PREMIER

LE BUDGET DU MINISTÈRE DÉLÉGUÉ À L'INDUSTRIE

I.- L'EXECUTION DU BUDGET EN 2002 ET 2003

Le budget de l'industrie est difficile à appréhender car il est éclaté en une multitude d'actions disparates figurant sur plusieurs lignes budgétaires, géré par plusieurs services ministériels au sein du Minéfi, et même par plusieurs ministères (industrie, PME). L'efficacité de l'action du Gouvernement en la matière, pâtit de cet éclatement et il faut en simplifier les procédures et en améliorer la gestion, ceci est d'autant plus vrai dans la situation difficile dans laquelle se trouvent les finances publiques en France du fait de la conjoncture économique défavorable.

A.- L'EXECUTION DU BUDGET EN 2002

Les reports de crédits sur le budget 2002 se sont élevés à 267,6 millions d'euros (12,5 % de la loi de finances initiale). Il n'y a pas eu d'annulations.

Les transferts de crédits à destination du budget de l'industrie se sont élevés à 1,20 milliards d'euros en dépenses ordinaires + crédits de paiement et 1,36 milliards d'euros en autorisations de programme, ceux en provenance du budget de l'industrie à 3,05 milliards d'euros en dépenses ordinaires + crédits de paiement et le même montant en autorisations de programme (Salsigne, à destination de l'aménagement du territoire). Les répartitions de crédits à destination du ministère de l'industrie se sont élevées à 275 millions d'euros en crédits de paiement et rien en autorisations de programme. Il n'y a pas eu de virements de crédit en gestion. Les rattachements de fonds de concours sont prévus pour un montant de 48,5 millions d'euros. La loi de finances rectificative de 2002 a entraîné des crédits de paiement additionnels de 8,5 puis une suppression de 58 millions d'euros ; les autorisations de programme y ont été diminuées de 57,5 millions d'euros.

Au total, le résultat de toutes ces opérations a permis pour l'exercice 2002 une ouverture de crédits en dotations effective de 3.962 millions d'euros en dépenses ordinaires + crédits de paiement (+ 75 % par rapport à la loi de finances initiale) et 1.938 millions d'euros en autorisations de programme (+ 271 % par rapport à la loi de finances initiale). Le taux de consommation par rapport à ces crédits ouverts en dotation effective s'est élevé à 88,51 % en dépenses ordinaires + crédits de paiement et 71,45 % en autorisations de programme. Ces taux particulièrement bas résultent principalement de la faible consommation des crédits en dépenses ordinaires + crédits de paiement du titre III (45,70 %), des crédits en autorisations de programme du titre V (55,79 %) et des crédits en autorisations de programme du titre VI (72,2 %).

Si l'on compare maintenant la consommation effective des crédits par rapport à la loi de finances initiale, le compte-rendu de gestion budgétaire pour l'année 2002 indique les éléments suivants :

(millions d'euros)

Agrégat	LFI 2002	Crédits ouverts	Exécution 2002	% / LFI	% / Crédits ouverts
(18 Services de l'action régionale pour la sécurité et la compétitivité industrielle)	143	201	178	124,48	88,56
21 Énergie et matières premières	509	568	538	105,70	94,72
22 Développement des PMI, recherche et innovation	460	560	428	93,04	76,43
23 Action sur l'environnement et le développement de la compétitivité des entreprises	681	694	663	97,36	95,53
24 Accompagnement des mutations industrielles	645	779	736	114,11	94,48
Total Industrie(*)	2.295	2.601	2.365	103,05	90,93

(*) Y compris les crédits de l'agrégat 23 affectés aux postes et télécommunications, mais non compris l'agrégat 18.

Ces taux de consommation sont relativement satisfaisant si on les compare à ceux de l'an dernier (voir tableau ci-dessous). En particulier les crédits de l'agrégat 24 (restructurations industrielles) connaissent un meilleur taux de consommation, la raison en est certainement le retournement de la conjoncture économique, qui a rendu nécessaire un soutien public accru.

(millions d'euros)

Agrégat	LFI 2001	Crédits ouverts	Exécution 2001	% / LFI	% / Crédits ouverts
18 Services de l'action régionale pour la sécurité et la compétitivité industrielle)					
21 Énergie et matières premières	532	661	634	119,17	95,92
22 Développement des PMI, recherche et innovation	491	548	423	86,15	77,19
23 Action sur l'environnement et le développement de la compétitivité des entreprises	672	703	685	101,93	97,44
24 Accompagnement des mutations industrielles	687	849	748	108,88	88,10
Total Industrie(*)	2.382	2.761	2.490	104,53	90,18

(*) Y compris les crédits de l'agrégat 23 affectés aux postes et télécommunications, mais non compris l'agrégat 18.

B.- L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2003 (BILAN AU 31 JUILLET 2003)

Les mesures de gel de crédit adoptées jusqu'au 31 juillet ont porté sur un montant de 103,7 millions d'euros en autorisations de programme (18 % de la loi de finances initiale) et 145,2 millions d'euros en crédits de paiement (6,7 % de la loi de finances initiale).

Les reports de crédits se sont élevés à 236 millions d'euros en dépenses ordinaires + crédits de paiement (11 % de la loi de finances initiale).

Les transferts de crédits à destination du budget de l'industrie se sont élevés à 1,08 milliard d'euros en dépenses ordinaires + crédits de paiement et 1,17 milliard d'euros en autorisations de programme. Il n'y en a pas en provenance du budget de l'industrie. Les répartitions de crédits en faveur du ministère de l'industrie se sont élevées à 615.500 euros en crédits de paiement et 1,5 million en autorisations de programme. Il n'y a pas eu de virements de crédit en gestion.

Les annulations se sont élevées à 46,8 millions d'euros en autorisations de programme (6,5 % de la loi de finances initiale) et 64,7 millions d'euros en dépenses ordinaires + crédits de paiement (3 % de la loi de finances initiale). Les rattachements de fonds de concours sont prévus pour un montant de 27,4 millions d'euros.

Au 31 juillet 2003 le taux de consommation par rapport aux crédits ouverts en dotations effectives s'est élevé à 43,55 % en dépenses ordinaires + crédits de paiement et 60,80 % en autorisations de programme. Ces faibles taux résultent principalement de la faible consommation des crédits en dépenses ordinaires du titre IV (56,8 %), des crédits en autorisations de programme et crédits de paiement du titre V (respectivement 67,1 et 69,7 %) et des crédits du titre VI en autorisations de programme (43,55 %) et dépenses ordinaires + crédits de paiement (60,8 %).

II.- UN PROJET DE BUDGET 2004 QUI MET EN AVANT LES ACTIONS SUR L'ENVIRONNEMENT ET LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES MAIS MAINTIENT CERTAINES MISSIONS TRADITIONNELLES DE SOUTIEN

Les crédits du budget pour 2004 s'élèvent à 474,82 millions d'euros en autorisations de programme (- 36,06 % par rapport à la loi de finances initiale 2003) et à 2.446,62 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement (- 0,33 % par rapport à la loi de finances initiale 2003).

A structure constante, une fois corrigé de la budgétisation de l'IFP (197 millions d'euros) dont les crédits ont été remis dans les lois de finances initiales 2001 et 2002 pour permettre les comparaisons et compte tenu de la neutralisation des transferts vers d'autres agrégats du Minéfi qui ont modifié le périmètre des crédits en 2003, les crédits (dépenses ordinaires + crédits de paiement) des agrégats « industrie » ont diminué de 110 millions d'euros, soit 4,3 % depuis 2001 (cf. tableaux joints à périmètre constant et périmètre courant).

ÉVOLUTION À STRUCTURE COURANTE

	2001	2002	2003	2004	Évolution 2004/2001 (en millions d'euros)	Évolution 2004/2001 (en %)
Titre III	22,9	240,02	246,17	254,66	31,76	14,25
Titre IV	1.358,59	1.358,29	1.562,07	1.621,95	263,36	19,38
Titre V	12,55	19,26	16,06	13,69	1,14	9,08
Titre VI	766,05	667,68	630,30	556,32	- 209,73	- 27,38
Total CP	2.360,09	2.285,25	2.454,60	2.446,62	86,53	3,67
Évolution annuelle (en millions d'euros)		- 74,84	169,35	- 7,98		
Évolution annuelle (en %)		- 3,17	7,41	- 0,33		

**ÉVOLUTION À STRUCTURE CONSTANTE POUR NEUTRALISER LA BUDGÉTISATION
DE L'INSTITUT FRANÇAIS DU PÉTROLE EN 2003**

Titre III	222,9	240,02	246,17	254,66	31,76	14,25
Titre IV (retraité en 2001 et 2002 pour tenir compte de la budgétisations de 197 millions d'euros au titre de l'IFP en 2003)	1.555,59	1.555,29	1.562,07	1.621,95	66,36	4,27
Titre V	12,55	19,26	16,06	13,69	1,14	9,08
Titre VI	766,05	667,68	630,3	556,32	- 209,73	- 27,38
Total CP	2.557,09	2.482,25	2.454,6	2.446,62	- 110,47	- 4,32
Évolution annuelle (en millions d'euros)		- 74,84	- 27,65	- 7,98		
Évolution annuelle (en %)		- 2,93	- 1,11	- 0,33		

Cette évolution à périmètre constant recouvre sur la période considérée :

- une augmentation des crédits du Titre III (+ 14,25 %) ;
- une augmentation des crédits du Titre IV (+ 4,27 %) ;
- une augmentation des crédits du Titre V (+ 9,08 %) ;
- une baisse des crédits du Titre VI (- 27,38 %).

A.- LES TROIS GRANDES ORIENTATIONS DU MINISTÈRE

La présentation des agrégats n'a pas été modifiée dans le projet de loi de finances 2004. Les travaux relatifs à la mise en œuvre de la nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances vont conduire à la disparition de la structuration des crédits organisée autour du concept d'agrégat depuis 1998. Ces travaux revêtent dorénavant un caractère prioritaire.

Le découpage actuel des agrégats englobant les crédits de l'industrie s'articule autour des grands axes traditionnels d'intervention :

- agrégat 21 : la politique énergétique (704,8 millions d'euros en crédits de paiement et 96,4 millions d'euros en autorisations de programme) ;

- agrégat 22 : l'appui à l'innovation, à la recherche industrielle et la diffusion des techniques (363,8 millions d'euros en crédits de paiement et 298,7 millions d'euros en autorisations de programme) ;

- agrégat 23 : l'action sur l'environnement des entreprises en vue d'améliorer leur compétitivité (720,6 millions d'euros en autorisations de programme et 33,3 millions d'euros en autorisations de programme) ;

- agrégat 24 : l'accompagnement des mutations industrielles (657,4 millions d'euros en autorisations de programme et 46,5 millions en crédits de paiement).

La structuration de l'agrégat 18 « *Services de l'action régionale pour la sécurité et la compétitivité industrielle* » autour de ses cinq composantes : développement industriel et technologique ; prévention des pollutions et des risques ; contrôle des véhicules ; autres contrôles techniques ; fonctions support et assimilées n'a subi aucune modification dans le bleu pour 2004 (144 millions d'euros en crédits de paiement et 670.000 euros en autorisations de programme). Cet agrégat concerne des actions gérées par la DARPMI (Direction de l'action régionale et des PMI) et les DRIRE (directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement) en collaboration avec les ministères en charge de l'environnement, des transports et de la recherche. Votre **Rapporteur spécial** regrette que le Gouvernement ne comptabilise pas les crédits de cet agrégat dans le total des crédits affectés à l'industrie, comme la logique le voudrait. Cet agrégat est imputé sur les crédits relatifs aux « *services financiers, monnaie et médailles* », mais leur rapporteur spécial, M. Thierry Carcenac, n'en traite pas car il ne les considère pas comme devant entrer dans son champ de compétence.

Selon le ministère de l'Économie, des Finances et de l'industrie, le budget 2004 du ministère de l'industrie est un budget modernisé et recentré pour mieux soutenir la compétitivité des entreprises françaises. Les mesures de modernisation (simplification et meilleure transparence des circuits administratifs) permettent de stabiliser les crédits budgétaires de la dotation globale tout en effectuant une mobilisation plus performante des ressources disponibles. Le budget pour 2004 est recentré autour de trois priorités : formation, innovation et compétitivité ; énergie ; mutations industrielles.

1.- Formation, innovation et compétitivité

Les dotations allouées à la recherche industrielle, à l'innovation et au développement des PMI, regroupées dans l'agrégat 22, s'élèvent pour 2004, en dépenses ordinaires et crédits de paiement à 363,79 millions d'euros en recul (- 10,4 %) par rapport à l'exercice précédent. Les autorisations de programme demandées pour 2004 reculent également et s'élèvent à 298,67 millions d'euros (- 41 %). Cette réduction s'explique par le contexte budgétaire exceptionnellement tendu, est compensée par les efforts en matière d'instruments fiscaux et sociaux (voir infra) et par une meilleure efficacité obtenue par un regroupement des lignes budgétaires et le rôle d'animation et de coordination confié à l'ANVAR. L'Agence sera, en effet, désormais l'organisme payeur de l'ensemble des aides en faveur de l'innovation et de la recherche industrielle, jusqu'alors versées directement par l'État. Elle se verra confier la gestion des procédures ATOUT, dans l'attente de leur

prochaine décentralisation aux régions. Les moyens alloués aux trois grands programmes de recherche industrielle stratégiques (crédits de la recherche industrielle, aides à la diffusion des techniques dans les PMI, réseau de recherche sur les technologies pétrolières et gazières) sont désormais regroupés sur un chapitre unique, le chapitre 66-02, dont le nouveau libellé est « *recherche industrielle, innovation et compétitivité des entreprises* ».

L'agrégat 23, qui regroupe les actions portant sur l'environnement et la compétitivité des entreprises, contient également des dotations qui relèvent du secteur de la poste et des télécommunications. Hors ces dotations, les crédits de paiement de l'agrégat 23 s'élèvent à 313,94 millions d'euros. Ils progressent de plus de 21 % par rapport à la loi de finances pour 2003.

Dans le cadre d'un budget 2004 modernisé, l'effort visant à stimuler la croissance industrielle en agissant sur les facteurs qui commandent la compétitivité des entreprises sera renforcé dans les quatre directions :

a) La formation

La formation aux métiers de l'industrie mise sur la valeur ajoutée de l'intelligence, atout majeur dans la compétition mondiale (plus de 209 millions d'euros, soit + 4,71 % par rapport à la loi de finances initiale 2003). Les crédits des écoles d'ingénieurs dépendant du ministère de l'industrie progressent, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, de 7,6 % et, à périmètre constant, de 3,4 %.

Les dotations versées à SUPELEC connaissent une vive progression (+ 8,8 %) afin d'accompagner la croissance de l'établissement qui, à la demande de l'État, a augmenté ses promotions de 360 à 440 ingénieurs par an.

Les Écoles des mines disposeront d'un budget global de 106,2 millions d'euros, en augmentation de 5,67 %, afin de renforcer leur mission de formation des ingénieurs pour l'industrie, de conduite d'actions de recherche et de transferts technologiques vers l'industrie et de coopération internationale en matière d'enseignement et de recherche. En dépenses ordinaires et crédits de paiement, les dotations des écoles des mines progressent de plus de 5,6 % par rapport à la loi de finances pour 2003 pour atteindre 106,2 millions d'euros. Toutefois cette augmentation résulte du « rebasage » de 4,6 millions d'euros des crédits de l'article 91 du chapitre 31-94 correspondant, en réalité, à un transfert de crédits depuis un article budgétaire (l'article 12 du chapitre 31-94) qui ne figure pas dans le périmètre des crédits de l'industrie. En ne prenant pas en compte cette évolution, les dotations des écoles des mines ne progressent que d'environ 1 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Les autorisations de programme retrouvent un niveau normal en passant de 23,96 millions d'euros en 2003 à 10,29 millions d'euros, après le financement l'an dernier du programme d'équipement exceptionnel notamment pour mettre en place le centre de microélectronique de Provence, créé à Gardanne, qui dépend de l'école nationale supérieure des mines de Saint-Etienne. La constitution du nouveau Centre de microélectronique de Provence à Gardanne, qui devrait à terme accueillir 660 élèves, sera poursuivie. Les liens des laboratoires et centres de recherche des

écoles des mines avec le monde industriel seront intensifiés par une activité de contrats industriels et de transfert de technologie avec des grands groupes industriels, des petites et moyennes entreprises dans le secteur des hautes technologies (en France et à l'étranger) et par une participation active aux programmes de recherche de l'Union européenne.

En lien étroit avec le ministère de l'éducation nationale, des projets de groupements européens d'établissements d'enseignement supérieur seront développés, à partir de 2004. Ces groupements réuniront en leur sein des établissements de plusieurs pays membres de l'Union européenne et offriront un cursus intégré bénéficiant d'une reconnaissance mutuelle. Le ministère consacrera 2 millions d'euros au développement de ces groupements dont l'ambition est de contribuer à renforcer l'excellence du pôle que constitue l'Union européenne dans la compétition des savoirs.

b) Encouragement à l'innovation et à la recherche industrielle

S'agissant de l'encouragement à l'innovation et à la recherche industrielle (recherche et développement), le budget pour 2004 contient deux évolutions importantes : le renforcement du rôle d'animation et de coordination confié à l'ANVAR et le regroupement sur un seul chapitre budgétaire des programmes de recherche industrielle stratégiques.

Les crédits de fonctionnement à l'ANVAR augmentent (41,8 millions d'euros, en progression de plus de 5 % par rapport à 2003). Par contre les crédits d'intervention de l'ANVAR (article 10 du chapitre 66-02) reculent en 2004, de 32,5 % en autorisations de programme pour s'établir à 81,8 millions d'euros et de 19,7 % en crédits de paiements pour atteindre 81,8 millions d'euros.

Les actions en faveur des PMI, dans le cadre des Contrats de Plan État-Régions, en matière d'aides à l'investissement et de diffusion des technologies diminuent néanmoins de 25 millions d'euros par rapport à l'an dernier.

Les crédits affectés aux grands programmes de recherche du ministère de l'Industrie seront fixés à 143,05 millions d'euros en crédits de paiement et 141,55 millions d'euros en autorisations de programme, en diminution par rapport au projet de loi de finances pour 2003 (278,2 millions d'euros en autorisations de programme et 166,2 millions d'euros de crédits de paiement). Cette baisse doit être nuancée par le fait que le remboursement des avances remboursables, maintenant centralisé à l'ANVAR, viendra abonder le financement des nouveaux projets, et on espère ainsi un meilleur taux de retour pour un montant estimé à quelques 60 millions d'euros prévus en 2004. Ces crédits seront directement recyclés vers de nouveaux projets de recherche et développement plutôt que d'être reversés au budget général de l'État. D'autre part le ministère en charge de la recherche s'est engagé à prendre à sa charge le financement de certains programmes pour un montant de 60 millions d'euros, correspondant au financement des dépenses assumées par les laboratoires publics dans le cadre des partenariats privé-public. Au total, ce sont donc quelques 260 millions d'euros en crédits de paiement qui seront ainsi affectés aux entreprises pour ces programmes de recherche. En outre le regroupement des crédits sur une ligne budgétaire unique améliorera la coordination des programmes de recherche et entraînera leur plus grande efficacité.

Le projet de loi de finances 2004 propose en effet le regroupement sur un chapitre unique « *Recherche industrielle, innovation et compétitivité des entreprises* » des moyens alloués aux trois grands programmes de recherche industrielle stratégiques :

- les crédits de recherche industrielle seront rassemblés, au sein du chapitre unique, dans le « fonds de compétitivité des entreprises » (143 millions d'euros de crédits de paiement et 141,5 millions d'euros d'autorisations de programme) ;
- les aides à la diffusion des techniques dans les PMI, assurées dans le cadre de la procédure déconcentrée et contractualisée « ATOUT », qui s'élèveront à 10,5 millions d'euros en crédits de paiement et 9 millions d'euros en autorisations de programme, sont destinées à être transférées aux régions au titre de la décentralisation ;
- les moyens alloués au réseau de recherche sur les technologies pétrolières et gazières (RRTPG, ex-FSH) seront fixés à 8,6 millions d'euros en crédits de paiement et 2,5 millions d'euros en autorisations de programme. - du Réseau de recherche sur les technologies pétrolières et gazières (RRTPG), qui remplace, depuis l'année dernière, l'ancien fonds de soutien aux hydrocarbures. Comme l'année dernière, les moyens alloués au RRTPG diminuent très fortement, les autorisations de programme passent ainsi de 25,1 millions d'euros à 2,5 millions d'euros tandis que les crédits de paiement reculent de 14,1 millions d'euros à 8,6 millions d'euros. Il faut nuancer cette baisse en rappelant que ce réseau fonctionne selon la procédure des avances remboursables et que leur montant total estimé sera de l'ordre de 10 millions d'euros en 2004.

L'action en faveur de l'innovation et de la recherche industrielle ne se limite pas, dans le budget pour 2004, aux seuls crédits budgétaires, qui seuls sont discutés dans le cadre de la 2^{ème} partie de la loi de finances. Le projet de loi de finances prévoit également un soutien financier par l'intermédiaire des outils fiscaux et sociaux :

- en soutenant l'investissement dans les sociétés récentes, par la mise en place d'un véritable cadre juridique et financier pour les sociétés unipersonnelles d'investissement à risque⁽¹⁾ (coût estimé de 30 millions d'euros) ;
- en rénovant en profondeur le régime du Crédit impôt recherche, en élargissant les dépenses éligibles et surtout qui comprendra dorénavant une part liée au volume annuel de dépenses de recherche. Si la montée en charge du dispositif sera progressive, cette mesure devrait coûter à l'État près de 440 millions d'euros supplémentaires en année pleine ;
- en créant un nouveau dispositif d'exonération de charges sociales et fiscales en faveur des « jeunes entreprises innovantes ». Dans ce cadre, est notamment prévue au projet de loi de finances pour 2004, une dotation spécifique de 25 millions d'euros (chapitre 44-81), destinée à la compensation de l'exonération

⁽¹⁾ « *Business angels* ».

totale des charges patronales pour les entreprises âgées de moins de 8 ans qui dépassent plus de 15 % de leur budget dans la recherche-développement.

Votre **Rapporteur spécial se félicite de ces mesures de déductions fiscales et sociales, qui sont la traduction budgétaire du « plan innovation » lancé cette année par le Gouvernement. Il aurait cependant préféré une mesure d'exonération de charges fiscales et sociales d'application générale, et s'interroge sur la tendance actuelle à créer des mesures spécifiques qui risquent de constituer des niches fiscales, toute entreprise pouvant – et devant - *a priori* se définir comme « jeune » et « innovante ».**

c) Les actions tournées vers le développement des PMI et la diffusion des nouvelles technologies

Les actions tournées vers le développement des PMI et la diffusion des nouvelles technologies actuellement gérées au niveau régional et intégralement contractualisées au sein des contrats de Plan État Régions, pour lesquelles seront réservés 55,64 millions d'euros de crédits de paiement et 65,53 millions d'euros d'autorisations de programme.

d) Mise en place d'un environnement favorable au développement et à la compétitivité des entreprises

Les actions de promotion de la qualité, de la normalisation et de la métrologie seront globalement maintenues en 2004. Les crédits de paiement connaissent un léger recul et passent de 53,1 millions d'euros à 52,34 millions d'euros ; les autorisations de programme progressent en revanche fortement (+ 7,6 %) en raison d'un effort particulier visant à poursuivre le programme de modernisation des équipements du Laboratoire national d'essais (LNE) dont les crédits d'équipement progressent de plus de 24 %. La dotation à l'Association française de normalisation (AFNOR) est 19 millions d'euros pour les actions de normalisation. Le versement d'une aide au développement et à la diffusion de la métrologie est de 32 millions d'euros. Les divers soutiens en faveur de l'environnement des entreprises et les études visant à la veille stratégique sur les grandes tendances de la croissance industrielle s'élèveront à 11,34 millions d'euros en 2004. Enfin l'appui aux Centres techniques industriels est de 89,7 millions d'euros (augmentation en un an de 26,8 %, afin de compenser la suppression des taxes parafiscales prévue par la loi organique relative aux lois de finances).

2.- Une énergie propre, sûre et compétitive

Les crédits affectés au secteur de l'énergie et des matières premières, regroupés dans l'agrégat 21, s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2004 à 704,8 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement et à 96,38 millions d'euros en autorisations de programme. Les moyens de paiement reculent donc de 1,5 % par rapport à 2003 tandis que la diminution des moyens d'engagement est de 22 %.

L'action du ministère se situera dans la maîtrise de l'énergie, la diversification du bouquet énergétique par le développement des énergies renouvelables et le renforcement des efforts de recherche et d'innovation technologique.

Le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) disposera d'une subvention de 911 millions d'euros dont 419,40 millions d'euros sur le budget de l'industrie, y compris les crédits alloués au délégué à la sécurité nucléaire Défense. La diminution enregistrée (- 1,55 %) tient compte du redéploiement et du lissage de certains programmes.

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) verra les crédits qui lui sont réservés sur le budget du ministère de l'industrie augmenter de 2,7 % en 2004, avec une dotation fixée à 48,58 millions d'euros (15,1 millions d'euros en fonctionnement et 33,5 millions d'euros en intervention) ; ses autorisations de programme connaissent en revanche une diminution, en passant de 36,9 millions d'euros à 31 millions d'euros.

Les moyens de la Commission de régulation de l'énergie (CRE - ex Commission de régulation de l'électricité) seront renforcés pour la seconde année consécutive, au titre de ses compétences étendues au domaine du gaz (+ 13,8 %). Le Budget de la CRE sera fixé à 13,85 millions d'euros, incluant la création de 12 emplois, après les 16 créations déjà enregistrées en 2003. **Votre Rapporteur spécial se félicite de cette augmentation de moyens qui est la conséquence logique du désengagement de l'État dans les secteurs de l'électricité, puis du gaz.**

La dotation de l'Institut français du pétrole (IFP), budgétisé en 2003, restera fixée à 200 millions d'euros.

Le renforcement du pôle « radioprotection » de la direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (DGSNR) se traduira par la création de 22 emplois supplémentaires, dont 17 dans les divisions opérationnelles de l'Autorité de sûreté nucléaire implantées dans les DRIRE. La dotation de l'Agence nationale des déchets radioactifs (ANDRA) et du Comité local d'information et de suivi du laboratoire souterrain d'étude de stockage géologique de déchets radioactifs de Bure sont reconduits (1,8 million d'euros).

Les autres actions conduites par le ministère en matière de politique énergétique (études, coopération internationale, remboursement au titre des infrastructures de l'OTAN) disposeront d'une dotation de 12,57 millions d'euros, la légère diminution enregistrée par rapport à la loi de finances initiale pour 2003 provenant pour l'essentiel de l'adéquation au plus près des besoins des dépenses supportés par la France au titre de l'infrastructure pétrolière de l'OTAN (- 1,2 million d'euros en 2004).

3.- L'accompagnement des mutations industrielles

Dans le projet de loi de finances 2004, les dépenses d'accompagnement des mutations industrielles, regroupée dans l'agrégat 24, s'élèvent à 657,3 millions d'euros en dépenses ordinaires + crédits de paiement et à 46,5 millions d'euros en autorisations de programme, représentant respectivement des augmentations de 1 % et 8 % par rapport à la loi de finances initiale 2003 (+ 13,2 millions d'euros).

Pour accompagner les mutations industrielles, aider à la reconversion des salariés et à la réindustrialisation des bassins d'emplois fragilisés, les dotations dont dispose le ministère seront consolidées.

Les crédits destinés à la revitalisation des bassins industriels sinistrés seront maintenus, à hauteur de 39 millions d'euros. Dans ce cadre, les crédits de paiement destinés aux aides à la reconversion – notamment à travers les fonds d'industrialisation - sont revus au plus près des besoins (- 2,3 millions d'euros). Les crédits de paiement directement consacrés aux aides aux projets d'implantation d'entreprises et à l'accompagnement des restructurations augmentent de 20 %.

En raison de la disparition des dispositifs d'aide à la commande, les aides à la construction navale diminuent (91,47 millions d'euros dans le projet de loi de finances 2004, soit une réduction de 46 millions d'euros entre 2001 et 2004).

Les moyens consacrés à la sécurité et à la gestion des sites miniers en reconversion augmentent globalement de 2,88 %, notamment pour les organismes qui assurent l'appui technique des DRIRE (Gisos, Géoderis, ASPRM). Les dotations visant à assurer les prestations dues aux mineurs augmenteront de 10,69 millions d'euros. Une subvention de 454 millions d'euros sera versée à Charbonnages de France, soit + 9,7 millions d'euros.

B.- LES CREDITS DE L'INDUSTRIE

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2004 PRINCIPALES MESURES NOUVELLES

(en euros)

Ajustements			
31-90	Ecoles des mines	Adaptation de la structure des emplois	-1.833
37-08	CRE	Adaptation de la structure des emplois	-8.133
37-06	ART	Ajustement aux besoins	-52.029
37-08	CRE	Ajustement aux besoins	851.601
37-90	Ecoles de mines	Ajustement aux besoins (bourses)	34.000
36-10	GET	Ajustement aux besoins	1.111.302
36-10	Ecoles des mines	Ajustement aux besoins (Gardanne)	50.000
37-61	Infrastructures pétrolières	Ajustement aux besoins	-1.219.043
44-05	Centres techniques industriels	Ajustement aux besoins	-348.320
44-05	Centres techniques industriels	Débudgétisation de la subvention au CODIFA	-3.308.673
44-80	Compétitivité des entreprises	Ajustement aux besoins	1.091.000
44-80	Compétitivité des entreprises	Suppression de la subvention à l'APRODI	-3.190.629
44-95	Participation à divers fonds de garanties	Ajustement aux besoins	-
			25.800.000
45-10	CEA	Ajustement aux besoins	-6.625.470
45-10	Charbonnages de France	Ajustement aux besoins	9.700.000
46-93	Prestations aux mineurs	Ajustement aux besoins	981.000
Moyens nouveaux			
31-90	DGSNR	Créations de 22 emplois	1.375.001
31-90	Ecoles des mines	Création de 3 emplois	276.922
31-97	Ecoles des mines	Augmentation des vacances d'enseignement	50.000
37-06	ART	Création de 8 emplois	472.855
37-06	ART	Majoration des crédits de fonctionnement	500.000
37-08	CRE	Création de 12 emplois	791.721
43-01	SUPELEC	Augmentation des moyens	609.305
43-01	Groupements européens	Dotation	2.000.000
44-04	ANVAR	Augmentation des moyens	2.000.000
44-05	Centres techniques industriels	Subventions aux CPDE	30.478.000
44-80	Compétitivité des entreprises	Augmentation des moyens (organismes Après mines)	659.000
44-81	Jeunes entreprises innovantes	Compensation de l'exonération de charges	25.000.000
44-95	Participation à divers fonds de garanties	Augmentation des moyens	1.551.834
46-93	Indemnisations sinistres Après mines	Augmentation des moyens	772.000
Transferts			
31-94	Ecoles des mines	Rebasage indemnitaire (chap. 31-94 Centrale)	4.500.000
34-98	DGSNR	Crédits en provenance des DRIRE (chap. 37-70)	251.000
36-10	ANFr	Extension des compétences aux TOM (chap. 41-10)	730.000
44-80	Compétitivité des entreprises	Forum des droits de l'Internet (SGPM)	1.143.368

Il n'y a pas à proprement parler de regroupement de chapitres dans le projet de loi de finances pour 2004 mais des suppressions et des regroupements d'articles pour des raisons de simplification et de plus grande transparence des circuits administratifs ; ainsi en est-il du regroupement dans un nouveau chapitre dénommé « *Recherche industrielle, innovation et compétitivité des entreprises* » des crédits contribuant au financement des programmes de recherche stratégiques, précédemment éclatés sur les chapitres 44-80, 62-92, 64-92 et 66-01.

La mise en place, dans le projet de loi de finances pour 2004, d'une compensation de l'exonération des charges patronales pour les jeunes entreprises innovantes justifie la création d'un nouveau chapitre 44-81, individualisant cette nature de dépense spécifique au sein du Titre IV.

S'agissant des prolongations du ministère de l'industrie, les subventions aux établissements publics ou associations sont présentées dans le tableau suivant :

PROJET DE LOI DE FINANCES 2004
SUBVENTIONS AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS OU ASSOCIATIONS

(en euros)

Établissement	Nomenclature	2004		Évolution (en %)		Justification de l'évolution
		AP	DO/CP	AP	DO/CP	
Établissements publics à caractère administratif		11.3460.000	182.436.000	- 6,49	2,45	
Agence Nationale des Fréquences	36-10-71 63-04-10	-1.058.000	28.430.000 4.000.000	- 80,80	2,60 53,80	Transfert des compétences de l'ANFr aux TOM
Groupement des écoles de télécommunications	36-10-72	-	54.630.000	-	2,10	
	36-10-73	-	37.350.000	-	0	
Écoles nationales des mines	36-10-8...	-	44.388.000	-	0,40	
	66-70-...	10.288.000	12.788.000	57,10	3,40	
Agence de prévention et de sécurité des risques miniers	44-80-90	-	850.000	-	153	
Établissements publics à caractère industriel ou commercial		117.000.000	1.209.831.687	- 27,60	- 1,19	
École nationale supérieure de création industrielle	43-01-90	-	1.433.021	-	0	
ANVAR	44-04	-	41.800.000	-	5	Augmentation des moyens dans le cadre de la nouvelle organisation des dispositifs d'aide à la recherche industrielle Redéploiement global des crédits affectés à la recherche industrielle
	66-02	82.600.000	82.600.000	- 32,30	- 19,60	
Laboratoire National d'Essais	4493-30	-	11.529.025	-	0	
	64-94-30	3.400.000	3.400.000	24,10	- 20,30	
ANDRA	44-80-51	-	1.525.000	-	0,10	
INERIS	44-80-52	-	3.035.658	-	0	
Institut français du pétrole	44-80-70	-	200.000.000	-	0	
Charbonnages de France	45-10-10	-	453.700.000	-	2,2	
ADEME	45-10-20	-	15.079.453	-		
	62-92-10	31.000.000	33.500.000	- 16	3,90	
CEA et DSND	45-10-40	-	360.171.530	-	- 1,80	
	45-10-60	-	2.058.000	-	0	
Associations		-	26.126.438	-	- 8,99	
Supelec	43-01-20	-	7.500.000	-	8,80	

APRODI	44-80-20	–	0	–	– 100	
AFNOR	44-93-50	–	18.626.438	–	0	
Groupements d'intérêt public		6.600.000	18.955.635	0,69	1,31	
Bureau National de métrologie	44-93-70	–	10.210.635	–	0	
	64-94-20	6.600.000	6.600.000	0,70	1,50	
GEODERIS	44-80-90	–	2.145.000	–	7,30	
Groupelement d'intérêt scientifique		–	305.000	–	0,03	
GISOS	44-80-90	–	305.000	–	0	
Autres		–	304.936	–	0	
Comité Local d'Information et de Suivi de Bureau	44-80-51	–	304.936	–	0	
Total		134.946.000	1.437.959.696	– 31,73	– 0,87	

III.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

La commission des Finances est particulièrement attachée à suivre les conditions dans lesquelles les différents ministères envisagent de mettre en œuvre la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), dont la plupart des dispositions entrent en vigueur à l'occasion de la préparation du projet de loi de finances pour 2006.

Votre **Rapporteur spécial** rappelle que les principales étapes de la mise en œuvre passent en 2003 par la définition du périmètre des missions et programmes et le lancement d'une expérimentation par ministère, suivi en 2004 par la déclinaison opérationnelle des programmes et la définition des objectifs et indicateurs de performance et de résultats qui seront associés à la future nomenclature budgétaire. Il importe que les rapporteurs spéciaux et pour avis puissent, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances 2004, prendre position sur les scénarios proposés par le ministère de l'économie et des finances. Or le ministère de l'économie et des finances n'a envoyé que tardivement à votre Rapporteur spécial, seulement quelques jours avant la réunion de votre Commission, un avant-projet de définition des missions et programmes, qui fait encore l'objet de discussions et d'arbitrages par les ministres. Les expérimentations de mise en œuvre pilote de la LOLF programmées pour l'année 2004 concernent quatre réseaux portant sur d'autres directions du Minéfi (la DGI, la DGCP, la DGDDI et la DGCCRF), et ne portent pas sur des actions ou crédits du ministère de l'industrie. S'agissant de la définition des indicateurs de performance, les réponses transmises à votre Rapporteur spécial montrent que la réflexion du ministère en est encore à un stade très liminaire, justifié par le fait compréhensible qu'il n'est pas possible de développer des indicateurs avant d'avoir défini les objectifs.

Le Minéfi envisage, outre sa participation à d'éventuelles missions interministérielles, la constitution de deux missions ministérielles, l'une sur la « *politique économique* » et l'autre sur la « *gestion et contrôle des finances publiques et du Minéfi* ». La mission de « *politique économique* » comporterait :

- la défense des grands équilibres économiques et financiers ;

- *les crédits évaluatifs de gestion de la dette et de la trésorerie de l'État ;*
- *la régulation, le contrôle et la sécurité des activités économiques et des flux d'échanges, en distinguant la régulation et le contrôle réalisés par des autorités administratives dans un programme séparé ;*
- le développement durable des entreprises comportant des actions sectorielles (énergie, PME du commerce et de l'artisanat, entreprises industrielles, postes et télécommunications, mutations industrielles, prévention des pollutions et des risques) ;
- *les statistiques et informations économiques, démographiques et sociales ;*
- *les crédits évaluatifs du développement économique.*

S'agissant des missions interministérielles, le Minefi estime qu'elles peuvent être conçues comme un outil d'identification des politiques, mais qu'elles entraînent des conséquences sur la structuration des programmes ministériels qui ne peuvent être ignorées, car le programme, à la différence de la mission, est un cadre de gestion. Chaque mission interministérielle conduira à constituer des programmes ministériels privilégiant des enjeux transversaux plutôt que la cohérence de gestion des politiques ministérielles. Or, c'est cette cohérence des politiques ministérielles qui a le plus souvent conduit au rattachement des crédits à un ministère plutôt qu'à un autre. Outre une moins grande lisibilité des politiques ministérielles, et de la loi de finances dans son ensemble, il existe pour le Minefi un risque de fragmentation des programmes, compliquant la gestion des politiques ministérielles. En effet, l'imbrication des activités des ministères ne permet pas d'isoler aisément les crédits et les personnels participant à une politique interministérielle. Même quand il est réalisable, cet isolement peut conduire à répartir sur deux programmes des moyens correspondant à une seule politique ministérielle, privant ainsi le responsable des deux programmes de la possibilité de procéder, en gestion, à la meilleure allocation des moyens d'une politique.

Ainsi, le Minefi n'envisage pas de demander la création d'une mission interministérielle pour retracer l'effort financier de l'État en faveur des PME, car il souhaite appréhender de manière globale la politique de développement des entreprises et une lecture budgétaire transversale de ces crédits lui paraîtrait porter atteinte à la lisibilité des politiques conduites par les ministères concernés. Il estime en outre que la scission des crédits du développement durable des entreprises qu'entraînerait la création d'une mission interministérielle rendrait cette politique moins opérationnelle et préfère, à ce stade, en conserver l'unité de gestion. Le Minefi indique que les arbitrages actuellement en cours seront susceptibles de faire évoluer cette position.

Le Minefi propose que la régulation, le contrôle et la sécurité des activités économiques et des flux d'échanges figure dans deux programmes séparés afin d'identifier séparément l'action des autorités administratives.

Le programme de « régulation et de contrôle réalisés par des autorités administratives » comporterait la mise en œuvre indépendante du droit de la concurrence (conseil de la concurrence), la régulation et le contrôle des marchés de l'énergie (CRE), la régulation des télécommunications (ART) et le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (ASN). Le Minefi n'a pas souhaité, à ce

stade, placer les autorités administratives indépendantes, d'une part, et l'autorité de sûreté nucléaire, composée de la DGSNR et des DSNR, d'autre part, dans un programme, au sein duquel leurs crédits auraient été fongibles avec ceux des directions intervenant sur les mêmes politiques. Les DSNR étant incluses dans les DRIRE, un mandat de gestion sera probablement nécessaire pour permettre à la DARPMI de continuer à assurer les contrôles pour le compte de l'autorité de sûreté nucléaire. Interne au Minéfi, un tel mandat de gestion n'entraînerait pas de difficulté au regard des plafonds d'emplois autorisés. Selon le Minefi, ce projet de programme pourra évoluer au regard de la doctrine de traitement des autorités administratives indépendantes, et de la préférence qui pourrait être donnée à l'identification des politiques publiques, dans le respect, en exécution, de l'indépendance de ces instances.

Le programme « développement durable des entreprises » résulte d'une double volonté du Minefi : organiser la politique en faveur du développement des entreprises par grands secteurs, chacun de ces secteurs, y compris l'énergie, ou les PME du commerce et de l'artisanat, ne constituant pas une politique séparée mais une action d'une politique globale, regroupée sous l'autorité d'un unique responsable dans le cadre d'un programme budgétaire identifié ; inscrire le développement des entreprises dans une perspective durable, ce qui conduit à associer dans une même politique publique toutes les actions du Minéfi destinées à favoriser le développement des entreprises et celles qui veillent au caractère durable de ce développement (une partie de l'action politique énergétique ainsi que les actions, réalisées par la DARPMI, de prévention des pollutions et des risques technologiques et de contrôles de sécurité et de métrologie).

Le programme de développement durable serait décliné en grands secteurs, correspondant chacun à une action :

1- politique énergétique (maîtrise de la demande, développement d'un approvisionnement diversifié et renouvelable ainsi que de la compétitivité des entreprises du secteur) ;

2- contribution à la création d'un environnement favorable au développement des PME du commerce, de l'artisanat et des professions libérales ;

3- contribution à la création d'un environnement favorable au développement des entreprises industrielles ;

4- crédits de recherche industrielle et de diffusion des innovations technologiques ;

5- développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information ;

6- accompagnement des mutations industrielles ;

7- prévention des pollutions et des risques technologique et contrôles techniques de sécurité et de métrologie.

Deux actions du programme « développement durable des entreprises », ainsi qu'une partie de l'action de politique énergétique, représentent la contribution du Minéfi à un développement des entreprises qui prenne en compte la préservation de l'environnement et de la sécurité des personnes. L'une de ces actions, la prévention des pollutions et des risques technologiques, est d'ailleurs réalisée par le

Minéfi, pour le compte du ministère de l'écologie et du développement durable. Elle correspond à une composante de l'agrégat 18 du Minéfi « Services de l'action régionale pour la sécurité et la compétitivité industrielle », qui est réalisée par des agents de corps Minéfi pour le compte du ministère de l'écologie et du développement durable, mais ne dispose pas de crédits en loi de finances initiale et est abondée, en gestion, par un transfert de crédits et d'emplois en provenance du ministère de l'écologie.

Votre **Rapporteur spécial** n'a pu procéder, faute de temps, à une analyse approfondie de ces propositions, qui demandent réflexion pour en mesurer toutes les conséquences. Sous réserve d'une étude plus poussée, il lui est cependant possible de valider l'option d'individualiser dans des programmes séparés l'action des autorités administratives indépendantes, comme la Commission de régulation de l'énergie, pour des raisons évidentes d'indépendance. **Par contre le regroupement en un seul programme de l'ensemble des autres actions du ministère de l'industrie semble trop vaste et hétéroclite.** Les informations apportées directement par les services du Minefi à votre Rapporteur spécial tentent de justifier cette option ; il s'agirait de concevoir un programme intégrant toutes les actions à destination des entreprises afin de leur affecter des objectifs transversaux communs et leur confier un pilote unique qui puisse en assurer la bonne coordination, au-delà du découpage actuel en directions générales ; seul un tel pilotage global permettrait de faire apparaître des synergies et d'individualiser les éventuels doublons en termes de structures administratives, afin d'envisager leur suppression à terme. Pour le Minefi, la création d'un programme intégré est la condition pour que la mise en œuvre de la LOLF puisse faire évoluer les structures.

Il faut replacer cette question dans le contexte général de la mise en œuvre de la LOLF et votre **Rapporteur spécial rappelle une des conclusions du rapport d'information (n° 1021) de votre Commission sur la mise en œuvre de la LOLF présenté par MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard** selon laquelle « *la cohérence de l'autorisation parlementaire dépendra de la précision des programmes* ».

Pour ces rapporteurs, « *le Gouvernement travaille actuellement sur des hypothèses limitant autant que possible le nombre de programmes. Plusieurs regroupements d'agrégats sont envisagés. Le nombre de programmes devrait donc être sensiblement inférieur à celui des actuels agrégats (118 en 2001), et l'équilibre prévu par les travaux préparatoires de la loi organique (60 missions et 150 programmes) pourrait ne pas être respecté. Il a notamment été envisagé - cette option est, semble-t-il, aujourd'hui abandonnée - de présenter les crédits du ministère de l'industrie dans un seul programme, mélangeant la politique énergétique, la régulation et l'innovation technologique. (...)*

Au total, un découpage en 150 programmes, soit un nombre sensiblement supérieur à celui des actuels agrégats, semble constituer un bon équilibre. Cet ordre de grandeur permettrait de donner aux services un niveau de fongibilité suffisant, sans nuire à la précision de l'autorisation parlementaire.

Votre Rapporteur spécial note que le programme « développement durable des entreprises » regrouperait les crédits de cinq agrégats : agrégat 18 sur les services de l'action régionale pour la sécurité et la compétitivité des entreprises (DARPMI et DRIRE), agrégat 21 sur la politique énergétique et matières premières, agrégat 22 sur le développement des PMI, la recherche industrielle et l'innovation, l'agrégat 23 sur les actions sur l'environnement et le développement de la compétitivité des entreprises et l'agrégat 24 sur l'accompagnement des mutations industrielles.

Les rapporteurs continuent en disant que « pour l'exécutif, le pilotage des politiques de l'État à partir d'unités infra-législatives (les actions) et non plus à partir des autorisations de dépense fixées par la loi de finances (les programmes) n'a que des avantages : il permet de modifier l'affectation des moyens entre les politiques sans passer par le Parlement. Du point de vue du Parlement, un budget centré sur les actions risque de se traduire par une « désincarnation » de l'autorisation de dépense et par une moindre capacité de contrôle. Un budget piloté à partir des actions posera au Parlement des problèmes de lisibilité et des difficultés de suivi. Comment, par exemple, suivre l'impact des mesures de régulation budgétaire si le niveau signifiant se situe en dessous de l'unité de spécialité ? En outre, dans un dispositif centré sur les actions, le contrôle des coûts est assuré par un suivi entre des enveloppes non fixées par la loi de finances qui, en droit, ne sont pas limitatives. Ce schéma permettra-t-il de maîtriser la dépense ? »

Votre **Rapporteur spécial** souscrit pleinement à ces remarques et constate malheureusement que les craintes exprimées avant l'été se confirment. **Le Minefi a fait le choix de faire descendre d'une marche la mise en œuvre de la LOLF en définissant comme programmes ce qui devrait être des actions et comme actions ce qui devrait être des programmes.** Entre un seul programme proposé et cinq agrégats actuels, il y a sans doute matière à discussion pour trouver un juste équilibre entre la nécessaire souplesse réclamée par le Gouvernement et le minimum de structuration permettant une mise en œuvre effective de la LOLF. En effet, pour ne citer qu'eux, **peut-on valablement regrouper sous un objectif unique de politique économique les actions relatives aux entreprises (innovation et restructuration) et à l'énergie (par exemple le CEA), sans parler des efforts en faveur de la recherche (notamment réseaux et grands projets de recherche) ?**

Votre **Rapporteur spécial** est particulièrement sensible à l'**argument relatif à la portée de l'autorisation parlementaire.** Rappelons que les missions constituent les unités de vote du budget au sein desquelles s'exercera le droit d'amendement, alors que les programmes, unités de spécialisation des crédits, constitueront le cadre d'exécution du budget et seront déclinés en actions qui n'ont, rappelons-le qu'une valeur indicative. Les programmes forment donc des enveloppes totalement **fongibles** sous réserve de ne pas dépasser les crédits de personnel qui constitueront un plafond (mécanisme dit de « fongibilité asymétrique »). Le Minefi assure que le contrôle du Parlement sera de toute façon possible *ex post*, au vu des comptes rendus de réalisation retraçant les dépenses effectivement engagées. Mais le glissement des programmes vers les actions privera le Parlement de l'utilisation des outils d'évaluation prévus par la LOLF que sont le **projet annuel de performances (ex ante)** et le **rapport annuel de performances**

(*ex post*), qui sont tous les deux rattachés au niveau des programmes ; ce glissement empêchera également le fonctionnement du **verrou que constitue le plafond à ne pas dépasser des crédits en personnel** (fongibilité asymétrique). Enfin le Minefi fait valoir que la LOLF ne peut pas être mise en œuvre une fois pour toute et que la définition actuelle des missions et programmes pourra faire l'objet d'un réajustement après quelques années de mise en œuvre. Cet argument se heurte cependant à la nécessité d'une certaine permanence des missions et des programmes pour permettre un contrôle et pouvoir comparer d'une année sur l'autre.

En conclusion votre **Rapporteur spécial** estime que la LOLF a été adoptée pour **mieux gérer, mieux contrôler et mieux évaluer. Le découpage proposé à ce stade ne rencontre qu'imparfaitement les objectifs assignés aux politiques gouvernementales.** Le périmètre trop large des missions et programmes ne faciliterait pas, au contraire, leur mise en œuvre opérationnelle. **Enfin votre Rapporteur suggère une accélération de la mise en œuvre de la LOLF au Minefi** afin de finaliser le découpage des périmètres des missions et programmes, pour avancer dans la définition des objectifs et des indicateurs de performance et de résultat qui permettront de les évaluer.

IV.– LA REORGANISATION DES SERVICES DU MINISTÈRE CHARGÉ DE L'INDUSTRIE

Votre **Rapporteur spécial** avait critiqué l'an dernier les redondances et incohérences des services administratifs en charge de l'industrie. La Cour des comptes a depuis lors abondé dans son sens dans plusieurs rapports. Votre **Rapporteur spécial** se félicite que les amendements qu'il avait proposés l'an dernier ont fait leur chemin et que cette année le Gouvernement en reprenne les idées, à savoir le renforcement du rôle de l'ANVAR, en matière de gestion des aides aux entreprises sur le terrain, et la suppression de la subvention à l'APRODI (Association pour la promotion et le développement industriel).

En effet l'ANVAR voit cette année son rôle d'animation et de coordination des aides à l'industrie considérablement renforcé, avec notamment le rôle d'organisme payeur des aides à la recherche industrielle et à l'innovation du ministère de l'industrie (Eurêka, ATOUT...) et la gestion du remboursement des aides remboursables pour les grands travaux de recherche industrielle. L'ANVAR jouera un rôle accru d'animateur de réseau au niveau régional, avec un rôle de conseil aux collectivités locales. L'ANVAR, qui est très proche du terrain avec ses délégations régionales, pourra donc disposer d'une vision plus complète sur les actions publiques en matière de soutien industriel. Cette évolution est d'autant plus importante que le processus de décentralisation en cours va confier aux régions la gestion des aides individuelles aux entreprises.

Le Gouvernement a donc accepté de supprimer la subvention à l'APRODI, petite structure de 24 personnes dont près de 90 % du financement est assuré par une subvention inscrite à l'article 20 du chapitre 44-80 (3,19 millions d'euros en 2003), qui gère la procédure ATOUT au niveau nationale, avec une instruction au niveau régional par les DRIRE. L'ANVAR se voit donc confier en 2004 l'ensemble de la procédure ATOUT, dans l'attente de la décentralisation aux régions en cours.

Votre Rapporteur continue à penser qu'il faut aller au bout de cette réforme en proposant un fort rapprochement entre les DRIRE et les délégations régionales de l'ANVAR.

A.- LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

- Référé de la Cour des comptes de février 2003 sur l'organisation et le financement des DRIRE

La Cour a observé que malgré l'abondance des indicateurs, les coûts unitaires des différentes opérations ne sont pas analysés et qu'une attention particulière plus systématique devrait être portée à la productivité. S'agissant du contrôle des véhicules, la Cour souligne qu'il serait souhaitable d'étudier l'intérêt d'une éventuelle externalisation du contrôle technique des poids lourds. Pour les véhicules, la Cour souligne que la simplification des démarches imposées aux administrés apparaît nécessaire, notamment pour immatriculer un véhicule acheté au sein de l'espace économique européen. Pour le contrôle des appareils à pression et la métrologie, la Cour observe que la difficulté de maintien du niveau de compétence des agents des DRIRE et le contrôle des organismes délégués appellent un pilotage plus directif par l'administration centrale qui doit s'appuyer sur des indicateurs de moyens et de résultats bien identifiés. La Cour constate que la transparence budgétaire des moyens et des effectifs reste insuffisante malgré les progrès intervenus depuis la mise en place d'un agrégat budgétaire rendant compte des moyens des DRIRE. Concernant les activités d'« après mine », la Cour relève le risque de disparition des compétences techniques de l'État dans un domaine où les enjeux de sécurité publique sont pourtant considérables et le risque de conflit d'intérêts qui en résulte, puisque l'État confie des missions d'expertise et de programmation à des établissements publics bien placés pour être eux-mêmes prestataires d'une grande partie des études et travaux programmés par cette dernière. La Cour s'interroge enfin sur une éventuelle évolution de l'architecture et des missions des DRIRE compte tenu des réformes en cours en vue de la prochaine décentralisation de certaines missions de développement industriel. Elle estime qu'un recentrage des DRIRE sur leurs fonctions régaliennes de sécurité économique et industrielle paraît souhaitable, la tutelle de ce nouvel ensemble devant être précisée entre le Minéfi et le ministère de l'Écologie.

- Le référé de la Cour des comptes de mai 2003 sur les actions de développement, de reconversion et de restructuration financées par le budget du Minéfi

La Cour est revenue sur cette question dans un 2^{ème} référé. Pour elle, malgré l'effort de clarification allégué, le partage des rôles entre DRIRE, délégations

régionales de l'ANVAR et DRRT (délégations régionales à la recherche et à la technologie) reste parfois incertain. Le principal dispositif de l'ANVAR, l'aide à l'innovation, peut profiter à des entreprises en création, des laboratoires, mais aussi à des entreprises existantes susceptibles de bénéficier par ailleurs d'aides ATOUT. L'aide à l'innovation peut également être redondante avec la procédure FRATT (elle peut être attribuée pour des opérations de transfert de technologie), de même que l'est la « prestation technologique du réseau », aide à de petits dossiers de transfert technologique également gérée par l'ANVAR. Les DRRT sont elles mêmes présentes sur le créneau du transfert de technologie en subventionnant les centres régionaux ou associations *ad hoc*. L'existence de recoupements possibles entre les aides gérées par l'ANVAR et celles des DRIRE avait suscité la commande d'un rapport administratif, puis la constitution d'un groupe de travail ANVAR/DARPMI, qui a produit en décembre 1998 un document qui rappelait la distinction entre aide à l'innovation (fief de l'ANVAR) et aide à la diffusion technologique (ATOUT) et prévoyait diverses mesures pour renforcer la coordination entre services (participation croisée aux comités respectifs des aides, harmonisation de la prospection des entreprises, échanges d'informations, harmonisation des dossiers de demande de subvention, échanges de personnels et formations communes, etc.), mais les constats en région dénotent une mise en œuvre très limitée de ces préconisations.

B.- LE RENFORCEMENT DU ROLE DE L'ANVAR

Le budget du ministère de l'Industrie connaîtra en 2004 une évolution importante visant à clarifier l'usage des crédits consacrés à la recherche industrielle.

Il a en effet été décidé de créer un nouveau chapitre budgétaire intitulé "*recherche industrielle, innovation et compétitivité des entreprises*" qui regroupe l'ensemble des crédits contribuant au financement des programmes de recherche industrielle stratégique. Si l'on ajoute à ces crédits budgétaires du ministère de l'industrie, les autres sources de financement public (fonds pour la recherche technologique du ministère de la recherche et fonds de concours gérés par l'ANVAR), le soutien public sous forme d'aides financières s'élèvera en 2004 à près de 500 millions d'euros.

Sur un plan opérationnel, une plus grande souplesse sera recherchée. Le choix entre subvention ou avance remboursable ne dépendra plus de la ligne budgétaire sur laquelle les crédits figurent mais de la nature du projet à financer suivant qu'il se situe très en amont (subvention) ou qu'il est proche du marché (avance remboursable).

Il a été prévu de confier à l'ANVAR le rôle d'organisme payeur des aides à la recherche industrielle et à l'innovation du ministère de l'industrie. L'ANVAR assurera dès le 1^{er} janvier 2004, la gestion comptable de l'ensemble des crédits préalablement engagés et mandatés à partir des chapitres 66-01 art. 80 (recherche industrielle et innovation), 62-92 art. 30 (réseau de recherche sur les technologies pétrolières et gazières - RRTPG) et 64-92 art. 20 (diffusion des techniques - programme ATOUT), selon les modalités décrites ci-après. A partir de 2004, les financements apportés par l'État pour ces trois dispositifs seront inscrits sur le chapitre 66-02 du Minéfi (respectivement les articles 30, 40 et 50).

Les coûts de fonctionnement supplémentaires générés par cette réforme devront être couverts par une augmentation de 2 millions d'euros par rapport à la base loi de finances initiale 2003 de la dotation de fonctionnement de l'Agence, au chapitre 44-04 article 10.

Ces changements budgétaires s'accompagnent d'une évolution dans l'organisation des aides à l'échelon local : afin de faciliter l'accès des entreprises aux nombreuses aides à l'innovation auxquelles elles peuvent prétendre et de les aider dans leurs démarches pour les obtenir, l'ANVAR jouera un rôle accru d'animateur de réseau au niveau régional, comme l'ont souhaité les publics concernés lors de la Consultation Nationale sur l'innovation. L'agence proposera ses conseils aux collectivités qui voudront développer leurs interventions en faveur de l'innovation, cherchera à mobiliser toutes les ressources disponibles sur des projets, en particulier les aides des programmes européens, et veillera à la bonne diffusion de l'information à l'échelon régional, notamment en s'appuyant sur les CCI dans le cadre d'une convention nationale.

L'agence pourra développer sa fonction d'expert localement, tout en restant un établissement public de l'État afin d'assurer une cohérence nationale et de diffuser les meilleures pratiques sur le territoire. L'ANVAR proposera ses services aux collectivités concernées et une instance régionale d'orientation pourrait être mise en place avec les régions. Elle proposera également aux collectivités de mettre en place un « Fonds régional d'aide à l'innovation ». Enfin, elle aidera le réseau des Chambres de Commerce et d'Industrie à diffuser l'information sur les aides à l'innovation auprès des entreprises.

Déjà coordinateur national pour le programme européen Eurêka, l'ANVAR pourra jouer de même un rôle d'animation en réseau et de coordination pour les autres aides. Le Gouvernement veillera à ce que le nouveau contrat pluriannuel entre l'État et l'ANVAR, qui entrera en vigueur en 2004, tienne compte des nouvelles missions confiées à l'agence.

Votre Rapporteur spécial estime que cette réorganisation est un pas en avant vers une meilleure efficacité des moyens publics soutenant l'innovation et la recherche industrielle, mais qu'il faudrait aller plus loin en proposant un fort rapprochement entre les DRIRE et les délégations régionales de l'ANVAR. La Ministre déléguée à l'industrie fait valoir en défense que les DRIRE exercent des missions de contrôle pour plusieurs ministères (industrie, environnement, recherche, transports...) et que la répartition des tâches fait l'objet d'un difficile compromis entre ces différents ministères ; le risque de toute modification institutionnel serait l'éclatement avec la création de directions régionales de l'environnement, qui ne feraient qu'imposer des contraintes aux entreprises sans prendre en compte les réalités économiques et industrielles. La Ministre déléguée à l'industrie fait également valoir que, dans le cadre de la décentralisation en cours, vont être créés des pôles économiques en ce qui concerne les actions de soutien et de conseil apportés aux entreprises par les directions régionales du commerce extérieur (DRCE), de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), ainsi que des délégués régionaux au commerce et à l'artisanat (DRCA) ; la volonté de décloisonner l'action d'animation économique des différents services du Minéfi au

niveau déconcentré se concrétise aussi par la généralisation du réseau local d'appui aux entreprises « *Minefi au service des entreprises* », mis en place en vue de simplifier les rapports des entreprises avec les administrations économiques et financières.

Il faudrait aller au bout de cette démarche en proposant un fort rapprochement entre les DRIRE et des délégations régionales de l'ANVAR, comme votre Rapporteur spécial l'avait déjà proposé l'an dernier. On a déjà rappelé le référé de la Cour des comptes de mai 2003 sur les actions de développement, de reconversion et de restructuration financées par le budget du Minéfi, qui met le doigt sur la complexité et l'imbrication des structures d'intervention, tant pour les reconversions industrielles que pour l'innovation, des DRIRE et de l'ANVAR. Ces recoupements et chevauchements de compétence sont sources d'inefficacité et de gaspillage des deniers publics, au détriment des entreprises elles-mêmes. En effet il faudrait instituer un « guichet unique » de l'État pour les soutiens à l'industrie, afin de faciliter les procédures et les démarches pour les entreprises, et mieux coordonner les actions pour l'État.

C.- LA SUPPRESSION ATTENDUE DE LA SUBVENTION A L'ASSOCIATION POUR LA PROMOTION ET LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL (APRODI)

L'APRODI est en charge, depuis 1969, de la promotion et de la diffusion des technologies auprès des PMI et, à ce titre, elle gère la procédure ATOUT d'aide à la diffusion des technologies. A ces missions s'ajoute un certain nombre d'autres activités en matière de formation et d'étude, ainsi que le suivi d'un observatoire européen des PME.

Le ministère en charge de l'industrie passe chaque année, avec l'APRODI, une convention qui, pour 2003 était d'un montant de 2,8 millions d'euros. Cette somme sert à payer le personnel de l'APRODI qui a en charge la gestion (à Paris) et la promotion d'ATOUT (en région), ainsi que les expertises des dossiers commandées par les DRIRE. A cette mission s'ajoute un certain nombre d'autres activités d'études et de formation.

Le nombre de dossiers gérés par l'APRODI, est indiqué dans le tableau suivant :

Année	2002	2003
Nombre de dossiers ouverts	886	353 (au 30/06/03)
Nombre de dossiers acceptés	697	332 (au 30/06/03)

Pour les deux années connues, les budgets de l'APRODI se répartissent de la manière suivante :

RÉPARTITION DES BUDGETS DE L'APRODI

(en milliards de francs)

Chiffre d'affaires	2001	2002
Programme ATOUT		
- gestion des dossiers	6,2	1
- accompagnement	8,8	1,4
- frais d'expertise	6,4	0,8
<i>Sous total</i>	<i>21,4</i>	<i>3,2</i>
Coopération industrielle internationale	0	0
Autres prestations (études, formation, ...)	1,8	0,4
Total	23,2	3,24
Montant de la convention Atout centrale	21,4	3,2

Source : ministère de l'Économie, des finances et de l'Industrie

Le personnel actuel de l'APRODI se compose de 24 personnes : 18 cadres et 6 administratifs, qui se répartissent de la manière suivante : au siège, 13 personnes sont chargées de la gestion de l'association, des prestations annexes, de la gestion des dossiers Atout et du traitement des demandes d'expertise ; en région, 11 personnes (certains chargés de mission sont sur plusieurs régions) sont chargées de l'accompagnement du programme Atout sur le terrain.

Dans le cadre de la décentralisation il est prévu que toutes les aides individuelles aux entreprises seront confiées aux régions. Dès lors, le programme national ATOUT ne sera plus poursuivi en l'état.

En 2004, année de transition, la gestion effective des dossiers ATOUT en cours d'exécution sera confiée à l'ANVAR et le Gouvernement a proposé dans le projet de loi de finances 2004, comme l'avait demandé votre Rapporteur spécial l'an dernier, la suppression de la subvention à l'APRODI (- 3,19 millions d'euros).

D.- LES DRIRE ASSUMENT DES MISSIONS PRECISES MAIS HETEROCLITES

Les effectifs de l'ensemble DARPMI-DRIRE en 2002 sont constitués d'un peu plus de 3.200 personnes, dont près des deux tiers appartiennent à des corps techniques (ingénieurs de l'industrie et des mines, techniciens de l'industrie et des mines et experts techniques des services extérieurs représentent plus des trois quarts des personnels techniques), et dont environ la moitié sont de catégorie A ou B. Les 24 DRIRE constituent des services régionaux dont les moyens sont partagés entre le siège.

L'action des DRIRE, dans le domaine du développement industriel et technologique, a pour cible le tissu des PMI. Elle est marquée par trois priorités :

- encourager le développement technologique des PMI ;
- aider les PMI à renforcer leur potentiel en « matière grise » ;
- promouvoir la modernisation des PMI.

Ainsi, en 2002, 8.608 visites d'entreprises ont été réalisées au titre de cette mission, et 4.773 projets ont été soutenus financièrement au titre de l'une ou l'autre des procédures du ministère délégué à l'industrie, gérées par les DRIRE. Par ailleurs les DRIRE ont instruit au titre d'autres procédures un peu plus de 1.200 dossiers.

Toutes aides confondues en incluant les crédits des Conseils régionaux et de l'Union européenne, l'action directe des DRIRE a conduit à un montant d'aide décidé en 2002 au profit des PMI de 190,964 millions d'euros, dont 85,910 millions d'euros de crédits du Ministère délégué à l'Industrie.

Les DRIRE assurent pour le compte du ministère chargé de l'environnement la mise en œuvre de mesures visant à prévenir les nuisances et les risques liés au fonctionnement des établissements industriels. À titre d'exemple, au cours de l'année 2002, les DRIRE ont préparé plus de 3.500 arrêtés préfectoraux fixant des prescriptions techniques applicables aux installations soumises à l'autorisation.

Les perspectives pour 2003 et 2004 vont porter sur la poursuite des actions engagées en donnant la priorité à l'inspection des installations présentant le plus de risques industriels ou de risques pour la santé humaine. La poursuite de la mise en œuvre de la directive « SEVESO 2 » tiendra une place prépondérante, s'inscrivant dans les axes définis par le projet de loi sur les risques technologiques.

Parmi les établissements industriels à risques, les installations nucléaires sont soumises à un régime réglementaire spécifique. Les DRIRE assurent les contrôles de terrain induits par la surveillance de cette activité, sous l'autorité fonctionnelle de la Direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (DGSNR).

En 2002, les Divisions de sûreté nucléaire et radioprotection (DSNR) ont réalisé environ 666 inspections dont les résultats sont tous accessibles sur le site de la DGSNR.

Les DRIRE assurent, pour le compte du ministère chargé des transports, un certain nombre de contrôles techniques intéressant la sécurité des véhicules. Les DRIRE effectuent le contrôle périodique des poids lourds et des véhicules de transport en commun de personnes et de transport de marchandises dangereuses. En 2002, plus de 1.260.000 visites techniques ont été effectuées à ce titre. Les DRIRE contrôlent également la qualité du fonctionnement des réseaux nationaux et des centres de contrôle technique des véhicules légers (voitures particulières et camionnettes). Elles ont réalisé à ce titre l'audit des 5 réseaux agréés par le ministère chargés des transports et plus de 900 visites de centres de contrôle.

Pour le compte de la DARPMI et de la direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP), les DRIRE assurent diverses missions de contrôle technique dans un certain nombre de domaines spécialisés.

L'année 2003 est marquée par un certain nombre de dossiers sensibles sur le bassin ferrifère lorrain. L'année 2004 verra probablement la concrétisation d'un nouveau dispositif à mettre en place pour gérer l'ensemble des problèmes d'après-mines, notamment après la disparition des grands exploitants publics actuels.

Par rapport à la loi de finances 2003, les rémunérations des personnels avec part salariale (chapitre 31.90), indemnités (chapitre 31.94) et autres (chapitre 31.97), cotisations sociales (chapitre 33.90) et prestations sociales versées par l'État (chapitre 33.91), demandées en projet de loi de finances 2004 sont en hausse de près de 2,54 % afin de financer le projet d'externalisation du contrôle des poids lourds.

Pour l'année 2004, les crédits de fonctionnement figurant en projet de loi de finances s'établissent à 40,32 millions d'euros, ce qui représente une hausse de près de 3,06 % par rapport à 2003. Cette hausse a pour but de couvrir des dépenses supplémentaires inhérentes à l'accroissement des effectifs liés aux créations d'emploi obtenus en 2003 et 2004.

Pour l'ensemble du chapitre 57.90 (équipements de bureau et équipements des centres de contrôle de véhicules), les autorisations de programme inscrites en projet de loi de finances 2004 sont d'un montant nul et les crédits de paiement s'élèvent à 3 millions d'euros. Les besoins en autorisations de programmes doivent être pourvus par les reports puis un transfert depuis l'article 37 vers l'article 24 à hauteur de 5,7 millions d'euros.

La demande de crédits de paiement est stable à 3 millions d'euros par rapport à 2003. La priorité sera donnée à l'accueil des renforts en personnels attendus et au relogement des agents concernés par le transfert de l'activité de contrôles techniques des poids lourds.

- La réponse du Ministère de l'industrie au référé de la Cour des comptes.

En réponse aux observations formulées par la Cour des comptes, le ministère des l'Industrie s'est attaché particulièrement à la mise en œuvre des actions suivantes :

L'État modifiera l'organisation étatique en matière de contrôle technique des poids lourds à l'horizon 2005 en confiant la réalisation des contrôles techniques à des organismes privés agréés par l'État et surveillés par les DRIRE, à l'instar de ce qui existe déjà pour le contrôle technique des véhicules légers.

Après l'immatriculation directe en préfecture des véhicules conformes à un type communautaire, la simplification des démarches nécessaires à l'immatriculation des véhicules importés sera poursuivie en liaison avec le ministère chargé des transports. À terme, tout véhicule légalement immatriculé dans un pays de l'espace économique européen devrait pouvoir être immatriculé en France sans nouvelle réception en DRIRE.

Les actions de surveillance sur les organismes agréés dans les domaines des équipements sous pression, de la métrologie et des véhicules seront renforcées et feront l'objet d'un pilotage plus directif par l'administration centrale sur la base d'objectifs quantifiés, clairs et réalistes, s'appuyant sur l'exploitation d'indicateurs de performance mis en place dans le cadre de l'application de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances.

La transparence des moyens et des effectifs sera améliorée après les premiers progrès intervenus depuis la mise en place d'un agrégat budgétaire rendant compte des moyens des DRIRE. Le ministère s'attachera notamment à approfondir la cohérence des approches résultant respectivement de la logique fonctionnelle (les moyens des DRIRE) et de la logique de destination (les crédits d'intervention) dans le cadre de la mise en œuvre des programmes au titre de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances.

La gestion des corps techniques des DRIRE sera modernisée par la mise en œuvre de nouvelles règles intégrant la nécessité d'une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, et donnant plus de place à la gestion des carrières des agents.

Le rattachement des DRIRE et de leurs activités dans le domaine de la sécurité industrielle au ministère chargé de l'environnement n'a pas été retenu par le Ministère de l'Industrie. Selon lui, l'exercice par un même service déconcentré d'un ensemble diversifié de missions à destination des acteurs industriels constitue une avancée en termes d'organisation de l'État, représente pour notre pays un réel atout qu'il convient de préserver.

E.- L'UTILE FUSION ENTRE LA DIGITIP ET LA DARPMI

Une nouvelle étape de la réorganisation des services ministériels a été engagée en octobre 2002 résultant de la volonté de la ministre de rapprocher la DiGITIP et la DARPMI afin de resserrer l'administration centrale, mais aussi de rechercher une meilleure efficacité par la suppression des doublons éventuels.

La ministre a annoncé qu'elle souhaitait, dans un souci de réactivité et de lisibilité accrue de l'organisation du ministère, procéder à un resserrement substantiel des structures d'administration centrale et notamment au réexamen de l'articulation entre trois directions : la Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes – DiGITIP –, la Direction de l'action régionale et des PMI – DARPMI – et la Direction des entreprises commerciales, artisanales et de services – DEcas – ; ces directions jouant un rôle vis-à-vis des entreprises, celles-ci doivent trouver un interlocuteur mieux identifié au sein du ministère.

Une mission a été chargée de faire des propositions visant à dégager des synergies dans la conduite des politiques destinées aux entreprises. Elle a ensuite remis, fin février, ses conclusions aux ministres, proposant de rationaliser l'organisation de l'ensemble constitué par la DiGITIP, la DARPMI et la DEcas en rapprochant les deux premières, qui formeraient un nouvel ensemble, et en confiant

à la troisième la tutelle de l'ensemble des chambres consulaires (chambres de métiers et chambres de commerce et d'industrie), actuellement éclatée en deux directions.

Cette nouvelle direction générale (DARPMI + DiGITIP) pourra ainsi développer avec une efficacité accrue son action en faveur de la compétitivité et de la sécurité industrielle, objectifs indissociables dans une perspective de développement industriel durable.

Le resserrement des administrations centrales du pôle industrie répond ainsi à des objectifs complémentaires :

- rationaliser en supprimant les chevauchements (par exemple des actions au bénéfice des PMI sont actuellement partagées : aides au développement industriel régional ou actions de restructuration et de reconversion industrielles) ;

- mieux articuler l'action de l'État avec celle des acteurs locaux en mobilisant le réseau des DRIRE ;

- parachever la réorganisation des directions du pôle industrie ;

- constituer une direction générale forte, centrée sur les entreprises et leur compétitivité alors que, jusqu'à présent s'agissant de la DiGITIP, l'accent était mis davantage sur l'aspect sectoriel : industrie, P et T ;

- gérer les missions de production de statistiques industrielles de la DiGITIP sous la forme d'un service à compétence nationale SESSI ;

- lancer parallèlement avec l'INSEE la réflexion sur la cohérence des systèmes d'information, l'application des règlements européens et la rationalisation des enquêtes thématiques.

En schématisant, la DiGITIP apportera à la nouvelle structure ses services sectoriels tels qu'issus du projet de réorganisation de 2002 et la DARPMI fournira l'ossature d'une nouvelle direction au sein de la future direction générale structurée autour du secrétariat général des DRIRE et d'une sous-direction de la sécurité industrielle et de la métrologie (née de la fusion de deux sous-directions de la DARPMI). La DiGITIP et la DARPMI fourniront les éléments constitutifs du futur service des politiques d'innovation.

CHAPITRE II – LA POLITIQUE DE L'ENERGIE DANS LE CONTEXTE DE LA LIBERALISATION

Les orientations du Gouvernement, qui bénéficie des conclusions du Débat national sur les énergies organisé de janvier à mai 2003, s'articulent autour de trois axes prioritaires, la maîtrise de l'énergie, la diversification - avec les énergies renouvelables – et les aspects recherche et innovation. Votre Rapporteur spécial rappelle que la ministre déléguée à l'Industrie, Mme Nicole Fontaine, s'est engagée à soumettre au Parlement au début de l'année 2004 une loi d'orientation sur les énergies, qui précisera et complètera ces axes prioritaires en tant que de besoin. La ministre dispose déjà des rapports du CEA, Après la remise des rapports du Comité des sages, de l'ancien député en mission, M. Jean Besson, et de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. **Elle a annoncé qu'elle présentera publiquement, en novembre 2003, un avant-projet de loi d'orientation**, qui sera placé sur Internet pour faire l'objet d'une vaste consultation nationale. Nos citoyens, avec les pannes récentes aux Etats-Unis et en Italie, avec les conséquences de la canicule, sont maintenant conscients des enjeux de l'énergie.

De façon générale, dans un monde plus incertain, la question de l'approvisionnement en énergie, de son coût et de sa fiabilité, devient une question cruciale à laquelle l'action du Gouvernement doit permettre de répondre. Dans le contexte d'une économie plus ouverte, la politique menée doit permettre de garantir la compétitivité des entreprises et d'éviter de les pénaliser par rapport à leurs concurrents mondiaux. Face à un environnement menacé, les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables doivent permettre d'assurer un développement durable. Devant ces enjeux et dans le cadre d'une refondation de la politique énergétique française se dessinent ainsi trois grands chantiers :

- définir la place des différentes énergies pour les années qui viennent (nucléaire, gaz, énergies renouvelables), avec la politique de nécessaire maîtrise de l'énergie ;

- poursuivre l'ouverture à la concurrence et contribuer à la création d'un marché unique européen . Au début de 2003, le marché de l'électricité était ouvert à environ 35 % et celui du gaz l'est, depuis le 10 août 2003, à environ 28 % ;

- transformer nos entreprises publiques. Nos entreprises publiques assurent des missions de service public de façon équitable et solidaire sur l'ensemble du territoire national mais elles exercent aussi leur activité dans un secteur de plus en plus concurrentiel où elles devront être dotées des mêmes armes que leurs concurrents pour tirer pleinement profit du marché européen de l'énergie et promouvoir leur projet industriel et social. Elles doivent être placées à égalité sur le plan de la gouvernance et sur celui des moyens financiers.

En ce qui concerne le secteur de l'énergie, une directive communautaire est en cours de transposition et cinq sont à venir. Il s'agit de la directive 98/30/CE du 22 juin 1998 - marché intérieur du gaz naturel, qui a été depuis abrogée et intégrée à la directive 2003/55/CE du 26 juin 2003. Six décrets d'application de la loi n°2003-8

du 3 janvier 2003 relative au marché du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie sont indispensables pour transposer complètement cette directive. Deux décrets en Conseil d'État ont déjà été publiés en avril 2003 (éligibilité et procédures applicables devant la CRE). Quatre décrets restent à prendre, pour lesquels l'objectif est leur publication avant la fin 2003.

Objet du décret	Date de publication
Liste des informations commercialement sensibles	septembre 2003 (prévision)
Prescriptions techniques en matière de raccordement aux réseaux de transport ou de distribution	novembre 2003 (prévision)
Autorisation de fourniture	novembre 2003 (prévision)
Autorisation de transport	octobre 2003 (prévision)

Les directives à transposer sont :

- la directive 2002/91 - performance énergétique des bâtiments (échéance de transposition le 4.01.2006).

- la directive 2003/17 sur la qualité de l'essence et des carburants diesel (échéance de transposition le 30.06.2003 pour une application le 1.01.2004).

- la directive 2003/30 qui demande aux États membres de veiller à ce qu'un pourcentage minimum de biocarburant soit mis en vente sur leur marché (échéance de transposition le 31.12.2004).

- la directive 2003/54 concernant les règles communes pour un marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92 (échéances de transposition les 01.07.2004 et 01.07.2007).

- la directive 2003/55 concernant les règles communes pour un marché intérieur du gaz naturel qui a complété et abrogé la directive 98/30 (échéances de transposition les 01.07.2004 et 01.07.2007).

I.- LES INTERROGATIONS LIEES A L'AVENIR D'EDF ET DE GDF DANS LE CADRE DE LA LIBERALISATION DES MARCHES DE L'ENERGIE

A.- LE CONTEXTE DE LA LIBERALISATION DU MARCHÉ DE L'ELECTRICITE

EDF reste le premier exportateur européen avec une augmentation de son solde exportateur de 12 % en 2002. Le solde exportateur d'EDF s'est amélioré avec la Suisse, l'Espagne et l'Italie. Ses plus gros clients sont par ordre décroissant d'importance en 2002 : la Suisse, l'Italie, la Belgique, le Royaume-Uni et l'Allemagne.

ÉVOLUTION DES ÉCHANGES PHYSIQUES D'ÉLECTRICITÉ AVEC L'ÉTRANGER DEPUIS 1997 (TWH)			
Année	Importation (*)	Exportation (**)	Solde exportateur
1997	4,2	69,6	65,4
1998	4,6	62,1	57,6
1999	5,0	68,7	63,7
2000	3,3	72,7	69,4
2001	4,2	72,6	68,4
2002	3,8	80,6	76,8

(*) importation : y compris part EDF des filiales à l'étranger

(**) exportation : y compris part étrangère des filiales en France

1.- Bilan d'étape de l'ouverture du marché français

a) Le chiffre d'affaires d'EDF réalisé en France dans des conditions de concurrence

Le chiffre d'affaires d'EDF en 2002 est de 28,9 millions d'euros en France. Près de 3.500 clients éligibles peuvent aujourd'hui choisir librement leur fournisseur d'électricité. Ils représentent une consommation d'environ 145 TWh, soit 34,5 % de la consommation finale française. La fourniture des pertes du réseau de transport, qui représentait environ 13 TWh en 2002 a également été progressivement ouverte à la concurrence, ce qui, avec la prise en compte de l'éligibilité des distributeurs non nationalisés, porte le degré d'ouverture du marché français à 37 %.

Fin 2002, le marché de l'électricité en France était ouvert à plus de 30 %, avec un seuil d'éligibilité des consommateurs fixé à 16 GWh, ce qui représentait environ 127 TWh. EDF avait perdu environ 150 clients éligibles (soit 17 % des clients éligibles), et le volume de la consommation annuelle perdue au profit des nouveaux fournisseurs s'élevait à près de 19,7 TWh. En outre, le volume total du marché perdu par le fournisseur historique s'élève à près de 19 %, si l'on inclut les contrats conclus par RTE pour l'achat des pertes par effet Joule sur le réseau de Transport (part de marché perdue hors pertes : 15,5 %). Il est difficile d'évaluer dès à présent les conséquences pour EDF de l'abaissement du seuil d'éligibilité qui a eu lieu en 2003.

b) Le bilan de l'ouverture des marchés européens de l'électricité

En ce qui concerne l'ouverture des marchés de l'électricité, il convient de distinguer le degré d'ouverture théorique du marché (c'est-à-dire le degré d'ouverture fixé par la législation de chaque État membre) et le degré réel d'ouverture du marché (c'est-à-dire le nombre de consommateurs ayant changé de fournisseur, notamment au profit d'opérateurs étrangers).

En 2001, seuls le Royaume-Uni, le Danemark et la Suède présentaient des taux réel d'ouverture du marché importants, respectivement de l'ordre de 80, 86 et 100 %. Dans tous les autres pays, le taux réel d'ouverture n'était pas vraiment significatif (entre 0 et 30 %).

Le degré d'ouverture théorique a augmenté dans la plupart des pays, sauf en Allemagne (1999), Finlande (1997), Royaume-Uni et Suède (1998) qui ont procédé à une ouverture théorique totale de leur marché à la concurrence. L'Espagne et la Belgique ont procédé à une ouverture totale de leur marché en 2002. La France, Grèce et le Portugal ont procédé à une ouverture égale ou sensiblement supérieure aux 34,53 % d'ouverture imposés par la directive 96/92/CE sur l'électricité. Les six autres États membres ont adopté un degré d'ouverture théorique supérieur à 50 %.

La seconde directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité prévoit une ouverture à la concurrence du marché de l'électricité pour tous les clients non résidentiels à partir du 1^{er} juillet 2004 au plus tard et pour tous les clients à partir du 1^{er} juillet 2007.

c) Le mécanisme de compensation des charges de service public de l'électricité

L'ouverture à la concurrence, qui sera donc totale à la date du 1^{er} juillet 2007, a conduit à instaurer un mécanisme de compensation destiné à assurer une répartition équitable, entre les différents opérateurs intervenant sur le marché, des coûts induits par les missions de service public.

À cet effet, l'article 5 de la loi du 10 février 2000, dans sa rédaction initiale, avait institué un fonds du service public de la production d'électricité (FSPPE), alimenté par des contributions dues par les fournisseurs d'électricité pour les kilowattheures livrés à des consommateurs finals, par les auto-producteurs pour une part de leur consommation d'électricité et par les consommateurs finals effectuant des importations d'électricité. Ce système est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002 à la suite de la publication du décret n° 2001-1157 du 6 décembre 2001 relatif au FSPPE.

L'article 37 de la loi du 3 janvier 2003 a profondément modifié le mécanisme de compensation des charges de service public sur trois principaux points : la première modification a consisté à intégrer dans l'assiette de compensation les coûts supportés par les distributeurs d'électricité en raison de la mise en œuvre des mécanismes d'aide à la fourniture d'électricité prévus par la loi ; la deuxième modification introduite par la loi du 3 février 2003 procède à une simplification des mécanismes de recouvrement des charges ; la troisième modification, introduite par la loi du 3 janvier 2003, a consisté à instituer un encadrement de l'évolution du montant des charges, ainsi qu'un plafonnement de la contribution par site de consommation.

d) Les moyens de la Commission de régulation de l'énergie

Dès l'année 2000, le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et celui plus particulièrement chargé de l'énergie avaient confié au Président de la Commission de régulation de l'électricité (CRE) la mission de préfigurer le cadre de mise en place de la régulation du marché du gaz dans la perspective de la transcription de la directive européenne relative à l'ouverture de ce marché qui a abouti à l'adoption de la loi du 3 janvier 2003. Cette loi a rebaptisée la Commission de Régulation de l'Électricité en Commission de Régulation de l'Énergie (CRE), avec des missions et des compétences sont élargies.

Le rapport remis aux ministres du 30 novembre 2000 complétait un premier rapport sur les moyens de la régulation du marché de l'électricité remis aux ministres en janvier 2000 et définissait l'organisation et les moyens nécessaires au fonctionnement efficace de la Commission avec le double objectif : d'une part, de développer les synergies d'une régulation bi-énergie, notamment en optimisant les ressources transversales mises en place pour la régulation du secteur électrique ; d'autre part, d'identifier les spécificités du secteur gazier, en tenant compte notamment de la pluralité des opérateurs de transport.

C'est ainsi que, début 2003, la CRE a mis en place une nouvelle organisation de ses services avec la création de la direction du gaz, qui regroupe l'ensemble des activités de la régulation de ce secteur. A cette occasion, un effort de rationalisation du suivi des questions de distribution et du suivi du marché de l'électricité a été engagé, aboutissant à la suppression d'une direction et à la répartition de ses activités dans les structures existantes les plus appropriées, permettant ainsi de maintenir le nombre des services à l'identique. A l'ensemble des tâches de la régulation, dorénavant exercées dans les secteurs électrique et gazier, s'ajouteront celles qui résulteront de la conjonction de plusieurs évolutions.

L'année 2004 sera en effet cruciale pour l'activité de ces secteurs avec l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2004, des directives communautaires élargissant l'ouverture des marchés électrique et gazier par la mise en concurrence de la fourniture à l'ensemble des consommateurs professionnels (hors ménages) ; cet élargissement se traduira, pour la CRE, par la démultiplication de son champ d'action par un facteur mille : de 3.000 à 3,5 millions de consommateurs éligibles dans l'électricité et de 650 à 500.000 dans le gaz.

Il résultera de l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz que ce sont pour l'électricité non plus 3.000 sites qui seront éligibles, mais 3,5 millions au 1^{er} juillet 2004 et 30 millions au 1^{er} juillet 2007. Pour le gaz, ce seront aux mêmes dates, non plus 650 sites, mais 500.000, puis 10 millions.

Deux facteurs supplémentaires contribueront également au développement de l'activité de la CRE : le développement accru de l'effectivité de la concurrence et la mise en place des principaux instruments de marché dans le secteur électrique, qui multiplient les tâches ou élargissent celles déjà entreprises. S'ajoute, par ailleurs, le développement de l'internationalisation de l'activité de régulation à laquelle la CRE doit faire face, en particulier au travers de sa contribution active aux travaux du CEER (*Council of European Energy Regulators*).

Créée ex-nihilo et sans emplois, la CRE a du faire face à la mise en place de fonctions et de tâches entièrement nouvelles, sans aucun transfert de moyens et de compétences, comme cela avait été le cas pour la régulation des télécommunications. Les deux rapports établis en 2000 à la demande du gouvernement avaient évalué les effectifs stabilisés de la CRE à 150 emplois, avec un budget de 16,9 millions d'euros, dont 9 millions d'euros de masse salariale et 7,9 millions d'euros de fonctionnement. Ces rapports ont été élaborés sur la base d'une analyse détaillée des fonctions du régulateur et d'une analyse comparative des régulateurs étrangers. La CRE fait valoir que 'expérience acquise montre, d'ailleurs, que ces prévisions, qui n'ont jamais été contestées, étaient conformes aux besoins qui se sont fait jour. On doit d'ailleurs relever que les effectifs du régulateur français sont très inférieurs à ceux des autres régulateurs du même secteur ayant à faire face à une situation analogue. Ainsi en 2003, alors que la CRE disposait de 96 emplois, le régulateur italien en avait 112, le régulateur espagnol 153 et celui du Royaume-Uni 336 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial se félicite de ce que la CRE soit pour la 2^{ème} année consécutive dotée de moyens humains et matériels en hausse, ce qui ne peut que renforcer l'activité du régulateur si nécessaire en cette période de libéralisation.

2.- Questions sur la situation d'EDF

Les résultats globalement négatifs en 2002 des filiales d'EDF au Brésil et en Argentine, largement liés à la situation de crise économique, financière et politique de ces deux pays, pèsent lourd dans les comptes d'EDF. La conviction de votre Rapporteur spécial est que **ces résultats sont liés pour une large part à une stratégie d'internationalisation d'EDF lancée au cours des années 1990, stratégie elle-même induite par le statut particulier d'EDF, entreprise publique contrôlée par l'Etat. Les errements d'EDF à l'international proviennent d'abord du comportement d'un actionnaire à la fois tatillon pour les petites décisions - elles se prennent au niveau du très sérieux bureau du Trésor au ministère des Finances - que laxiste pour les arbitrages les plus importants, tranchés à un niveau politique.** Par ailleurs, l'Etat actionnaire a une **logique strictement financière, sans définition de stratégie industrielle.** Ce constat est partagé par le rapport (n° 1004) du 3 juillet 2003 de la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale présidée par M. Philippe Douste-Blazy et présenté par M. Michel Diefenbacher intitulé « *Entreprises publiques et État actionnaire : pour une gouvernance pour responsable* ».

Les origines de l'internationalisation d'EDF se trouvent dans la décision des pouvoirs publics d'imposer en 1993 à l'entreprise ce que l'on a appelé le principe de spécialité, dont les conséquences ont été mal appréciées. Ce principe de spécialité disposait qu'EDF ne pouvait se développer que dans son métier : la production, la distribution et le transport d'électricité. Cette décision, prise à l'époque pour éviter qu'EDF ne vienne concurrencer en France des entreprises privées dans d'autres métiers de fourniture de services, ne lui laissait d'autre choix pour son développement que de regarder et d'agir à l'extérieur de nos frontières.

Mais ce choix, du fait du caractère public et du statut de l'entreprise, allait comporter des effets pervers dont on voit aujourd'hui l'aspect ravageur. Côté EDF, dès l'origine, la prise de participation dans le capital d'entreprises électriques étrangères est très minoritaire et s'opère par la technique du consortium (plusieurs actionnaires regroupés pour contrôler le capital). Il ne pouvait guère en être autrement, une prise de participation majoritaire d'EDF étant la plupart du temps exclue du fait du caractère public de l'entreprise. Mais cette technique allait se révéler rapidement très dommageable. En effet, les entreprises contrôlées (Edenor dès 1994 en Argentine, Light dès 1996 au Brésil) ont toutes deux vu leur gestion obérée du fait d'un *leadership* actionnarial non affirmé et de directions fonctionnelles contrôlées chacune par un actionnaire différent. EDF sera progressivement contrainte de réviser cette stratégie en rachetant tous les actionnaires pour pouvoir enfin gérer les entreprises en question, mais à des coûts sans commune mesure avec les simples besoins de contrôle (du fait de l'existence de clauses de rachat).

Quant aux pouvoirs publics, leur contrôle allait plus s'apparenter à un jeu de rôle qu'à un véritable partenariat avec l'entreprise. Un exemple particulièrement frappant de l'inefficacité du contrôle public est donné par la prise de participation en 1998 d'une partie de la distribution électrique de Sao Paulo au Brésil par Light, qui portait les intérêts d'EDF : un milliard huit cents millions de dollars de crédits seront mobilisés malgré les protestations de la direction du Trésor, grâce à une gestion politique du dossier.

C'est bien ce rapport irréal avec la puissance publique qui est en cause. C'est bien cette confusion entre les intérêts d'EDF et les intérêts de notre pays qui explique nos difficultés. **Il faut donc faire d'EDF une entreprise comme les autres dans son actionnariat et dans son statut.** Alors, à ces conditions, la stratégie et les investissements seront sous le contrôle des actionnaires et validés ou non par eux. On pourra alors mettre en œuvre les principes d'une **nouvelle gouvernance d'entreprise** comme on s'appête à le faire dans notre pays pour les entreprises privées. On pourra ainsi faire d'EDF une véritable entreprise, mettre fin à l'irresponsabilité généralisée qui a prévalu depuis des années, irresponsabilité que les pouvoirs publics successifs ont tolérée voire développée faute de courage politique.

Changer le statut d'EDF, ouvrir son capital à d'autres actionnaires, c'est, entre autres, limiter les risques d'une aventure internationale mal maîtrisée. C'est maintenant aux yeux de votre Rapporteur spécial, la tâche urgente que le Gouvernement doit absolument mettre à l'ordre du jour.

a) Les conditions de la stratégie d'expansion internationale

La holding EDF International, filiale à 100 % d'EDF, créée en 1993, a reçu pour mission d'acquérir des participations dans des sociétés d'électricité opérant à l'étranger.

EDF International a poursuivi en 2001 la croissance de ses investissements. Au 31 décembre 2002, le total des participations inscrit à l'actif du bilan de la société atteignait environ 9,4 millions d'euros.

(en millions d'euros)

Sociétés	Valeur nette comptable
Filiales (plus de 50 % du capital détenu) :	
Bert (Hongrie)	204
Easa (Argentine)	0
Fenice (ex EDF Italia)	601
EDF UK (London Electricity)	3.661
EDF Obstalkreis (EnBW)	281
Lidil (Brésil)	104
Light	567
Société d'investissement en Autriche (Estag)	309
Skandrenkraft (Suède)	159
Participations (10 à 50 % du capital détenu) :	
Edenor (Argentine)	0
EnBW (Allemagne)	2.614
Graninge (Suède)	210
Motor Colombus (Suisse)	156
SSE	158
Total	9.024
Autres filiales	431
Autres participations	555
Total	986
Total général	10.010

L'année 2002 se caractérise par un montant d'investissements s'élevant à 3 555 millions d'euros, et un montant de désinvestissements de 218 millions d'euros. Les principales opérations réalisées en 2002 sont les suivantes :

- au Royaume-Uni, augmentation du capital de EDF UK (qui détient tous les actifs britanniques d'EDF) de 1,5 millions d'euros, afin de permettre l'acquisition de la centrale de Westburton et des réseaux de distribution Eastern et Seeboard,

- en Italie, augmentation de capital de Fenice pour 50 millions d'euros,

- en Allemagne, le versement à OEW de 9,8 millions d'euros de dividendes, conformément au pacte d'actionnaires entre EDF-I et OEW, qui prévoit une garantie de dividendes (cette rétrocession de dividendes vient augmenter le montant d'investissement d'EDF-I dans EnBW),

- en Slovaquie, acquisition pour 158 millions d'euros de 49 % de la société SSE, avec un objectif de revente à EnBW,

- en République Tchèque, achat pour 38,75 millions d'euros de 9,10 % du capital de SME, initialement porté par Dalkia,

- en Hongrie, cession à E.ON de la participation d'EDF-I dans EDASZ (environ 190 millions d'euros), pour une plus-value de 9,7 millions d'euros,

- au Brésil, augmentation de capital de Light en juin pour un montant de 1 million d'euros. Un nouveau prêt a été accordé ultérieurement (285 millions d'euros). En octobre 2002, EDF-I a racheté à Light les titres de la société de projet Norte Fluminense pour un montant de 11 millions d'euros.

Pour 2003, le groupe EDF s'est engagé à diminuer son endettement. Un programme de cession des investissements non stratégiques est en cours, y compris dans les pays européens qui ne sont pas limitrophes de l'Hexagone. Hors d'Europe, l'activité du groupe sera essentiellement consacrée à la gestion des conséquences des crises financières et monétaires sur ses actifs en Amérique Latine. En Europe, il n'est pas envisagé d'accroissement notable du portefeuille de participations. EDF souhaite se recentrer géographiquement sur les pays européens qui lui sont limitrophes (France, Allemagne, UK, Italie, Espagne) qui sont ses axes de développement stratégiques.

Le rapport de la Cour des Comptes de décembre 2002 sur l'activité internationale d'EDF a mis en évidence une diversification internationale insuffisamment maîtrisée qui a conduit à fragiliser la structure financière d'EDF. Tout en reconnaissant la nécessité pour EDF du développement international, la Cour a préconisé un recentrage sur les participations détenues en Europe et la cession des participations non stratégiques. Sous l'impulsion du Gouvernement, le groupe a revu sa stratégie en faveur d'un recentrage sur l'Europe et une priorité absolue a été fixée au désendettement du groupe.

Reconnaissant que les investissements d'EDF au Brésil et en Argentine sont des fautes aux conséquences financières importantes, votre Rapporteur spécial ne peut qu'approuver cette évolution. Les pertes au Brésil résultent certes d'une série d'explication générales (rationnement d'électricité au Brésil, dévaluations du real, libéralisation commençante du secteur électrique brésilien), mais ressortent aussi directement des choix faits par EDF (actionnariat minoritaire, mauvaise coordination des actionnaires, insuffisance de contrôle interne), avec un contrôle de la puissance publique déficient. En revanche c'est essentiellement la crise économique est largement responsable du mauvais résultat en Argentine.

b) Des résultats 2002 décevants pour des comptes à tout le moins complexes

Les comptes définitifs d'EDF pour 2002 sont disponibles depuis juin 2003 sur le site Internet de l'entreprise, qui a mis en ligne son rapport annuel. Les documents comptables confirment que la situation financière du groupe est tendue et incertaine. Le rapport des commissaires aux comptes, qui accompagne les documents comptables, est à cet égard sans ambiguïté.

En 2002, le résultat net du Groupe EDF s'établit à 481 millions d'euros, en recul de 846 millions d'euros (43 %) par rapport aux comptes 2001 *pro forma*. Aucun des objectifs fixés dans le contrat pluriannuel 2001-2003 signé avec l'Etat n'a été respecté : la rentabilité des capitaux propres, qui devait être en moyenne supérieure à 8 % sur la période, s'est limitée à 3,4 % ; le retour sur capitaux employés n'est que de 9,3 % au lieu des 10 % attendus ; quant à l'EBE, il ne représente que 5,2 % des charges financières, alors que l'engagement était d'au moins 7,5 fois. Et il faut compléter ces données par les engagements hors bilan, pour la première fois affichés pour un montant de 5 milliards d'euros. Comme l'a dit Francis Mer, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, le jour de la présentation des comptes 2002 d'EDF en mars 2003, «*la performance d'EDF n'est*

pas satisfaisante ». Ce résultat net est impacté par l'impact négatif de la charge induite par la situation économique et financière en Amérique latine (922 millions d'euros), compensé à hauteur de 903 millions d'euros de produits résultant notamment des plus-values de cessions. L'endettement net du Groupe EDF s'élève à 25,8 milliards d'euros en 2002 contre 22,2 milliards d'euros en 2001. L'augmentation de la dette du Groupe s'explique principalement par l'impact du financement de l'acquisition de *Seeboard* par EDF Energy et par l'augmentation de l'endettement d'EnBW qui a renforcé ses positions en Allemagne en 2002.

Comme ils en avaient fait part à la commission d'enquête parlementaire sur les entreprises publiques, lors de leur audition, début avril, les six auditeurs ont assorti leur certification d'un certain nombre de mises en garde et de réserves, tant en ce qui concerne le bilan que le hors-bilan de l'entreprise : *"nous attirons votre attention sur les incertitudes suivantes. L'évaluation des provisions liées à la production nucléaire (...) est sensible aux hypothèses retenues en termes de coûts, de taux d'inflation, de taux d'actualisation à long terme, d'échéanciers de décaissements, ainsi qu'à l'issue des négociations en cours avec Cogema. La modification de ces paramètres pourrait conduire à une révision significative des montants provisionnés."* Concernant le hors-bilan, les auditeurs s'inquiètent du *"coût d'acquisition des titres Italenergia Bis (IEB)"*, la holding de contrôle de l'électricien italien Edison, dont EDF détient moins de 20 %. *"Le plan d'affaires d'Edison (...) n'a pas pu être revu par nos soins, compte tenu des conditions actuelles d'exercice par EDF de ses droits d'actionnaire dans IEB* », déplorent les auditeurs. *« Certaines des hypothèses du plan d'affaires (...) ont un impact très sensible sur la valeur d'Edison, qui repose notamment sur des cessions d'actifs et sur un plan volontariste de développement d'ici à 2008, que nous ne sommes pas en mesure d'apprécier aujourd'hui."* Les options prises par EDF pour la prise de contrôle d'Edison se montent à un total de 4,8 milliards d'euros, auxquels il faut ajouter l'endettement de l'électricien italien, de 7 milliards d'euros.

Cependant, c'est sur le dossier des retraites que les commissaires aux comptes se sont montrés le plus circonspects. *"Les engagements d'EDF -au titre des retraites- ne font l'objet ni d'une provision au bilan ni d'une information chiffrée dans l'annexe. Ces engagements représentent, sur la base du système actuel, un passif latent dont le montant est largement supérieur aux capitaux propres du groupe. (...) L'évaluation de ces engagements devrait être fortement modifiée par la réforme envisagée du régime de retraite des industries électriques et gazières."*

Les premières indications relatives au premier semestre 2003 montrent que la situation est en voie de redressement. Pour la présentation de ses premiers comptes semestriels en octobre 2003, l'électricien public français est passé aux normes comptables internationales (IAS). EDF a enregistré sur les six premiers mois de 2003 un bénéfice net de 728 millions d'euros, intégrant des effets de changements comptables positifs pour 1,8 milliard d'euros. Cet élément exceptionnel est essentiellement dû à une reprise de provision liée à la décision d'EDF d'allonger de dix ans la durée d'amortissement de ses centrales nucléaires en France, qui passera ainsi de trente à quarante ans. Ce choix est contesté par certains qui critiquent la durée de vie des centrales et le montant des frais de rénovation. Le solde de l'ensemble de ces éléments exceptionnels représente une charge nette de 602

millions d'euros. Ce qui fait dire à EDF que c'est le résultat courant (1,33 milliard d'euros) qui, excluant les éléments exceptionnels, reflète le mieux la réalité des comptes de l'entreprise sur les six premiers mois. Autres éléments importants, le bénéfice d'exploitation a atteint 5,66 milliards d'euros tandis que l'excédent brut d'exploitation (Ebitda), réalisé à 96 % en Europe, s'élève à 6,26 milliards d'euros. Enfin, le chiffre d'affaires, lui aussi réalisé à 96 % en Europe, s'est inscrit à 23,2 milliards d'euros, en hausse de 4,7 % (hors effet de périmètre et de change). L'impact des changements comptables sur les comptes consolidés entraîne aussi une augmentation des fonds propres de 5,4 milliards d'euros au 1er janvier 2003 et une réduction du bénéfice net 2002 publié, qui passe de 481 millions à 231 millions d'euros.

La situation des filiales s'améliore partout sauf au Brésil, en l'Italie et en l'Allemagne. Outre-Rhin, l'électricien affiche une perte nette de 561 millions d'euros. En Italie, il enregistre également une perte, mais limitée à 139 millions d'euros. Enfin, alors que les comptes de la filiale argentine se sont redressés, son homologue brésilienne Light est toujours à la peine, avec un résultat net négatif de 913 millions d'euros, et fait plonger les résultats de la branche Amérique latine de 804 millions d'euros. Pour l'ensemble de l'année, la direction d'EDF s'attend à un résultat net courant en amélioration sensible par rapport à 2002, même si elle a confirmé que la canicule coûterait plus de 300 millions d'euros à l'entreprise.

Aux termes de la loi du 10 février 2000, relative au service public de l'électricité, EDF tient des comptes séparés au titre de la production, du transport et de la distribution d'électricité, ainsi que des autres activités. Cette présentation "dissociée" permet en particulier d'isoler le périmètre de l'activité de transport d'électricité, qui correspond à l'entité "Réseau de Transport de l'Électricité (RTE)", constituée au sein d'EDF, et dont l'indépendance de gestion résulte des dispositions de la loi.

Comptes sociaux (fin d'exercice)	1998	1999	2000	2001	2002
Emprunts Montant (<i>en millions d'euros</i>)	18,63	16,83	15,24	15,16	15,39
Évolution (%)	- 2,9	- 9,7	- 9,4	- 0,5	1,5

À la fin de l'année 2000, la dette d'EDF a été ramenée à 15,24 millions d'euros (99,9 millions de francs) : l'objectif fixé par le contrat d'entreprise 1997–2000 - un niveau d'endettement ramené à 100 millions de francs à la fin de l'année 2000 - a donc été atteint. En 2002, la dette d'EDF après « *swaps* » s'est élevée à 15,39 millions d'euros, soit une augmentation de 1,5 % par rapport à 2001.

Le nouveau contrat de groupe, qui a pris effet en 2001 et qui couvre la période 2001-2003, a défini pour le groupe EDF un nouvel objectif en matière d'endettement, à savoir parvenir à l'horizon 2003 à un ratio dette nette/capitaux propres inférieur à 1,25. En 2002, le ratio en cause s'est élevé à 1,74 en augmentation par rapport à 2001 où il était de 1,46. EDF ne dispose plus que d'un délai de un an pour améliorer ce résultat et atteindre l'objectif fixé par les pouvoirs publics en la matière. Les prévisions de budget pour 2003 ne prévoient pas d'amélioration du ratio dette nette / capitaux propres.

Les charges financières ⁽²⁾ nettes d'EDF se sont établies à 4.246 millions d'euros en 2002, contre 806 millions d'euros à la fin de l'exercice précédent ; leur rapport sur le chiffre d'affaires de l'établissement est ainsi passé, dans le même temps, de 2,8 % à 15 %. Cette évolution est due essentiellement à la baisse généralisée des marchés d'actions, à une dévalorisation de nombreux actifs financiers qui s'est traduit par une dotation aux amortissements et provisions de 4.277 millions d'euros en 2002 aux comptes de charges financières de l'activité production.

Le chiffre d'affaires d'EDF 2002 a légèrement augmenté par rapport à celui de l'année 2001 (+ 0,5 %). Cette faible variation peut s'expliquer par une année climatique médiocre et des pertes de marché cumulées depuis 2000 auprès des clients éligibles, pour un volume de 19,7 TWh.

Les échanges physiques à l'exportation s'élèvent à 80,6 TWh en augmentation de 10,6 % par rapport à 2001. Ces résultats sont dus à une accélération des échanges européens et à une bonne compétitivité de l'électricité offerte par EDF. La part de marché EDF sur l'ensemble des clients éligibles est de 83 % fin 2002, contre 88,3 % en 2001.

Les charges de personnel s'élèvent à 7,23 milliards d'euros en 2002 avec des effectifs de 113.392 au 31 décembre.

c) L'avenir des retraites après l'échec du référendum

Le régime de retraite des électriciens commun à celui des gaziers est un régime spécial, pris sur le fondement des articles L.711-1 et R.711-1 du code de la sécurité sociale et organisé par le décret n° 46-1541 modifié du 22 juin 1946 approuvant le statut national du personnel des industries électriques et gazières, notamment son article 24 et son annexe n° 3 relative aux prestations d'invalidité, de vieillesse et de décès.

Les principales caractéristiques concernant les prestations de ce régime spécial résident dans le salaire de référence, le mode de calcul de la pension, les mécanismes de revalorisation et les conditions d'ouverture des droits. Le salaire de référence est la dernière rémunération principale hors primes, la pension est calculée sur cette référence à raison de 2 % par annuité de service (150 trimestres de cotisations permettent de bénéficier du taux maximum fixé à 75 %) : les pensions sont indexées sur les revalorisations des rémunérations des actifs. Enfin, des mécanismes de bonifications existent qui permettent dans de nombreux cas aux agents de partir avant l'âge de 60 ans, l'âge moyen de départ en retraite étant constaté à 55,4 ans près de 90 % des départs se faisant en conséquence avant l'âge limite de 60 ans. En outre, le dispositif doit prendre en compte divers mécanismes associés sans qu'ils soient à la charge du régime (indemnités de départ et avantages en nature maintenus aux retraités). Pour le financement, celui-ci présente également la particularité d'être assuré par une cotisation ouvrière, fixée à 7,85 % du salaire hors primes, et par une contribution d'équilibre automatiquement prélevée sur les

⁽²⁾ Hors transfert de charges de capital et hors intérêts sur dotations en capital.

entreprises électriques et gazières qui représente aujourd'hui 59,98 % des rémunérations principales (hors primes).

Dans ce contexte, le régime spécial de retraite devra faire face à une évolution démographique défavorable (EDF-GDF) : alors qu'en 1949 il y avait plus de 4 actifs pour un retraité, cette proportion est aujourd'hui de 1,6 et il est probable qu'il y aura dans quelques années plus de retraités que d'actifs (rapport égal à 1,1 en 2010 et inférieur à 1 en 2020). Dans la mesure où la cotisation à la charge des salariés a peu évolué, la contribution d'équilibre apportée par les entreprises a fortement crû, passant d'un équivalent de 6 % de la masse salariale des actifs en 1946 à près de 60 % aujourd'hui. La charge des pensions devrait être égale pour les entreprises à celle des rémunérations principales à l'horizon de 2020, le nombre des retraités passant de 105.000 aujourd'hui à 131.000 à cette date. Eu égard aux modalités financières du régime et à sa gestion déléguée centralement à EDF, ce constat vaut de la même manière pour EDF, GDF et les autres entreprises de la branche. La charge du régime de retraite pour les entreprises de la branche représentait en 2002 environ 2,8 milliards d'euros, en 2001 2,7 milliards d'euros et en 2000 2,6 milliards d'euros.

La loi du 10 février 2000 prévoit dans son article 46 une clarification des règles comptables propres à la gestion actuelle du régime spécial de retraite des industries électriques et gazières. Cette disposition permet de maintenir les avantages du dispositif centralisé qui existe actuellement en faisant apparaître nettement cette dévolution de gestion dans les comptes d'EDF. L'article 46 impose à EDF de tenir dans sa comptabilité interne, des comptes séparés pour d'une part, le service des prestations d'invalidité, vieillesse et décès définies au statut national du personnel des industries électriques et gazières ainsi que le service des prestations accessoires et, d'autre part, la compensation, entre les employeurs dont le personnel relève de ce statut, des charges supportées au titre des maladies, maternités, accidents du travail et maladies professionnelles, des avantages familiaux et des avantages à titre militaire tels que prévus par le statut. Ces dispositions ont été traduites par le décret n° 2002-1467 du 12 décembre 2002 qui a notamment instauré deux commissions de contrôle pour opérer les contrôles de ces deux comptes.

Pour votre Rapporteur spécial, les spécificités du système de financement du régime de retraite, qui sont équivalentes à celles des retraites des fonctionnaires d'État, sont apparues difficilement compatibles avec les évolutions du marché de l'électricité, l'application des nouvelles normes comptables internationales et le changement de statut à venir pour faire d'EDF une entreprise à part entière. Le Gouvernement a donc demandé aux partenaires de lui faire des propositions à cet effet afin de permettre le maintien du statut et garantir la pérennité du régime.

Cette évolution a fait l'objet d'une vaste négociation au sein de la branche conclue par un accord signé le 10 janvier 2003 par trois syndicats représentatifs. Le référendum alors organisé au sein de l'entreprise a malheureusement connu un résultat négatif. Le Gouvernement a indiqué qu'il appliquerait cet accord. Les organisations professionnelles et syndicales sont d'ailleurs étroitement associées au processus des transpositions législatives et réglementaires nécessaires. La ministre

déléguée à l'Industrie a indiqué qu'elle souhaitait que la filialisation soit possible avant le 1^{er} juillet, afin de respecter nos obligations de transposition des directives communautaires. A la même date devrait aussi être arrêté le principe de spécialité, afin qu'EDF ne soit pas désavantagé par rapport à ses concurrents. **Votre Rapporteur spécial attend donc du Gouvernement le dépôt d'un projet de loi portant modification du régime des retraites des agents d'EDG et GDF, projet qui devrait être couplé avec celui du changement de statut.**

d) Les promesses du changement de statut

Avec EDF, l'État dispose d'une grande entreprise de dimension mondiale, dont les principaux atouts - le savoir-faire technique et la qualité du personnel - sont reconnus et enviés. Tout en continuant bien évidemment à assurer ses missions de service public de manière équitable et solidaire sur l'ensemble du territoire national, EDF doit être dotée des mêmes armes que les entreprises européennes concurrentes, afin de tirer pleinement profit de l'ouverture des marchés énergétiques et accroître sa compétitivité industrielle. Un tel axe de développement apparaît vital dans un contexte de ralentissement des hausses des consommations d'énergie en France ; il est de nature à bénéficier à la fois à l'entreprise et à l'économie nationale.

Le Gouvernement estime qu'afin de nouer les alliances nécessaires et développer leur stratégie, tout en respectant toutes les exigences du service public, la forme juridique d'EDF et de GDF doit être modifiée pour permettre une ouverture progressive de leur capital, tout en demeurant dans le secteur public. Il a chargé le président d'EDF, comme d'ailleurs celui de GDF, de préparer des propositions, après une large consultation incluant les syndicats, les élus et les consommateurs. En ce qui concerne le calendrier de cette réforme, le Premier Ministre a précisé le 24 juillet 2003 vouloir engager la discussion sociale et le débat sur le changement de statut du groupe EDF à la fin de l'année, afin d'attendre que la situation sociale dans l'entreprise soit stabilisée. Le Conseil économique et social débattera de ce sujet le 26 novembre prochain.

Le Gouvernement assure déjà que caractère intégré d'EDF sera maintenu, seule la filialisation du réseau de transport sera mise en œuvre avant le 1^{er} juillet 2004. Il a demandé aux Présidents des entreprises de mener une consultation large, en particulier des agents de l'entreprise et leurs représentants sur leur projet d'entreprise. En collaboration avec GDF, EDF veillera à préserver et développer les synergies qui existent en matière de gestion des réseaux de distribution. A cet égard, EDF et GDF pourront continuer à s'appuyer sur un service commun pour assurer notamment l'exploitation et la maintenance des réseaux de distribution, la maîtrise d'œuvre des travaux et ainsi garantir l'exercice efficace du service public de proximité sur tout le territoire.

Votre Rapporteur spécial estime que le redressement d'EDF, dans le contexte concurrentiel et globalisé qui est maintenant le sien, ne peut se faire qu'avec un statut adapté et une ouverture de son capital suffisante pour lui permettre de nouer des alliances capitalistiques nécessaire au financement de son extension. A ce prix seulement ses dirigeants auront l'autonomie suffisante pour adapter l'entreprise à son environnement concurrentiel et définir et mettre en place

une stratégie cohérente, avec en contrepartie bien sûr une responsabilisation accrue devant des actionnaires qui demanderont des comptes. **Bien sûr il faudra préalablement lancer un grand débat public, avec suffisamment de temps, pour que toutes les parties intéressées puissent exprimer leur point de vue, en incluant bien sûr une discussion approfondie à l'Assemblée et au Sénat.**

B.- LA POURSUITE DE LA LIBERALISATION DU MARCHÉ DU GAZ

1.- Situation du gaz

La loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie a transposé la directive européenne 98/30/CE concernant les règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel. La nouvelle loi a donné naissance à un nouvel acteur à part entière dans le paysage gazier : le fournisseur. En outre, cette loi précise à l'article 25 le régime de l'autorisation pour la construction et l'exploitation des canalisations de transport de gaz naturel.

La loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz a confié à GDF la distribution nationale du gaz, tout en reconnaissant et maintenant l'existence d'une distribution publique par des distributeurs locaux existants non nationalisés. Dans ce cadre, 17 distributeurs non nationalisés (DNN) ont formé le paysage historique de distribution aux côtés de GDF. Il s'agit de régies communales ou intercommunales ou de sociétés d'économie mixte comme Gaz de Bordeaux ou Gaz de Grenoble. Certains acteurs de la production et du transport sont présents dans le capital de certaines sociétés de distribution. Par exemple GDF et Total détiennent chacun 16 % du capital de Gaz de Bordeaux, ainsi que 24,9 % de Gaz de Strasbourg.

Depuis l'année 2000, sept autres distributeurs sont venus compléter ce paysage dans le cadre des dispositions de l'article 50 de la loi du 2 juillet 1998 et du décret du 12 avril 1999. Il s'agit de la Régie d'équipement et de gaz de la Vienne, de la Régie du syndicat électrique intercommunal du pays Chartrain, de la Régie municipale gaz-électricité de la ville de Sallanches, de la régie d'électricité de Seyssel, de la régie municipale d'énergie de Lavour et de deux entreprises privées : la Compagnie des gaz de pétrole Primagaz et la société Antargaz.

En application de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, transposant la directive 98/30/CE, est apparu un nouvel acteur, le fournisseur, mais sont également apparues des contraintes nouvelles auxquelles les opérateurs se sont soumis : la séparation des activités commerciales des activités de production, de transport, de distribution ; une plus grande transparence des prix comme des capacités disponibles sur les réseaux ; la mise en place de tarifs nouveaux, pour le transport du gaz naturel basés sur d'autres concepts que le tarif à la distance, afin de mieux ouvrir le territoire à la concurrence. Un nouveau tarif sera vraisemblablement appliqué en début d'année 2004, suite à la proposition de la CRE du 24 juillet 2003.

En l'absence de découverte, la production française de gaz poursuit sa décroissance et s'est établie à 2,74 milliards de m³ de gaz brut en 2002. Le taux de déclin annuel, fortement ralenti depuis 2000, s'est maintenu pour le gaz brut à environ 2,7 % en 2002 grâce à un fort ralentissement de celui de Lacq. Ce gisement assure avec Meillon, l'essentiel de la production française gazière et l'Aquitaine fournit ainsi 94,5 % de cette production. La production française de gaz ne contribue plus qu'à la couverture de 3,8 % de la demande française. En France, la consommation ⁽³⁾ a été stable à 485,9 TWh (soit + 0,1 % entre 2001 et 2002). Cette stagnation est liée à la situation climatique exceptionnelle de l'année 2002, qui a été la plus chaude depuis 1961. L'augmentation des importations a permis un stockage important (16 TWh).

Les importations françaises en gaz naturel ont progressé de 6,7 % pour atteindre 493,1 TWh en 2002. Les exportations françaises restent stables en 2002 avec 9,7 TWh. L'origine géographique des importations gazières françaises présente une remarquable stabilité, du fait de l'existence de contrats de long terme et de la rigidité caractérisant les voies d'importations. La Norvège a ainsi conservé en 2002 son rang de premier fournisseur gazier français devant la Russie, l'Algérie et les Pays-Bas. La contribution du Royaume-Uni est restée stable à environ 15 TWh. Le Nigeria a vu sa part croître et a fourni en 2002, 9,2 TWh. Pour la première fois, des cargaisons d'Oman, représentant 6,2 TWh, ont été réceptionnées en France, suite à un contrat GDF pour la période allant de mars à décembre 2002. La croissance des approvisionnements est enfin venue de la multiplication des achats « spot » de gaz naturel liquéfié (GNL), car la faiblesse des prix du gaz au début de l'année 2002 a détourné de ce marché de nombreuses cargaisons qui ont alors trouvé preneur sur le marché européen. Ce comportement explique la forte hausse des importations de GNL par la France, qui progressent de 18,1 % par rapport à 2001.

2.- Les comptes de GDF

ÉVOLUTION DE CERTAINS INDICATEURS ECONOMIQUES ET FINANCIERS DE GDF ET PERSPECTIVES POUR 2003 ET 2004

prévisionnel en millions d'euros courants

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Endettement	580	1.333	1.199	2.363	4.765	5.217
Résultat financier	-17	-45	-102	-191	-121	-216
Chiffre d'affaires	8.699	10.657	13.121	12.858	14.079	13.437
Frais de personnels	1.363	1.423	1.525	1.535	1.569	1.603

Les flux financiers entre l'État et GDF étaient auparavant constitués par : les intérêts sur les dotations en capital (fixés à 5 % dans le cadre du contrat d'entreprise entre l'État et GDF pour la période 1997-2000) ; l'impôt sur les sociétés ; et la rémunération complémentaire applicable au résultat après impôt (le taux de la rémunération complémentaire est fixé à 35 % du résultat après impôt par le contrat d'entreprise). Les variations observées d'une année sur l'autre depuis 1997 sont dues aux évolutions du résultat avant impôt généré par l'entreprise.

⁽³⁾ Non corrigée du climat.

Pour le nouveau Contrat de groupe établi pour la période 2001-2003, la rémunération fixe sur les dotations en capital et la rémunération complémentaire de l'État ont été remplacées par un dividende (fixé à 35 % du résultat net), versé l'année suivante.

(en millions d'euros)

Total des flux financiers de GDF vers l'État	1999	2000	2001	2002	2003
	651	541	261	312	456

En 2003, du fait d'un résultat exceptionnel lié au rachat du réseau de transport, le dividende a été fixé en deçà de 35 % en résultat net. En 2004, le flux financier devrait être du même ordre de grandeur qu'en 2002, si le résultat net 2003 est maintenu à son niveau de 2001 et 2002.

Les comptes 2002 de GDF se maintiennent comme en 2001 à un bon niveau malgré un recul des filiales. Par ailleurs, si l'acquisition du réseau de transport a amélioré les fonds propres de GDF et sa capacité d'endettement, elle a détérioré la rentabilité des capitaux propres qui à 9 % est inférieure à l'objectif de 11,5 % minimum fixé par le Contrat de Groupe.

3.- La politique tarifaire

La tarification du gaz en France repose sur deux grands principes :

- une tarification au coût, qui conditionne l'évolution des tarifs à celle des coûts, la marge étant fixée de façon exogène. Plus précisément, il s'agit d'une tarification «au coût marginal de développement», destinée à optimiser la répartition géographique du gaz disponible sur le territoire et à assurer le développement du réseau ;

- l'égalité de traitement entre consommateurs, qui implique une segmentation tarifaire uniquement basée sur le profil et le volume de consommation, et non sur l'usage qui est fait du gaz ou de la valeur qui en est tirée.

En respect de ces principes généraux, l'encadrement des tarifs du gaz en France repose sur deux moyens d'intervention, modifiés en 2003 par la loi de transposition de la directive européenne sur l'ouverture des marchés du gaz naturel :

- le régime de contrôle des prix du gaz qui soumet les tarifs de vente du gaz aux clients non éligibles à une décision conjointe des ministres chargés de l'économie et de l'énergie après avis de la Commission de régulation de l'énergie, en application de l'article 7 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003. Cette décision prend la forme d'un arrêté pour les clients raccordés au réseau de distribution (notamment les clients domestiques) et d'une approbation tacite ministérielle pour les clients raccordés au réseau de transport ou assimilés.

- le contrat de groupe entre l'État et GDF (2001-2003) indexe les évolutions des tarifs domestiques au moyen d'une formule de prix. Cette formule

permet à GDF et aux distributeurs de gaz indépendants de répercuter intégralement dans le prix au consommateur final les variations du coût d'importation du gaz, sous réserve que les autres coûts augmentent à un rythme moins rapide que celui de l'inflation, ce qui implique la recherche de gains de productivité.

Par ailleurs, l'établissement a été autorisé à répercuter sur les prix de ventes les dépenses réalisées pour améliorer la sécurité en aval du compteur à concurrence d'un montant égal à 0,7 % de son chiffre d'affaires annuel. La loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 qui a transcrit dans le droit français la directive européenne 98/30 sur l'ouverture des marchés intérieurs du gaz a ouvert aux consommateurs éligibles la faculté pour négocier librement leurs achats de gaz en Europe, auprès du fournisseur de leur choix. Le contrat de groupe liant l'État à GDF arrivant à expiration en 2003, de nouvelles modalités de fixation des prix de vente aux clients non éligibles sont en cours d'examen.

La persistance de prix élevés sur le marché des produits pétroliers a conduit le Gouvernement, en application de la formule tarifaire déjà évoquée, à procéder à une hausse des tarifs du gaz en mai 2001, et, après une période de baisse (novembre 2001, mai 2002), en novembre 2002 et mai 2003 (hausse de 4 % au 5 mai 2003). Il faut noter que malgré ces hausses, le prix du gaz naturel en France est parmi les moins chers de la Communauté Européenne, si l'on exclut les pays producteurs. La baisse récente des prix des produits pétroliers et les gains de productivité réalisés par les entreprises gazières et tout particulièrement GDF ont permis l'annonce par le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, le 29 octobre dernier, d'une baisse des tarifs du gaz naturel domestique, de 0,28 euros/Kwh, au 1^{er} novembre 2003. Cette baisse significative correspond pour un ménage de deux enfants qui se chauffe au gaz, à une diminution d'environ 8 % par rapport à mai 2003, soit une économie annuelle de 90 euros.

La mise en place d'un tarif d'accès au réseau de transport sur proposition de la CRE pourrait intervenir le 1er janvier 2004. Cette ouverture du marché intérieur rendue possible par la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 précitée, avait été anticipée dans les faits depuis le 10 août 2000, par les transporteurs français (GDF-Gaz de France, GSO-Gaz du Sud-Ouest- et CFM-Compagnie Française du Méthane).

Les consommateurs éligibles, c'est-à-dire ceux utilisant plus de 237 GWh/an (plus de 25 millions de m³ de gaz par an sur un même site), et les producteurs d'électricité à partir de gaz, ont depuis cette date la possibilité de choisir leur fournisseur. Début 2003, environ 25 % des clients éligibles en volume avaient changé de fournisseur. L'abaissement du seuil d'éligibilité de 237 GWh/an à 83 GWh/an au 10 août 2003 élargit le nombre d'entreprises (environ 1.200) impliquées dans le processus d'ouverture des marchés. Le 1^{er} juillet 2004, toutes les entreprises seront éligibles soit 530.000 clients environ.

4.- La libéralisation du marché du gaz

- La loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité

Cette loi marque pour le secteur gazier français une étape importante puisqu'elle fixe les nouvelles règles du jeu dans le contexte de la libéralisation progressive et maîtrisée du marché. Elle se fonde en effet sur trois principes : la liberté d'accès au marché gazier français ; une régulation adéquate ; un service public du gaz renforcé. En ce qui concerne la liberté d'accès au marché gazier, la loi donne la possibilité de choisir librement son fournisseur de gaz naturel aux clients industriels dits « éligibles » qu'elle définit, c'est-à-dire aux clients dont la consommation excède pour un site donné un certain seuil fixé par décret.

En ce qui concerne l'instauration d'un régulateur chargé de veiller au bon fonctionnement du marché, la France, anticipant sur les futures règles communautaires, s'est dotée dès 2003 d'une autorité de régulation du secteur gazier : cette responsabilité est confiée à la Commission de Régulation de l'Électricité rebaptisée par la loi du 3 janvier 2003 en Commission de Régulation de l'Énergie (CRE) et dont les missions et les compétences sont élargies. Les compétences en matière gazière de la CRE sont largement calquées sur celles qu'elle détenait déjà en matière électrique. Celle-ci partage avec l'État des compétences en matière comptable et tarifaire et se voit chargée de régler tout litige relatif à l'accès aux réseaux gaziers.

Ainsi, la loi du 3 janvier 2003 confie à l'État la fixation des tarifs d'accès aux réseaux de transport et de distribution après proposition de la CRE, et celle des tarifs de vente de gaz aux clients non éligibles après un simple avis de la CRE. Toutefois, afin de garantir le maintien d'un réseau d'infrastructures de qualité, adapté à une demande de gaz en forte croissance, la loi prévoit la possibilité pour les opérateurs désireux de développer de nouvelles infrastructures de déroger aux tarifs de transport fixés par l'État pour l'accès à ces seules infrastructures.

Une différence majeure toutefois avec l'électricité : la CRE n'approuve pas le schéma prévisionnel des investissements prévus par les opérateurs, mais, en cas de litige avéré, la CRE pourrait, dans des conditions particulières, soit obliger un opérateur à effectuer les améliorations nécessaires pour l'accès à son réseau si elles se justifient économiquement, ou si un client potentiel indique qu'il est disposé à les prendre en charge, soit ordonner les mesures conservatoires nécessaires en vue notamment d'assurer la continuité du fonctionnement des réseaux.

La loi impose également aux opérateurs l'obligation de procéder à une séparation comptable des activités de transport, de distribution et de stockage afin de permettre à la CRE de vérifier l'absence de pratique anti-concurrentielle ou de subventions croisées entre activités en monopole et celles en concurrence.

En ce qui concerne les obligations de service public, les dispositions de la loi du 3 janvier 2003 portent principalement sur quatre points : la garantie de sécurité d'approvisionnement, la continuité de fourniture, des différences de tarifs

qui ne pourront désormais excéder les différences relatives aux coûts de raccordement des distributions au réseau de transport de gaz naturel, la solidarité avec les plus démunis et la sécurité des personnes et des installations intérieures. La loi prévoit enfin des obligations générales en matière de protection de l'environnement, de sécurité des réseaux et de qualité et de sécurité des produits. L'ensemble du dispositif réglementaire prévu par la loi du 3 janvier 2003 pour son application sera en place au plus tard à la fin de l'année 2003.

- La deuxième directive (n° 2003/55/CE) du 26 juin 2003

La nouvelle directive sur le marché intérieur du gaz a été adoptée définitivement au printemps 2003. Il s'agit de la directive n° 2003/55/CE du 26 juin 2003 qui abroge la directive 98/30/CE du 22 juin 1998. Elle doit être transposée au plus tard le 1^{er} juillet 2004. Ses dispositions essentielles concernent le calendrier d'ouverture du marché d'une part, et d'autre part les mesures d'accompagnement, dites « qualitatives », de cette ouverture, destinées à garantir un exercice effectif de la concurrence pour tous les consommateurs.

La directive a fixé l'ouverture du marché du gaz aux consommateurs « autres que les ménages » au 1^{er} juillet 2004 et au 1^{er} juillet 2007 l'ouverture totale du marché pour l'ensemble des consommateurs. La première phase d'ouverture en 2004 devrait représenter environ 65 % du marché du gaz, soit environ 530.000 clients.

Les mesures, dites « qualitatives », d'accompagnement sont : des mesures de protection des consommateurs, et notamment des plus vulnérables ; la séparation juridique (et non plus seulement comptable) des activités de gestion de réseau au sein des entreprises intégrées ; la généralisation de conditions d'accès réglementées des tiers aux réseaux de gaz naturel (la directive actuelle prévoit la possibilité d'un accès négocié), y compris pour le transit de gaz ; l'instauration du principe d'un droit d'accès des tiers aux stockages de gaz naturel ; la création d'une autorité de régulation (ce que n'envisageait pas spécifiquement la directive de 1998).

Il est à noter que la séparation juridique des activités de distribution, prévue pour le 1^{er} juillet 2007, n'est plus considérée comme une condition *sine qua non* de la réalisation d'un marché ouvert, et, par ailleurs, pour le gaz, le choix est laissé aux États membres d'instaurer un accès des tiers aux stockages négocié ou régulé.

5.- Le développement externe de GDF

En 2002, GDF a investi 2.581 millions d'euros en prises de participations et créations de filiales principalement à l'étranger (contre 570 millions d'euros en 2001), avec SPP, qui est l'une des plus importantes sociétés slovaques et la plus grande société de transport européenne (hors Ukraine et Russie), Cal Energy, qui est une société d'exploration-production en Mer du Nord britannique, Fram, qui est un champ en Mer du Nord norvégienne où GDF a pris une participation minoritaire. Et Arcalgas, qui est un distributeur de gaz au nord de l'Italie (144.000 clients).

Compte tenu de ces prises de participation, le taux d'endettement net consolidé du groupe GDF se situe à 46 % fin 2002 contre 54 % fin 2001. Ce résultat est conforme aux objectifs du contrat de groupe (taux maxima fixé à 80 %). On notera que hors impact de l'achat du réseau, le taux d'endettement net consolidé se serait établi à 65 % en 2002 contre 54 % en 2001. À la fin 2003, le niveau d'endettement sera probablement tel que la poursuite par GDF du développement de sa stratégie en Europe et dans le monde nécessitera un accroissement significatif des fonds propres.

6.- Le projet de changement de statut de GDF

Le Gouvernement entend donner à GDF les moyens de devenir un leader européen incontestable dans le contexte d'ouverture à la concurrence du marché européen du gaz aux professionnels puis aux particuliers, respectivement les 1^{er} juillet 2004 et 2007. Il entend également prendre toutes les mesures nécessaires pour que cette ouverture se traduise par une consolidation du service public sur l'ensemble du territoire et en faveur notamment des clients économiquement les plus défavorisés.

GDF devra présenter un projet industriel ambitieux et cohérent, comportant un volet social mobilisateur. Ce projet devra permettre à l'entreprise de poursuivre son développement en Europe en matière de production, de transport, de distribution, de fourniture d'énergie et de services, principalement dans le secteur du gaz et en France de conforter ses missions de service public et de développer de nouvelles activités dans le domaine des énergies renouvelables et de la maîtrise de l'énergie.

Comme pour EDF, le caractère intégré de GDF sera maintenu. La filialisation du réseau de transport sera mise en œuvre avant le 1^{er} juillet 2004. En collaboration avec EDF qui élaborera son propre projet industriel distinct de celui de GDF, GDF veillera à préserver et développer les synergies qui existent en matière de gestion des réseaux de distribution. A cet égard, EDF et GDF pourront continuer à s'appuyer sur un service commun pour assurer notamment l'exploitation et la maintenance des réseaux de distribution, la maîtrise d'œuvre des travaux et ainsi garantir l'exercice efficace du service public de proximité sur tout le territoire. Le statut des IEG s'appliquera évidemment à ce service commun, comme à la filiale exerçant les activités de transport.

GDF saisira l'opportunité de l'abrogation à venir du principe de spécialité, corollaire de l'ouverture du marché à la concurrence, pour enrichir le contenu de son offre commerciale de manière à apporter de meilleures réponses aux besoins évolutifs de ses clients et contribuer ainsi à la pérennité de l'emploi. GDF devra également contribuer à la mise en œuvre de la politique énergétique de l'État dont les objectifs et les principes seront définis dans la loi d'orientation sur les énergies.

Le projet industriel de GDF constituera un élément important de l'adaptation du secteur énergétique que le Gouvernement souhaite favoriser au bénéfice des Français et de l'économie nationale. Pour sa part, le Gouvernement en facilitera la mise en œuvre en engageant à la fin de l'année le débat sur une

évolution de la forme juridique de GDF afin de lui permettre de nouer plus facilement des partenariats en Europe et de disposer des moyens financiers de son développement. Comme pour EDF, votre **Rapporteur spécial** rappelle que le Gouvernement a demandé au président de GDF de lui faire des propositions après une large consultation auprès des syndicats, élus et consommateurs. Ensuite le Gouvernement devrait présenter au Parlement son projet de changement de statut des deux entreprises.

Comme pour EDF, et pour les mêmes raisons, votre **Rapporteur spécial** appelle de ses vœux un **changement de statut de GDF et l'ouverture de son capital**, après le lancement rapide par le Gouvernement d'un grand débat incluant toutes les parties intéressées. **Il n'est cependant pas convaincu par les propositions qui ont été faites en vue de la fusion d'EDF et de GDF**, pour la raison principale qu'il croit aux vertus de la concurrence et que la dualité des opérateurs permettrait la constitution de deux gros pôles énergétiques français. **Des opérateurs multi-énergies de grande taille pourraient ainsi se constituer autour d'EDF et de GDF.**

II.- LA TRANSFORMATION DES MODALITES DU SOUTIEN PUBLIC A L'INDUSTRIE PARAPETROLIERE

A.- LE BILAN DE LA BUDGETISATION DE L'INSTITUT FRANÇAIS DU PETROLE UN AN APRES

Conformément aux conclusions du groupe de travail sur la réforme du financement de l'IFP qui s'était réuni au cours de l'année 2002, la budgétisation de la dotation publique à l'IFP a fait l'objet d'un avenant au contrat d'objectifs quinquennal passé en 2001 entre les pouvoirs publics et la direction de l'institut. Cet avenant, signé le 4 novembre 2002, dispose que l'IFP recevra une subvention annuelle d'un montant de 200 millions d'euros pour les années du contrat d'objectif restant à courir soit les années 2003 à 2005 incluses.

Afin de mettre en œuvre les dispositions prévues par cet avenant, une convention a été passée entre l'institut et le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie le 5 mars 2003. Les comptes rendus de gestion transmis par l'institut révèlent une gestion en ligne avec les prévisions. Pour ce qui concerne la réalisation des missions imparties à l'IFP, la budgétisation ne se traduit par aucun changement notable. Cette continuité tient notamment au fait que la dotation de fonctionnement accordée à l'institut se situe pour cette année à un niveau très proche du niveau de ressources qui aurait été celui de l'IFP s'il avait continué à percevoir une taxe parafiscale (le budget 2002 de l'IFP avait été construit sur la base d'un montant de taxe parafiscale de 197 millions d'euros, ce qui aurait donné 200 millions d'euros pour l'année 2003 en tenant compte d'une évolution annuelle de la taxe parafiscale de 1,5 % environ).

Au-delà de la situation de l'IFP votre **Rapporteur spécial** souhaite mentionner les problèmes rencontrés dans le contrôle de l'État sur l'IFP. L'IFP est un établissement professionnel de droit privé, dont les statuts sont fixés par arrêté

ministériel. Le Président est nommé également par arrêté, sur proposition du Conseil d'administration. Plus de la moitié de ses ressources étant d'origine publique, l'IFP a un commissaire du Gouvernement et un contrôleur d'État, et est contrôlée par la Cour des comptes. Le commissaire du Gouvernement est statutairement un des directeurs de la DGEMP (direction générale de l'énergie et des matières premières) du ministère de l'industrie. Or on constate de fait, et de façon récurrente au cours des ans, une mobilité très forte entre certains postes de direction de l'IFP et certains postes de haut fonctionnaire de la DGEMP, grâce à la possibilité de mise en disponibilité communément dénommée « pantouflage ». Ce réseau consanguin d'administrateurs de l'Institut et de grands corps de l'État entraîne un risque certain de conflit d'intérêt. Il s'agit d'un problème majeur de gouvernance d'entreprise qui a des répercussions en termes d'insuffisance et d'incapacité du contrôle de l'État, les contrôleurs et les personnes contrôlées échangeant leurs fonctions à tour de rôle. De plus ce réseau exerce une influence prépondérante sur les nominations au sein de l'Institut, au détriment de la sélection optimale des compétences. La Cour des comptes a tout récemment transmis au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie un rapport relayant ces critiques, mais ce rapport n'a pas encore été transmis aux commissions des finances des assemblées. **Votre Rapporteur spécial dénonce cette situation préjudiciable à la bonne gestion de l'Institut et propose, afin d'éviter ces dérives, de placer l'IFP, comme d'ailleurs les autres organismes publics ayant des filiales cotées en bourse, sous tutelle de l'Agence des participations de l'État.**

B.- LE RESEAU DE RECHERCHE DES TECHNOLOGIES PETROLIERES ET GAZIERES

Au cours de l'exercice 2002, au titre du chapitre 62-92 article 30, le montant des engagements effectués (autorisations de programmes consommées) s'est élevé à 28,577 millions d'euros. Le volume des paiements réalisés a atteint quant à lui 20,361 millions d'euros. Pour l'exercice 2003, le montant des engagements devrait atteindre 18,423 millions d'euros. Le chiffrage des paiements qui seront réalisés est plus difficile car l'essentiel des demandes de paiements est adressé à l'automne ; en l'état actuel des prévisions faites sur la base du rythme moyen de consommation des crédits de paiement au cours des années antérieures, le volume de paiement devrait être compris en fin d'année entre 35 et 40 millions d'euros.

La répartition par grandes thématiques des crédits engagés au cours des exercices 2002 et 2003 est la suivante :

(en pourcentage)

Thématique	Part des engagements en 2002	Part des engagements en 2003
Géologie – Géophysique – Gisements	27	30,8
Puits	6,9	16,2
Gaz	8,5	7,8
<i>Total 3G-Puits-Gaz</i>	<i>42,6</i>	<i>54,8</i>
Production offshore	52,1	42,6
Raffinage et utilisation des produits pétroliers	5,3	2,6

Ce tableau montre que la production d'hydrocarbures en mer constitue le thème dominant des projets soutenus par le RTPG avec une part des crédits accordés de 52 % en 2002 et de 43 % en 2003. Les efforts conduits dans le domaine des géosciences, second thème en importance dans la répartition des fonds, ont également été soutenus au cours des deux exercices considérés. En ce qui concerne les autres thématiques (techniques relatives à l'équipement des puits et à la production, techniques relatives à la production, au transport et au stockage du gaz naturel et techniques relatives au raffinage et à l'utilisation des produits pétroliers), les actions conduites ont veillé à maintenir un effort en phase avec les préconisations du plan stratégique 1999–2003 rédigé par la profession pour évaluer les efforts de recherche à réaliser à moyen terme dans chacun des grands domaines de l'industrie parapétrolière afin de soutenir la compétitivité de ce secteur d'activités.

Les perspectives 2004 font apparaître un recentrage des crédits disponibles pour le financement des projets déposés au titre du RTPG. En effet, parallèlement au transfert à l'ANVAR de la gestion financière des dispositifs d'aide à la recherche et développement industrielle dont fait partie le RTPG, les dotations budgétaires ont été recalibrées pour l'exercice 2004, tant en autorisation de programme qu'en crédits de paiement. Les données qui figurent dans le projet de loi de finances font ainsi apparaître un montant d'autorisation de programmes de 2,5 millions d'euros et un montant de crédits de paiement de 8,6 millions d'euros. Compte tenu d'un volume de remboursements espérés sur l'année 2003 de 10 millions d'euros environ, les crédits effectivement disponibles au titre de l'exercice 2004 devraient être de 12,5 millions d'euros en autorisation de programme et de 18,6 millions d'euros en crédits de paiement.

Ces montants, en sensible diminution par rapport à l'exercice 2003, devraient conduire la Direction des ressources énergétiques et minières (DIREM) à étudier l'opportunité de modifier en profondeur le mécanisme d'allocation des aides du RTPG pour pouvoir continuer à soutenir l'ensemble des thématiques technologiques porteuses d'avenir dans les principaux secteurs couverts par l'industrie parapétrolière. L'hypothèse privilégiée à ce stade consisterait à transformer l'actuel système d'avances remboursables en un dispositif fondé sur l'octroi de subventions.

En ce qui concerne l'aspect technique, les grandes orientations du nouveau plan stratégique 2004–2008 actuellement en cours d'élaboration par des représentants de la profession devraient constituer la base des efforts consentis dans le futur proche. Pour 2004 spécifiquement, ces orientations commenceront à se traduire dans les thèmes prioritaires soutenus par le réseau. On devrait ainsi assister à une intensification des efforts dans les domaines de la séquestration et du stockage des gaz à effet de serre, de la production de ressources non conventionnelles (huiles lourdes, gaz acides...) et surtout du redéveloppement des gisements matures. En complément, l'activité de recherche visant à l'amélioration des performances environnementales des systèmes de production de pétrole et de gaz (maîtrise et dépollution des rejets, démantèlement des installations), celle relative à la production offshore en grands fonds et celle destinée à faire émerger une technologie française de liquéfaction et de transport du gaz naturel devraient continuer à attirer une part importante des soutiens accordés au titre du RTPG.

C.- LES AUTRES MESURES AFFECTANT LE FINANCEMENT DU SECTEUR

1.- La fiscalité de l'industrie pétrolière

Deux redevances spécifiques à l'activité pétrolière (pétrole, gaz et produits associés à la production de gaz) amont sont acquittées : la Redevance des Mines (*Royalty*), dont l'État est le bénéficiaire, et la Redevance Départementale et Communale des Mines (RDCM) dont les bénéficiaires sont les collectivités locales. Toutes les compagnies qui produisent du pétrole et du gaz en France paient la RDCM et une seule ne paie pas de Redevance des Mines. Les sommes prélevées au titre de la redevance progressive des mines se sont élevées à 14,1 millions d'euros en 2003 et sont prévues à 13 millions d'euros en 2004. Les montants sont respectivement de 26,4 millions d'euros et de 26,3 millions d'euros pour la redevance départementale et communale des mines.

La provision pour reconstitution de gisements est destinée à prendre en compte la dépréciation d'actifs que constitue, pour une compagnie pétrolière, l'épuisement de ses réserves. La provision constituée doit être utilisée dans les deux ans. Les travaux pour lesquels cette provision peut être utilisée sont l'exploration et la valorisation des gisements. La loi de finances initiale pour 2001 et la loi de finances rectificative pour 2000 ont aménagé le régime fiscal des provisions pour reconstitution des gisements d'hydrocarbures sur les points suivants :

- suppression de la possibilité de doter et de libérer la provision en dehors du territoire français ;

- suppression de la limitation du montant de la réintégration à 20 % des investissements réalisés en France en emploi de la provision, avec maintien partiel et plafonné de cette limitation pour la partie non encore libérée des provisions constituées avant le premier exercice clos à compter du 31 décembre 2000 ;

- suppression du régime particulier prévu en faveur des sociétés agréées au régime du bénéfice consolidé.

(en Keuros)

Provision constituée en 2002	Provision utilisée en 2002	Provision prévue d'être constituée en 2003*
43.486	35.721	42.000
* estimations		

2.- Les dépenses d'infrastructure

Les crédits du chapitre 37-61 utilisés en 2002 ont été de 9,138 millions d'euros. En 2003 le montant des besoins estimés s'élève à 9,750 millions d'euros.

Compte tenu des évaluations, les perspectives pour 2004 sont de l'ordre de 10,600 millions d'euros : 9 millions d'euros demandés en projet de loi de finances 2004 et 1,6 millions d'euros de report de crédits.

III.- L'EVOLUTION DU SECTEUR DU NUCLEAIRE

En 2002, 1.198,4 tonnes de combustible classique à l'uranium et 90,7 tonnes de combustible MOX (mixte uranium plutonium) ont été chargées dans les réacteurs EDF. La dernière mine d'uranium exploitée en France par le groupe AREVA (mines de Jouac) a été fermée à l'été 2001 par COGEMA, rendant la production d'uranium en France pour cet exercice non significative (194 tonnes). A partir de 2002, la production est donc nulle.

La production nucléaire s'est élevée à 416,5 TWh en 2002 (soit 85,6 % de la production d'EDF en France et 78,2 % de la production nationale d'électricité, en augmentation de 3,80 % par rapport à 2001 (401,3 TWh).

Au cours des 10 dernières années, la part de l'électricité d'origine nucléaire a augmenté de 72,8 % (1992) à 78,2 % (2002). La part de l'électricité d'origine nucléaire devrait désormais se stabiliser, la croissance de la consommation étant équilibrée par les gains attendus en matière de disponibilité des tranches nucléaires, dans un contexte de faible construction de nouveaux moyens de production.

A.- LA MISE EN PLACE DU NOUVEAU DISPOSITIF DE SURETE NUCLEAIRE

1.- La direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et l'Institut de protection et de sûreté nucléaire

La création de la direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (DGSNR) par le décret n° 2002-255 du 22 février 2002 constitue une étape décisive de restructuration des services de l'État en charge du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection contre les rayonnements ionisants. A la suite d'un long processus de concertation, le Gouvernement a pris le parti d'unifier le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour le confier à une direction générale d'administration centrale, la DGSNR.

La réforme comporte un volet complémentaire avec la mise en place, par le décret 2002-254 du 22 Février 2002, de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), organisme de recherche et d'expertise qui regroupe, au sein d'un établissement public à caractère industriel et commercial, l'ancien Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN), désormais séparé du Commissariat à l'énergie atomique (CEA), et la partie de l'OPRI (office de protection contre les rayonnements ionisants) tournée vers les activités d'expertise en radioprotection. L'IRSN, comme l'IPSN dans le passé, a notamment vocation, en plus de ses activités de recherche, à intervenir en appui des pouvoirs publics et de la DGSNR en particulier.

La DGSNR est placée sous l'autorité de trois ministres, les ministres chargés respectivement de l'industrie et de l'écologie, compétents en matière de contrôle de la sûreté nucléaire, et le ministre chargé de la santé, en matière de contrôle de la radioprotection de la population. Les attributions antérieures des

ministres ne sont donc pas affectées au fond par la réforme. La DGSNR, pour sa gestion administrative et budgétaire, relève du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Un projet de loi sur la transparence et la sécurité en matière nucléaire a été déposé en 2001 par le Gouvernement au Parlement. Il soumet les exploitants nucléaires à des obligations nouvelles en matière d'information du public et organise le contrôle du respect de ces obligations. Ce projet de loi constitue le premier texte instituant un cadre général applicable aux activités nucléaires depuis qu'elles existent. Après le changement de majorité, le texte a été repris par le présent Gouvernement qui l'a déposé le 18 juin 2002 sur le bureau du Sénat ; à ce jour, la date de l'examen de ce texte n'est pas encore arrêtée.

Ce texte vient couronner la réforme du contrôle du nucléaire, engagée par les textes réglementaires ci-dessus mentionnés. Il pose les principes généraux dans le respect desquels doivent être utilisées les matières nucléaires, en rappelant les principes figurant déjà au code de l'environnement et au code de la santé publique. Il organise la transparence en matière nucléaire, notamment en instituant un droit d'accès aux informations sur la sûreté nucléaire et la radioprotection détenues par les exploitants, en instituant un Haut Comité de transparence sur la sécurité nucléaire garant de ce droit d'accès, et en donnant un statut légal aux commissions locales d'information, jusqu'ici créées par une simple circulaire du Premier ministre. Ce texte actualise le régime juridique des installations nucléaires de base, en reprenant au niveau législatif des mesures jusqu'ici édictées par des textes réglementaires selon une procédure peut-être contestable, et en comblant certaines lacunes de ce régime par des dispositions inspirées du droit des installations classées pour la protection de l'environnement, par exemple en matière de contentieux ou de contrôle de l'urbanisme. Il crée enfin une véritable inspection de la radioprotection, qui devrait permettre à la DGSNR de réaliser les contrôles de terrain qui sont nécessaires dans cette matière. Ce texte est donc un complément nécessaire pour l'efficacité de la réforme déjà engagée par le pouvoir exécutif.

DGSNR : les éléments marquants en 2002 (rapport annuel)

- la radioprotection des patients : une priorité pour l'ASN ;
- le radon ;
- la mission - repérage – en radioprotection ;
- les réexamens de la sûreté des centrales nucléaires ;
- les installations nucléaires face au risque sismique ;
- les procédures réglementaires relatives à l'établissement COGEMA de la Hague ;
- vers un plan national de gestion des déchets radioactifs ;
- le démantèlement des installations nucléaires ;
- les travaux de WENRA pour l'harmonisation des normes de sûreté des réacteurs.

2.- Le rôle actuel de l'Autorité de sûreté nucléaire

L'organisation du contrôle de la radioprotection a été profondément remaniée en 2002 suite de la création de la DGSNR. L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) comporte maintenant un échelon central, la DGSNR, à qui ont été confiées les missions régaliennes en matière de radioprotection confiées préalablement à la direction générale de la santé (DGS), à l'Office de protection contre les

rayonnements ionisants (OPRI) et au secrétariat permanent de la commission interministérielle des radioéléments artificiels (CIREA). L'ASN continue à s'appuyer sur les échelons déconcentrés que sont les DSNR (ex-DSIN). L'ASN est placée sous l'autorité conjointe des ministres chargés de la santé, de l'environnement et de l'industrie et elle est rattachée au plan de la gestion administrative au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Afin de se préparer à inspecter dans le domaine de la radioprotection, l'ASN a mis en place une mission de repérage en radioprotection dans deux régions pilotes, la Région Rhône-Alpes et la Région Basse-Normandie. Cette mission qui devrait s'achever fin 2003 a pour objectifs d'appréhender au niveau local tous les acteurs concernés par l'utilisation des rayonnements ionisants, de préparer la mise en place d'un programme annuel d'inspection, de préparer des outils d'aide à l'inspection à disposition des inspecteurs et de définir des programmes de formation technique pour les futurs inspecteurs.

Parallèlement à la mise en place d'une inspection de la radioprotection et compte tenu du nouvel encadrement réglementaire existant depuis 2002, l'ASN a procédé à l'application des nouvelles procédures d'autorisation ou de déclaration de détention de sources de rayonnements ionisants utilisées en médecine, recherche et industrie (hors installations nucléaires de base – INB) avec l'instruction des dossiers et à la délivrance des décisions correspondantes et des contrôles d'installations.

L'ASN a effectué directement en 2002 le contrôle de 116 installations de médecine nucléaire et de radiothérapie et a exploité plusieurs centaines de rapport de contrôles effectués par des organismes agréés dans des installations industrielles de recherche ou de radiologie médicale.

Les décrets en Conseil d'État assurant la transposition des directives Euratom 96/29 et 97/43, ainsi que leurs arrêtés d'application, ont été publiés en 2003 (décret n° 2003-270 du 24 mars 2003 relatif à la protection des personnes exposées à des rayonnements ionisants à des fins médicales et médico-légales et décret n°2003-295 du 31 mars 2003 relatif aux interventions en situation d'urgence radiologique et en cas d'exposition durable et le décret n°2003-296 relatif à la protection des travailleurs contre les dangers des rayonnements ionisants).

La DGSNR a poursuivi, en liaison avec les DDASS, l'animation de la politique définie par le ministre chargé de la santé en matière de gestion des risques liés au radon. Un bilan de l'activité de ces services dans ce domaine a été publié en mai 2003. Enfin, sur la base des travaux réalisés par l'institut de veille sanitaire, la DGSNR a élaboré avec cette agence sanitaire et avec l'IRSN un plan d'actions destinées à améliorer le système de surveillance des personnes exposées aux rayonnements ionisants à des fins médicales. Ce plan d'action a été soumis en mai 2003 à la concertation interministérielle.

3.- Les installations intéressant la défense

Le Délégué à la Sûreté Nucléaire et à la Radioprotection pour les activités et installations intéressant la Défense (DSND), créé par décret du 5 juillet 2001, est

financé d'une part par le Ministère de la défense et d'autre part par le Ministère de l'industrie, sur le chapitre 45-10, article 60.

Le montant de la dotation établie au printemps 2001 pour l'année 2002, premier exercice annuel plein du DSND, a été fixé au dernier montant connu des dépenses de la structure précédente du Haut Commissaire à l'énergie atomique (année 2000) soit 2.058 millions d'euros.

Cette dotation ne prenait pas en compte l'évolution des effectifs, en partie déjà réalisée, rendue nécessaire par les nouvelles missions du DSND : augmentation de 3 agents en 2001 et proposition de 3 agents supplémentaires pour 2002. Compte tenu des dispositions transitoires adoptées avec le CEA : hébergement gratuit, prestations diverses prises en charges par le CEA, le bilan de l'année s'est soldé par un déficit limité à 40.000 euros, pris en charge par le CEA.

BILAN 2002
CHAPITRE 45-10, ARTICLE 60

(en millions d'euros)

Dotation	Salaires	Missions	Fonctionnement	Total dépenses	Écart/dotation
2,058	1,913	0,094	0,103	2,110	0,052

Pour 2003 le montant de la dotation DSND a été à nouveau reconduit à 2,06 millions d'euros. En accord avec le Ministère de l'industrie et le CEA, la montée en puissance du DSND a été poursuivie selon les modalités suivantes :

- mise à disposition gratuite du DSND de 3 agents par le CEA ;
- participation du CEA à hauteur de 0,170 millions d'euros au fonctionnement du DSND ;
- remboursement par le Ministère de la défense des dépenses engagées par son personnel hébergé au CEA (loyer + prestations diverses) : 0,100 millions d'euros.

BILAN PREVISIONNEL 2003
CHAPITRE 45-10, ARTICLE 60

(en millions d'euros)

Dotation	Salaires	Missions	Fonctionnement	Total Dépenses	Écart/dotation
2,058	2,324	0,136	0,185	2,655	0,597

L'écart par rapport à la dotation est comblé par les mesures prises ci-dessus.

Les trois grands axes de la stratégie du DSND pour l'année 2004 sont : poursuivre de l'augmentation de sa dotation en moyens humains et matériels pour accomplir les missions qui lui sont confiées ; finir d'organiser et mettre en œuvre son appui technique et la gestion de la crise ; prendre son indépendance financière vis-à-vis des exploitants, notamment du CEA.

BUDGET PREVISIONNEL 2004
CHAPITRE 45-10, ARTICLE 60

(en millions d'euros)

Dotation souhaitée	Salaires	Missions	Fonctionnement	Total dépenses	Écart prévisionnel/dotation
2,058	3,100	0,220	0,520	3,840	1,782

4.- La gestion des déchets

La loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991 fixe le principe d'une diversification des voies de recherche selon trois axes :

- l'axe 1 relatif à la séparation et à la transmutation des éléments radioactifs à vie longue. Il s'agit d'étudier la possibilité de réduire la nocivité de ces déchets, en séparant les éléments les plus toxiques (étape de la séparation poussée et en les transformant en éléments radioactifs à durée de vie de plus courte, à la source ou a posteriori - étape de la transmutation) ;

- l'axe 2 relatif aux possibilités de stockage dans des formations géologiques profondes. Il s'agit de démontrer l'aptitude géologique de ces formations à stocker, dans des conditions de sûreté optimales, les déchets fortement radioactifs et à durée de vie longue. Cette démonstration est menée en s'appuyant notamment sur des résultats expérimentaux obtenus dans des laboratoires souterrains de recherche ;

- l'axe 3 concernant l'étude de procédés de conditionnement et d'entreposage de longue durée en surface.

Le pilotage des axes 1 et 3 a été confié au CEA, le pilotage de l'axe 2 étant assuré par l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA).

Conformément à la loi, les travaux de recherche concernant la gestion des déchets radioactifs de haute activité et à vie longue, font l'objet d'une évaluation indépendante effectuée par la Commission nationale d'évaluation (CNE), qui publie chaque année un rapport.

La CNE a présenté son 9^{ème} rapport en juin 2003. Elle estime que les études réalisées de 1991 à 2006, devraient permettre de présenter au Parlement une gamme de solutions de gestion décidables en 2006, terme fixé par la loi pour l'organisation d'un rendez-vous parlementaire sur ce sujet (séparation des principaux radionucléides, transmutation, conditionnement spécifique des actinides mineurs ou de certains produits de fission à vie longue, travaux dans l'argile et le granit.

Crédits consacrés aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs

CREDITS RELATIFS AUX TROIS AXES DE RECHERCHES PREVUS PAR LA LOI
DU 30 DECEMBRE 1991

(en millions d'euros)

Coûts complets	2000 Réalisé	2001 réalisé	2002 réalisé	2003 budget
Axe 1	72	73	73	91
Axe 2	91	84	81	118
Axe 3	76	66	70	63

Source : Stratégie et Programmes des recherches menées au titre de la loi du 30 décembre 1991 (édition de juin 2003)

Sont reportés dans le tableau ci-dessus les budgets réalisés de 1999 à 2002 par les différents organismes (CEA, ANDRA, CNRS, COGEMA, FRAMATOME et EDF) et la prévision pour 2003. Les montants présentés correspondent à ceux affectés aux recherches. Les investissements réalisés (ATALANTE et PHENIX pour l'axe 1 par exemple) ne sont pas comptabilisés dès lors qu'ils ne sont pas utilisés exclusivement pour les études menées dans le cadre de la loi Bataille.

Dans le cadre du budget ordinaire de l'État (chapitre 44–80 article 51) deux missions prévues par la loi du 30 décembre 1991 font l'objet d'un financement public :

- le fonctionnement du Comité Local d'Information et de Suivi (CLIS) relatif au laboratoire souterrain de recherches de Meuse / Haute-Marne pour lequel la contribution de l'État s'est élevée à 0,305 millions d'euros dans le cadre de la Loi de finances 2003. Cette subvention est reconduite dans le cadre du projet de loi de finances 2004 ;

- la mission d'inventaire sur les déchets radioactifs : cette mission a été confiée à l'ANDRA par la loi Bataille. Elle comprend la réalisation d'un inventaire géographique (depuis 1993) et, depuis 2002, l'élaboration d'ici à 2004 de la première édition d'un inventaire national de référence. La subvention publique accordée à ces deux opérations d'inventaire s'est élevée à 1,524 millions d'euros dans le cadre de la loi de finances 2003 et est reconduite dans le cadre du projet de loi de finances 2004.

Le dernier rapport de l'Office parlementaire sur la question de l'aval du cycle du combustible nucléaire (M. C. Bataille) date du mois de mai 2001 et est intitulé « *les possibilités d'entreposage à long terme des combustibles nucléaires irradiés* ». Il fait la recommandation de la mise en place d'une loi sur l'aval du cycle du combustible nucléaire de façon à encadrer les activités correspondantes.

Le Gouvernement a bien noté la nécessité de parfaire la procédure actuelle d'autorisation du retraitement, source potentielle d'ambiguïté sur le devenir des combustibles irradiés, en raison du décalage dans le temps entre d'une part l'autorisation donnée pour la réception, le déchargement et l'entreposage des combustibles usés et d'autre part l'autorisation opérationnelle de retraitement. La question de la clarification des textes réglementaires encadrant l'activité de l'installation de la Hague a été achevée au début de l'année 2003 avec la signature le 10 janvier 2003 de nouveaux décrets et d'un nouvel arrêté réglementant les installations et leurs rejets.

Par ailleurs, la France a toujours considéré que chaque exploitant de centrale nucléaire était responsable des déchets qu'il produit. Dans les faits, dès 1977, les contrats de retraitement signés par la COGEMA avec les compagnies d'électricité étrangères comportent une clause de retour des déchets ultimes dans leur pays d'origine, ces retours s'effectuant dans des conditions fixées par des accords et des réglementations internationales.

Pour ce qui concerne l'ANDRA, son rôle s'est vu affirmé, par la signature d'un contrat pluriannuel entre l'établissement et l'État sur la période 2001–2004.

Les missions de l'ANDRA y font l'objet d'un exposé détaillé ; elles sont plurielles et complémentaires : mission industrielle de gestion des déchets, mission de recherche de solutions de gestion, mission d'information sur les déchets.

L'échéance parlementaire (prévue au plus tard en 2006 par la loi du 30 décembre 1991) doit être préparée de façon intensive. Dans sa réunion du mercredi 25 juin 2003, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, a ainsi adopté l'étude de faisabilité relative au rapport de MM. Bataille et Birraux sur « *l'état d'avancement et les perspectives des recherches sur la gestion des déchets radioactifs* ». Ce rapport sera élaboré en 2004, dans la continuité de ceux déjà dans ce domaine par l'Office.

Parallèlement, le Gouvernement mène actuellement une réflexion sur les différentes dispositions nécessaires pour la bonne préparation du rendez-vous parlementaire de 2006. L'objectif est de disposer à cette date de tous les éléments nécessaires à la présentation des résultats obtenus ainsi que d'un rapport analysant, au vu de ces résultats, différentes solutions de gestion envisageables. Il lui importe également de réfléchir au cadre législatif et réglementaire qui encadrera la poursuite des efforts des recherches au-delà de 2006.

5.- La coopération avec les pays de l'Europe de l'est en matière nucléaire

Depuis le début des années 1990, le Gouvernement français, à l'unisson de la communauté internationale, attache une importance majeure à la coopération menée avec les Pays de l'Est de l'Europe en faveur de l'amélioration du niveau de sûreté de leurs installations nucléaires. Au cours des années passées, de réels progrès ont été accomplis dans la sûreté nucléaire à l'Est. Conformément au protocole d'accord de décembre 1995, la centrale de Tchernobyl a été définitivement fermée le 15 décembre 2000.

Le processus d'adhésion à l'Union européenne a en outre fortement contribué à cette amélioration. Sur le fondement des analyses des autorités de sûreté d'Europe de l'Ouest, des engagements des pays candidats ont été obtenus pour la mise à l'arrêt des centrales les moins sûres. La Lituanie doit ainsi fermer ses deux réacteurs d'Ignalina en 2006 et en 2009 ; la Slovaquie fermera en 2006 et en 2009 ses réacteurs de Bohunice. La Bulgarie, bien que non membre de la première vague d'adhésion, a fermé Kozloduy 1 et 2 à la fin de l'année 2002 ; la date de fermeture des unités 3 et 4 de la même centrale, fixé à 2006 par la Commission Européenne, est vivement contestée par la Bulgarie. Le renforcement des autorités de sûreté et la mise en place de régimes législatifs et réglementaires adaptés ont été généralisés. La culture de sûreté s'est développée chez les opérateurs.

Des préoccupations demeurent néanmoins. L'Arménie refuse ainsi toujours la négociation que lui propose la Commission européenne pour permettre la fermeture de la centrale à risque de Medzamor. En Ukraine, en l'absence d'accord sur un plan de financement entre la Banque européenne de recherche et de développement (BERD) et le gouvernement de ce pays, l'exploitant est en train d'achever les réacteurs Rovno 4 et Khmelnistky 2 sans garantie quant aux normes de

sûreté appliquées. Le projet de sarcophage pour le réacteur accidenté de Tchernobyl a pris en outre beaucoup de retard par rapport au planning initial. En Russie, les mesures d'amélioration de sûreté à court terme financées par le fonds de sûreté nucléaire dans le but d'une fermeture anticipée des réacteurs peu sûrs sont maintenant invoquées par cet État pour justifier la prolongation de la durée de vie de ces mêmes réacteurs. La situation de son autorité de sûreté n'apparaît pas, en outre, stabilisée et dotée d'une crédibilité suffisante. Enfin malgré une réorganisation largement inspirée du modèle français, l'exploitant russe mérite encore la plus grande attention.

L'appartenance de la Russie au G8 a amené à préférer une approche coopérative sur le sujet de la sûreté nucléaire avec ce pays. Ainsi, un groupe de travail du G8 sur la sûreté et la sécurité nucléaire a été créé au sommet d'Evian en 2003 et doit permettre à la Russie de converger vers les analyses et les méthodes occidentales.

In fine, le partenariat mondial de lutte contre les armes de destruction massive et les matières connexes adopté au sommet G8 de Kananaskis en 2002 comprend un volet de sûreté nucléaire qui ouvre de nouvelles perspectives de coopération. Le gouvernement français s'est engagé dans ce partenariat à hauteur de 750 millions d'euros sur 10 ans. Cette année, la priorité a été d'aider la Russie principalement dans la gestion sûre et sécurisée du combustible et des déchets issus de l'assainissement de ses bases de sous-marins nucléaires désarmés ; 40 millions d'euros sur le fonds multilatéral NDEP (*northern dimension environmental partnership*) et 54 millions d'euros en bilatéral doivent être engagés sur la période 2003–2004.

B.- LES INTERROGATIONS SUR LA STRATEGIE INDUSTRIELLE D'AREVA DEUX ANS APRES SA CONSTITUTION

Le groupe AREVA a été constitué le 3 septembre 2001 par la fusion des activités de CEA-Industrie, de COGEMA et de FRAMATOME. AREVA couvre plusieurs lignes de métiers rassemblées en deux pôles principaux : les métiers du nucléaire autour de COGEMA et FRAMATOME-ANP et les nouvelles technologies avec les activités connectiques de FRAMATOME (FCI) et les parts de CEA-Industrie dans ST-Microelectronics. Le groupe emploie environ 50.000 personnes. AREVA devra maintenir ses positions dans le secteur minier uranifère afin de bénéficier de la sécurité d'approvisionnement que lui confère son statut de producteur.

La stratégie relative aux réacteurs nécessite une réflexion approfondie sur les nouveaux produits et alliances à établir pour les nouveaux types de réacteurs. Dans l'immédiat, AREVA compte investir prudemment dans les réacteurs innovants à haute température, dont la maturité industrielle pourrait intervenir vers 2035–2040 sur le marché mondial. Par ailleurs, une décision devrait être prise au sujet de l'EPR avant la fin de l'année.

Concernant les services nucléaires, une croissance est envisagée en lien avec les acquisitions en Chine et aux Etats-Unis ainsi qu'avec le développement attendu de la demande dans ce dernier pays.

La visibilité de l'activité du pôle aval (retraitement-recyclage) est assurée jusqu'en 2006 grâce aux contrats en cours qui hors EDF se terminent à cette date. L'ingénierie du retraitement-recyclage connaît une importante activité à l'exportation.

Face à l'importance de la crise actuellement traversée par le secteur de la connectique, un plan de redressement de FCI (secteur des composants) a été lancé au début de l'année 2002. La ligne stratégique retenue est de recentrer le groupe sur les marchés pour lesquels l'entreprise occupe des positions de leader. Ces marchés couvrent notamment les applications télécommunications, informatique, automobile, énergie. Le maintien ou non du groupe AREVA dans ce secteur fera l'objet d'une réflexion stratégique sur l'ensemble du groupe en 2004.

- Les comptes d'AREVA

L'exercice 2002 se traduit pour le secteur nucléaire d'AREVA, par le maintien du chiffre d'affaires (6.577 millions d'euros en 2002 contre 6.569 millions d'euros en 2001) avec une amélioration de la compétitivité, le résultat opérationnel (ROP) passant de 417 millions d'euros en 2001 à 649 millions d'euros en 2002 ; pour le secteur des composants (FCI), par une forte dégradation du chiffre d'affaires (1.560 millions d'euro en 2002 contre 1.966 millions d'euro en 2001) avec une légère amélioration de la rentabilité, le ROP passant de - 185 millions d'euros à - 137 millions d'euros.

En consolidé, il en résulte une baisse du chiffre d'affaires qui s'établit à 8.265 millions d'euros en 2002 contre 8.902 millions d'euros en 2001. L'importance des coûts liés à la restructuration de FCI et de certaines activités dans le nucléaire (mécanique, ingénierie) conduit in fine à réduire le ROP sur 2002 à 180 millions d'euros. Il reste toutefois supérieur au ROP 2001 (122 millions d'euros) après intégration de frais de restructuration.

Le résultat financier (587 millions d'euros) enregistre une plus value de cession de 691 millions d'euros sur les titres TotalFinaElf. Le résultat exceptionnel (289 millions d'euros) intègre les plus values de cession de la filiale immobilière SOVAKLE (77 millions d'euros) et de la Tour FRAMATOME (216 millions d'euros). Enfin, AREVA a comptabilisé à hauteur de 275 millions d'euros le nouvel amortissement du *goodwill* de BERG, lié à l'acquisition en 1998 par FRAMATOME de cette société américaine de connectique.

Malgré la présence de certains éléments négatifs (amortissement du *goodwill*, coûts de restructuration), le résultat net s'améliore fortement par rapport à 2001 sous l'effet conjugué de cessions d'actifs et de l'amélioration des résultats d'exploitation. Il en résulte un résultat positif de 240 millions d'euros contre - 587 millions d'euros en 2001.

- L'ouverture du capital

L'ouverture du capital d'AREVA devra être nécessairement précédée par un travail de fond portant principalement sur les sujets suivants :

- la présentation de la stratégie industrielle du groupe et le programme des investissements correspondants. Une première présentation, réalisée en septembre 2002, devra être complétée et révisée suite à l'acquisition de la division Transmission et Distribution d'ALSTOM par AREVA, si cette opération aboutit ; elle devra enfin apporter des précisions sur le redressement de la filiale connectique d'AREVA et sur l'opportunité de céder cette activité ;

- la recherche de synergies au sein des différentes activités du groupe pour une efficacité industrielle accrue ;

- une réflexion sur l'adéquation entre les charges de démantèlement des filiales d'AREVA et les moyens mis en œuvre pour y répondre.

- Le rapport de la Cour des comptes

Dans son rapport de décembre 2002 et portant sur cette société entre 1994 et 2001, la Cour des comptes note qu'AREVA s'est globalement recentrée sur ses métiers de base au cours de la période 1994-2000, du fait notamment de l'autonomie affirmée de ses deux principales filiales, COGEMA et FRAMATOME. Sous le chapitre relatif à la gouvernance d'AREVA, la Cour note qu'un an après sa création, le conseil de surveillance, n'avait toujours pas délibéré sur la stratégie de groupe. Il s'agit d'une lacune grave liée à des retards dans la définition de la stratégie par le directoire, que seuls les bouleversements conjoncturels ayant affecté la connectique peuvent partiellement expliquer. Une première présentation de plan stratégique a été effectuée au conseil de surveillance en septembre 2002, et ce plan devra être complété.

Sur l'équilibre entre les deux métiers d'AREVA la cour précise qu'à ce stade il n'est pas prévu de structure en charge d'identifier des synergies autres que sur les fonctions *corporate* entre les métiers du nucléaire (78 % du CA, décomposé en pôle amont pour 32 %, réacteurs et services pour 21 % et aval pour 25 %) et de la connectique (22 % du CA). Cette absence renforce les interrogations de la Cour sur l'existence même de synergies autres que fonctionnelles entre les deux grands métiers d'AREVA. Par ailleurs, les perspectives d'ouverture du capital de FCI, limitent la portée de ces synergies. Il ressort des directives ministérielles que le nouveau groupe devrait être organisé autour de deux pôles : nucléaire et nouvelles technologies. La Cour note qu'à la fin de l'année dernière les pôles devenus métiers n'avaient pas été constitués et leurs fonctions n'étaient pas précisées ; ils n'apparaissent même pas dans l'organigramme. En réalité FCI correspond *ipso facto* au métier nouvelles technologies et le métier nucléaire est composé de trois groupes : COGEMA, FRAMATOME ANP et Technicatome.

La Cour estime que la simplification des relations capitalistiques entre les différentes entités de CEA-Industries ne saurait justifier à elle seule une recomposition de cette ampleur. L'organisation générale du holding (quasi absence

de compétences métier et de directions en lien avec les directions opérationnelles et filiales) laisse planer un doute sur la valeur ajoutée industrielle d'AREVA pour COGEMA, FRAMATOME ANP et FCI.

Le bilan de la transformation dépendra de la capacité du groupe à mettre en place une stratégie cohérente. La définition de la stratégie d'AREVA suppose selon la Cour la réponse à trois questions :

- la définition de synergies entre connectique et nucléaire, auxquelles rares sont ceux qui y croient, pour les clients, les fournisseurs, les compétences, les technologies ou le rythme de renouvellement du marché. Même au sein du pôle nucléaire, l'offre intégrée proposée par AREVA ne semble guère intéresser les grands électriciens, qui constituent l'essentiel du CA de l'activité nucléaire ;

- la diversification d'activité du groupe n'apparaît pas comme une évidence stratégique, même dans l'optique d'exercer un effet contracyclique pendant les années creuses du nucléaire. Les pertes passées de FCI posent la question de la capacité d'un management fortement marqué par la culture du nucléaire. Enfin il paraîtrait contradictoire que l'Etat se retire progressivement du capital d'entreprises du secteur concurrentiel et que dans le même temps une entreprise dont il détient 85 % du capital soit conduite à entrer sur de nouveaux marchés concurrentiels par le rachat d'activité, comme cela a été étudié par la direction d'AREVA ;

- l'ouverture du capital d'AREVA est obérée par son manque d'autonomie en recherche et développement puisque l'essentiel des compétences nucléaires civiles sont logées au CEA, par le solde de ses obligations envers le fonds de démantèlement des installations nucléaires du CEA et le nombre important de conflits potentiels d'intérêt avec CEA

- La stratégie industrielle d'AREVA

La Cour avait mis en exergue le retard pris par AREVA dans la définition de sa stratégie industrielle. Les tutelles, qui partageaient le même souci, ont souhaité qu'un plan stratégique soit présenté le plus rapidement possible par le directoire d'AREVA. Cette demande visait prioritairement la détermination des grands investissements dans le secteur nucléaire pour les prochaines années ainsi que la problématique de conserver ou non d'autres activités en dehors du secteur nucléaire.

A ce titre, le Ministère de l'industrie souhaitait particulièrement avoir des précisions sur le catalogue de réacteurs qu'il conviendrait de développer pour l'avenir, afin de mieux répondre à la demande française et internationale et pour mieux orienter la politique de recherche nucléaire. Il voulait aussi connaître les synergies à mettre en place au sein du groupe et avoir l'assurance que les développements en dehors du secteur nucléaire n'obéiraient pas la capacité de financement de ce secteur.

Le directoire a donc présenté un plan au conseil du 30 septembre 2002. A la demande des tutelles, AREVA a présenté plusieurs scénarios pour le secteur nucléaire.

L'essentiel des travaux a porté sur les perspectives dans le secteur nucléaire. Toutefois, certains sujets n'ont pas été abordés, soit parce que la réflexion est toujours en cours (regroupement des activités relevant du secteur de la Défense, stratégie du secteur minier), soit parce qu'elle est estimée encore trop précoce (définition d'un catalogue de réacteurs, organisation des activités de démantèlement et d'assainissement). Enfin, le secteur de l'ingénierie, en phase de restructuration, sera étudié ultérieurement.

L'examen d'un scénario pessimiste pour le nucléaire, en France et à l'export se traduit par un impact négatif sur l'évolution du chiffre d'affaires et du résultat opérationnel à partir de 2004. Mais les conséquences seraient certainement plus dommageables pour le groupe AREVA après la période étudiée (après 2005) avec le problème du maintien des compétences et la perte de crédibilité sur ses marchés aujourd'hui porteurs (combustibles, services aux centrales) liée à un abandon de son rôle de constructeur.

La réflexion sur les nouvelles technologies est restée centrée sur le plan de redressement de la filiale connectique (FCI) avec pour objectif un retour à la rentabilité de la société pour 2004 : jusqu'à cette date, il n'est pas prévu de mouvements capitalistiques significatifs (hors cessions d'activités et fermetures d'usines), étant donné le caractère déprimé du secteur.

En résumé, le plan stratégique consolidait des orientations déjà connues dans le nucléaire (problématique EPR, acquisition de la technologie de l'ultracentrifugation pour l'enrichissement) ainsi que la volonté d'investir les marchés étrangers (USA et Asie du sud-est, rachat d'acteurs locaux). Les investissements significatifs hors du secteur nucléaire n'étaient pas initialement envisagés. Cependant, AREVA ayant saisi récemment l'opportunité d'acquérir la division Transmission et Distribution (T&D) d'ALSTOM, une révision de la stratégie du groupe sera nécessaire, si cette opération aboutit.

Il est donc indispensable qu'AREVA aborde dans les meilleurs délais cette révision en y intégrant les sujets qui n'ont pu être encore traités jusqu'ici. A cette occasion, un bilan du plan de redressement de FCI devra être présenté avec un examen des perspectives de cette filiale.

Depuis mi-2001, le secteur mondial de la connectique subit un important épisode de crise, dans lequel FCI n'a pas été épargné. La priorité actuelle du groupe AREVA est donc d'assainir la situation de cette filiale et de créer les conditions d'une éventuelle reprise dans les meilleures conditions possibles. Le plan de redressement, engagé en 2002 auprès des établissements étrangers de FCI, se poursuit sur 2003 auprès des établissements français. En parallèle, l'activité Military Aerospace Industry (MAI) de FCI a été cédée en avril 2003, dans des conditions satisfaisantes économiquement pour l'entreprise et patrimoniale pour AREVA. Les conditions d'un retour à la rentabilité sont attendues pour la fin 2003.

Enfin, avec l'accord du Gouvernement, AREVA a récemment saisi l'opportunité de déposer une offre pour l'acquisition de la division Transmission et Distribution d'ALSTOM. Si cette opération aboutit, elle nécessitera une révision stratégique qui pourrait aboutir à une cession plus rapide que prévue de FCI.

Depuis le rapport de la Cour, le groupe nucléaire AREVA a annoncé un bénéfice net de 55 millions d'euros au premier semestre 2003, en baisse de 47,1 % par rapport aux 104 millions d'euros réalisés un an plus tôt. Le résultat opérationnel, après coûts de restructuration, chute de 4,2 % par rapport au 1^{er} semestre 2002, à 161 millions d'euros. Le pôle connectique continue d'afficher des pertes importantes, 62 millions d'euros au 30 juin 2003 contre une perte de 95 millions au premier semestre précédent.

Votre Rapporteur spécial s'interroge au vu de tous ces éléments sur la réalité de la stratégie industrielle d'AREVA. La direction d'AREVA a décidé de s'adjoindre un troisième métier, le transport et la distribution d'électricité, avec l'achat de d'Alstom T&D (transmission et distribution) en octobre 2003, financé totalement sur ses ressources propres pour près d'un milliard d'euros. La direction d'AREVA envisage un recentrage sur un métier de « *fournisseur de produits et services aux opérateurs électriques* », selon la terminologie du groupe, avec une possible cession du pôle connectique, implicitement admise depuis longtemps. Elle a fait valoir que cette opération de croissance externe concerne une activité profitable qui a une forte valeur ajoutée technologique et qui n'est pas en concurrence avec les activités des clients d'AREVA. La logique de cette acquisition serait de compléter un cycle industriel, au-delà de sa présence actuelle dans le cycle la production d'électricité nucléaire, pour s'élargir vers le transport et la distribution.

Votre Rapporteur spécial note cependant qu'AREVA reste toujours fragilisée en situation de « mono-client » d'EDF, qui réalise une part importante de son chiffre d'affaire. Il est regrettable que l'étude du rapprochement d'AREVA et d'Alstom ait été abandonnée. Votre Rapporteur spécial reste convaincu qu'une telle option aurait pu contribuer à régler tant les problèmes stratégiques d'AREVA que les difficultés d'Alstom.

C.- LA SITUATION DU COMMISSARIAT A L'ENERGIE ATOMIQUE (CEA)

1.- Les moyens financiers du CEA

RESSOURCES DU CEA CIVIL

(en millions d'euros)

		2002	2003 *	2004 *
	Prestations, recettes externes et recettes exceptionnelles	600,1	635,9	791
Industrie	Subvention de fonctionnement	364 (1)	362,2 (4)	360,2
	Crédits d'investissement (CP / AP)	52,1/52,1 (2)	40/40 (5)	57,1
Recherche	Subvention de fonctionnement	442,4	436,92 (6)	436,6
	Crédits d'investissement (CP / AP)	47,1/47,1 (3)	47,7/50,6 (7)	57,1

* Prévisions

(1) la subvention était inscrite en LFI 2002 pour un montant de 368,5 millions d'euros (4,5 millions d'euros 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 millions d'euros en LFI 2003 et au PLF 2004).

(2) par rapport à la LFI 2002, 2 millions d'euros en CP et 7 millions d'euros en AP ont été annulés ; par ailleurs 3 millions d'euros ont été reportés en CP sur 2003 ; pour le moment cette somme a été ouverte au budget général de l'État, mais n'a pas encore fait l'objet d'une inscription auprès du CEA.

(3) par rapport à la LFI 2002, 7 millions d'euros ont été annulés en CP et AP ; par ailleurs, 3 millions d'euros ont été reportés en CP et AP, pour le moment cette somme a été ouverte au budget général de l'État, mais n'a pas encore fait l'objet d'une inscription auprès du CEA.

(4) la subvention était inscrite en LFI 2003 pour un montant de 368,8 millions d'euros (depuis 3,6 millions d'euros ont été annulés et 2,9 millions d'euros mis en réserve).

(5) la subvention était inscrite en LFI 2003 pour un montant de 57,1 millions d'euros (depuis 5,1 millions d'euros d'AP et 9,4 millions d'euros de CP ont été annulés et 12 millions d'euros d'AP et 7,7 millions d'euros de CP ont été mis en réserve).

(6) la subvention était inscrite en LFI 2003 pour un montant de 444,8 millions d'euros (8,08 millions d'euros ont été annulés).

(7) la subvention était inscrite en LFI 2003 pour un montant également de 57,1 millions d'euros (depuis 6,5 millions d'euros d'AP et 9,4 millions d'euros de CP ont été annulés).

Le projet de loi de finances 2004 prévoit une subvention civile globale de l'État (ministères de la Recherche et de l'Industrie) de 911,2 millions d'euros, répartie en 797 millions d'euros sur le titre IV (moins 19 millions d'euros par rapport au projet de loi de finances 2003) et en 114,2 millions d'euros sur le titre VI (stable). Par ailleurs, les moyens alloués aux services du DSND, fonction créée par le décret n° 2001-592 du 5 juillet 2001, font l'objet d'une ligne spécifique. Cette subvention n'intègre plus depuis la loi de finances initiale 2000 l'IPSN, dont la séparation avec le CEA et sa constitution en établissement public industriel et commercial a été consacrée par l'article 5 de la loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 portant création d'une agence française de sécurité sanitaire environnementale. La mise en place de l'établissement a été rendue effective par le décret n° 2002-254 du 22 février 2002. Les crédits de l'Institut font l'objet d'une inscription au budget du Ministère de l'écologie et du développement durable.

RESSOURCES NON BUDGÉTAIRES DU CEA

	1999	2000	2001	2002	2003 (1)	2004 (1)
Produits *	619	600	490	486	480	594
Ressources exceptionnelles **	81	84	122	—	—	—
Ressources provenant du fonds dédié CEA **	—	—	—	114	156	197
Total	700	684	612	600	636	791
(Total hors remboursement emprunts) ***	643	579	612	600	636	791
Fonds dédié (abondements)	—	—	802,5****	104	104	104

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

(1) Prévisionnel – pour 2003 tel que prévu au budget révisé présenté au Conseil d'administration en juin 2003.

* Ressources externes + dividendes AREVA (part consacrée au financement de la recherche + part consacrée au remboursement des emprunts).

** Part du dividende AREVA affecté jusqu'en 2001 à l'assainissement. À partir de 2002, c'est le fonds dédié au financement des opérations de démantèlement et d'assainissement des installations civiles du CEA qui permet de dégager les ressources financières nécessaires.

*** Part des ressources non budgétaires du CEA après remboursement des emprunts, qui a pris fin en 2001.

**** Abondement initial du fonds dédié

Le CEA doit faire face depuis quelques années à une diminution mécanique des ressources externes en provenance de ses partenaires notamment nucléaires. Ainsi, le taux de financement des programmes a tendance à décroître sous l'effet d'un déplacement des recherches du CEA vers la recherche fondamentale ou de long terme, où les participations des industriels sont plus faibles voire nulles, et d'une diminution des participations des partenaires (en particulier la redevance enrichissement versée par COGEMA -23 millions d'euros en 1998- a cessé ses effets à la fin de l'année 1998 et la redevance retraitement diminue régulièrement chaque année.

Pour remédier à cette baisse, le nouveau contrat d'objectifs 2001-2004 signé entre l'État et le CEA prévoit que le CEA renégocie avec ses partenaires industriels des accords cadre de R&D fondés sur une vision stratégique partagée en adaptant la part de cofinancement aux spécificités de la recherche concernée (depuis 80/20 pour les actions de soutien aux industriels, 50/50 pour les actions d'intérêt commun, jusqu'à 20/80 pour les actions à long terme). Un partage des gains sous forme de redevances est également prévu. Les renégociations avec Framatome-ANP et EDF ont abouti courant 2002; le partage des gains sous forme de redevances prévu au bénéfice du CEA n'a malheureusement fait pour l'instant l'objet que de dispositions à effet limité. La négociation avec Cogema devrait aboutir courant 2003.

En matière d'actions coopératives avec les entreprises des Nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), le CEA veillera à préciser dès le départ les collaborations en recherche technologique, les conditions de la propriété industrielle et le partage des gains.

Suite à une décision gouvernementale de recomposer l'ensemble de la filière nucléaire française, autour des participations de CEA-Industrie, AREVA, a été créée le 3 septembre 2001 ; celle-ci est détenue majoritairement par le CEA à hauteur de 79 %. Cette opération a permis ainsi en 2001 de doter à hauteur de 758,2 millions d'euros le fonds dédié au financement des charges de démantèlement et d'assainissement des installations civiles du CEA. Par ailleurs, cette dotation a été complétée des provisions constituées par le CEA depuis 1993 (quote-part des coûts

de démantèlement facturés en coûts complets) dans le cadre des recherches menées en coopération avec des partenaires industriels (44,3 millions d'euros). De plus, 15 % de titres d'AREVA, destinés à être réalisés dans le cadre de l'ouverture du capital de la holding, ont été « fléchés » vers le fonds dédié. Enfin le fonds dédié bénéficie depuis 2002 d'une dotation annuelle en provenance des dividendes d'AREVA (104 millions d'euros pour 2002).

2.- La situation du CEA

L'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT), conclu le 2 février 2000 entre le CEA et les organisations syndicales, prend en compte les priorités partagées par le Gouvernement et cet organisme, à savoir la sûreté et la sécurité des installations et des sites, et le maintien des compétences. Cet accord répond à la volonté d'une ARTT offensive pour ses activités civiles et d'une ARTT défensive pour ses activités militaires autorisant une décroissance des effectifs plus faible que prévue. L'accord prévoit ainsi 500 emplois nouveaux dans le secteur civil du CEA et la préservation de 150 emplois dans le secteur militaire (Direction des applications militaires : DAM). Au total 519 créations d'emplois ont été réalisées par le CEA entre 2000 et 2002 dans le cadre de cet accord.

Le CEA a mené, depuis plusieurs années, une politique active de renouvellement du personnel dans un contexte de diminution de son effectif global (16.151 personnes en 1998, 15.024 en 2002), en particulier grâce au dispositif contractuel sur les mises à la retraite, initié en 1988 et reconduit en décembre 1997 pour une durée de 5 ans. Cette diminution s'est terminée pour le CEA civil en 1998. Elle s'est poursuivie pour la Direction des Applications Militaires jusqu'en 2000. Le CEA poursuit cette politique de renouvellement nécessaire à l'amélioration de la pyramide des âges. En 2003, le flux de recrutements est prévu à la baisse : de l'ordre de 500 (fin des recrutements au titre de l'ARTT) pour 658 (hors ARTT) réalisés en 2002 grâce aux mesures de départ à 60 ans et à la stabilisation des effectifs dans le civil. Le rajeunissement des équipes s'est par ailleurs poursuivi (42,9 ans fin 2002 pour 44 ans fin 1998), malgré l'augmentation de l'âge moyen de recrutement (32 ans), lié au haut niveau de formation de base (thèse, post-doctorat, expérience professionnelle antérieure).

DONNEES CHIFFREES

	1998	1999	2000	2001	2002 (1)
Effectifs en activité	16.151	15.941	15.987	16.068	15.024
Cadres	7.510	7.591	7.797	8.048	—
Non cadres	8.641	8.350	8.190	8.020	—
Recrutements	716	672	853 *	826 **	728 ***
Départs	895	937	889	833	701
% recrutement par rapport aux départs	80,0%	71,7%	95,0%	99%	99,6%
Âge moyen	44,0	43,8	43,7	43,0	42,9
Évolution de la rémunération moyenne du personnel en place (RMPP)	2,80	2,24	2,14	2,45	2,80

à partir de 2002, les effectifs de l'IPSN ne sont plus comptabilisés (année de création du nouvel établissement IRSN). Il est à noter que 835 salariés du CEA sont mis à disposition de l'IRSN contre remboursement et bénéficient d'un droit d'option de maintien ou non au CEA, pouvant être exercé jusqu'en février 2005. En mai 2003, 37 agents ont exercé ce droit d'option en faveur du CEA et 66 demandes de retour étaient enregistrées.

* dont 245 dans le cadre de l'ARTT

** dont 226 dans le cadre de l'ARTT

*** dont 70 dans le cadre de l'ARTT

Le CEA, au même titre que les autres établissements de recherche, contribue à l'effort engagé notamment depuis 2002 de maîtrise des dépenses publiques. Il en résulte une baisse constante de la subvention ainsi qu'une régulation budgétaire en cours d'exercice. La faible évolution de la subvention civile en 2002 (+ 3 millions d'euros par rapport à la subvention de la loi de finances initiale 2001, soit une baisse en euros constants), a conduit à demander au CEA un effort de rigueur et de maîtrise des dépenses. De plus, l'exercice 2002 a été marqué par des annulations à hauteur de 13,45 millions d'euros et des reports obligatoires sur 2003 à hauteur de 6 millions d'euros⁽⁴⁾. L'ensemble de ces mouvements a conduit à une subvention publique à hauteur de 905,75 millions d'euros contre 925,2 millions d'euros initialement prévus au budget (soit une réduction de 2,15 %)

L'exercice 2003 est potentiellement concerné par des gels à hauteur de 14,9 millions d'euros, 30,565 millions d'euros ont déjà donné lieu à une annulation (dont 13,052 millions d'euros sur les crédits industrie et 17,513 millions d'euros sur les crédits recherche). A ce stade, l'ensemble de ces mouvements conduit à une subvention publique à hauteur de 889,77 millions d'euros contre 927,9 millions d'euros initialement prévus au budget. En conséquence, la réalisation d'un exercice 2003 équilibré a nécessité un certain nombre de redéploiements, en particulier dans un contexte où des investissements en matière de sûreté et de sécurité apparaissent incontournables⁽⁵⁾.

Au début de l'année 2001, a été décidée la constitution d'un fonds dédié au financement des opérations de démantèlement et d'assainissement des installations nucléaires civiles du CEA. Le fonds a bénéficié d'une dotation initiale de 758,2 millions d'euros provenant d'un dividende exceptionnel d'AREVA à l'occasion de la création de la holding. Suite à cet abondement initial intervenu au cours de l'année 2001, le fonds dédié a bénéficié à compter de l'exercice 2002 d'une dotation annuelle en provenance des dividendes AREVA (104 millions d'euros pour 2002). Pour 2003, le budget du fonds dédié est fondé sur une hypothèse de ressources en provenance d'AREVA à hauteur de 104,5 millions d'euros.

D.- LE RENOUVELLEMENT DU PARC NUCLEAIRE FRANÇAIS ET LA QUESTION DU CHOIX DES CENTRALES « EPR »

La production nucléaire s'est élevée à 416,5 TWh en 2002, soit 3,80 % d'augmentation par rapport à 2001 (401,3 TWh). Le taux de disponibilité moyen du parc progresse également (82 % en 2002 contre 81,1 % en 2001) notamment par l'intermédiaire d'une meilleure anticipation des aléas et d'une plus grande maîtrise des durées d'arrêt pour maintenance. Les événements marquants de l'année 2002 et du premier semestre de l'année 2003 sont les suivants :

(4) Ces reports recouvraient 3 millions d'euros en provenance de la subvention industrie et 3 millions d'euros en provenance de la subvention recherche. Leur versement au titre de l'exercice 2003, n'est pas encore acquis.

(5) Ces investissements correspondent en effet à des engagements pris auprès des autorités de sûreté civile et militaire dans le cadre de la rénovation ou du remplacement d'installations vieillissantes. Par ailleurs, à la suite des événements intervenus le 11 septembre 2001, des aménagements ont été demandés au CEA de façon à renforcer la sécurité de ses centres.

L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) a autorisé EDF à poursuivre l'exploitation des réacteurs du parc REP 900 MWe jusqu'aux troisièmes visites décennales. En effet, les étapes correspondant au réexamen de sûreté de l'ensemble de ces réacteurs ainsi qu'au déroulement des deuxièmes visites décennales ont été désormais franchies avec succès. Parallèlement, les premières discussions techniques relatives au réexamen de sûreté à 30 ans de ces réacteurs, ont été engagées entre l'ASN et EDF à l'automne 2002. Ce réexamen devrait débiter à partir de 2008 et il convient d'en définir les principaux objectifs. Enfin, des échanges ont été engagés dès le début de l'année 2002 afin de préparer de façon optimale les deuxièmes visites décennales des centrales REP de type 1300 MWe prévues à partir de 2005.

Les études réalisées par EDF depuis 1990 dans le cadre du projet « Durée de vie » montrent que la durée d'exploitation des tranches existantes devrait atteindre en moyenne 40 ans, ceci dans de bonnes conditions de sûreté, de fiabilité et d'économie, et pourrait même atteindre 50 ans pour les tranches les plus récentes. L'Autorité de sûreté a pour sa part indiqué qu'une durée de vie de 30 ans lui semblait atteignable de façon générale et que l'exploitation au-delà d'une telle durée ferait l'objet d'autorisations données au cas par cas. La première tranche REP 900 ayant été mise en service en 1977, le programme de renouvellement du parc existant devrait donc intervenir au cours de la période 2010 – 2020.

Cependant, le souci de maintenir la possibilité de recourir à l'option nucléaire à l'échéance du renouvellement du parc actuel demande que soient conservées les compétences d'étude et les moyens de fabrication les plus stratégiques. C'est pourquoi la possibilité de construire un modèle du réacteur EPR (*European Pressurized Water Reactor*), de manière à qualifier cette « centrale de référence » en prévision du renouvellement du parc et de l'exportation, est examinée avec attention (voir plus loin).

Cette conclusion apparaît notamment dans le cadre du rapport des députés Birraux et Bataille élaboré au premier semestre 2003 dans le cadre de l'Office Parlementaire des choix technologiques et scientifiques sur le thème « *la durée de vie des centrales nucléaires et les nouveaux types de réacteurs* ». Les deux députés ont notamment formulé la recommandation suivante : « *afin de disposer d'une garantie pour sa production d'électricité à l'horizon 2010–2015, la France doit engager sans délai la construction d'un démonstrateur tête de série EPR, dans la perspective de disposer, au moment de l'arrêt des premiers réacteurs REP du palier 90 MWe, d'un réacteur testé, prêt à être construit en série. Il appartiendra alors à l'industrie de prouver l'avenir et la compétitivité à long terme de l'EPR.* ».

Compte tenu du couplage récent des dernières tranches nucléaires (CHOOZ B1 et B2, CIVAUX 1 et 2), du ralentissement durable de la croissance de la consommation, et des perspectives de développement de la cogénération, le parc de production devrait rester globalement équilibré jusqu'à l'horizon 2006. Ce n'est qu'à partir de cette date que les premiers moyens de production devront à nouveau se développer. Il pourrait s'agir de semi-base ou de pointe, proportionnellement sous-représentés dans le parc de production actuel. Ces distorsions devraient s'atténuer progressivement, la structure du parc se rapprochant de la structure

optimale, à l'horizon 2010-2020, date à laquelle de nouvelles tranches nucléaires pourraient entrer en service, si la décision en était prise.

La politique de démantèlement d'EDF concernant le parc REP repose actuellement sur un scénario de démantèlement en trois étapes (démantèlement partiel au niveau 2 Agence internationale de l'énergie atomique – AIEA) sur 7 ans environ, surveillance sur un peu plus de 40 ans de l'installation, démantèlement final au niveau 3 pendant 8 ans qui s'étalent sur 58 ans au total. À côté du parc des réacteurs à eau pressurisée actuellement en exploitation, EDF procède au démantèlement de 9 réacteurs issus de filières plus anciennes, qui possèdent des caractéristiques spécifiques (un réacteur à eau lourde, six réacteurs UNGG de puissances différentes, un réacteur REP en subsurface), ainsi qu'au démantèlement d'un réacteur à neutrons rapides (centrale SUPERPHÉNIX située à Creys-Malville).

- Le programme franco-allemand EPR (*European Pressurized Water Reactor*)

L'alliance commerciale née en 1989 entre FRAMATOME et SIEMENS a fait place à une coopération industrielle, lorsqu'en 1991, les deux constructeurs ont décidé de concevoir en commun un nouveau réacteur, pour répondre aux besoins des marchés à l'export, mais aussi en France et, à l'origine, en Allemagne.

Ce projet commun, dénommé *European Pressurized Water Reactor* (EPR), est une évolution des réacteurs à eau sous pression actuels. Il est conçu en vue d'améliorer d'une part la sûreté (notamment par une division par dix des risques de fusion du cœur, et par une atténuation des conséquences à l'extérieur du site en cas d'accident grave) et d'autre part les performances techniques (par une augmentation de la durée de vie, de la disponibilité et une optimisation de l'utilisation du combustible nucléaire).

Ce programme, dont la phase d'avant-projet détaillé s'est déroulée de 1995 à 1997, a fait l'objet d'une coopération franco-allemande exemplaire. Il est réalisé conjointement par FRAMATOME, SIEMENS, EDF et les électriciens allemands. Les électriciens et les constructeurs ont arrêté les principaux choix techniques ; les autorités de sûreté française et allemande ont par ailleurs défini des exigences communes de sûreté.

À partir de mi 1997, la phase d'avant-projet détaillé a été suivie par une phase d'optimisation, dont le but a été d'accroître autant que possible la compétitivité du produit EPR, quitte à en simplifier certaines caractéristiques. Ces études se sont terminées fin 1998 et ont depuis fait l'objet d'une instruction commune des options de sûreté (du moins jusqu'en 1999 par l'Autorité de sûreté allemande), dans le cadre des groupes permanents d'experts en appui aux autorités de sûreté, auxquels participent toujours des spécialistes allemands. Parallèlement, EDF a débuté des études génériques sur deux types de sites : en bord de mer ou de rivière.

Dans l'hypothèse d'une durée de vie de 40 ans des centrales actuelles et dans un objectif de renouvellement du parc, la décision de construire un

démonstrateur d'un modèle particulier de réacteurs, comme l'EPR, doit donc pouvoir être prise dans des délais rapprochés.

Votre Rapporteur spécial note que toute décision sur l'EPR doit s'analyser dans un cadre global, en y intégrant les augmentations régulières des durées de vie des centrales (les Etats-Unis et le Japon ont opté pour une durée de vie de soixante ans), en considérant les autres énergies et en prenant en compte les attentes des Français. Le Premier ministre, dans son discours de politique générale, avait annoncé, avant toute prise de décision sur la politique énergétique de la France, l'organisation d'un grand débat sur les énergies suivi d'un projet de loi d'orientation.

Ce débat s'est déroulé sur le premier semestre 2003 et a permis de dégager quelques principes clairs qui permettront de guider l'action du Gouvernement dans les prochains mois. Le principal défi à relever concerne la limitation des gaz à effet de serre, dont les conséquences climatiques et sanitaires sont aujourd'hui avérées. En parallèle, nous connaissons un renchérissement inévitable, à terme, des prix du pétrole et du gaz pour la simple raison que leur production atteindra son maximum d'ici 20 à 40 ans.

Dans ce contexte, l'objectif est de diviser par 4 les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050. Pour y parvenir, plusieurs moyens doivent impérativement être mis en œuvre, comme la relance de la politique de maîtrise de la consommation d'énergie ou la diversification de l'offre énergétique pour réduire la part des énergies fossiles dans la consommation et renforcer en même temps la sécurité d'approvisionnement énergétique de la France.

Pour la production d'électricité non couverte par les énergies renouvelables, l'alternative sera donc de choisir entre le renouvellement du parc nucléaire ou de recourir aux centrales aux gaz. La première option implique la maîtrise de la sûreté et du traitement des déchets radioactifs ; la seconde entraînerait inévitablement une augmentation de nos émissions de gaz à effet de serre. Chaque solution présente des avantages et des inconvénients qui ne seront pas sans conséquences sur notre environnement. La ministre déléguée à l'Industrie a proposé au Premier ministre le choix EPR et ce dernier devrait bientôt rendre sa décision. Votre **Rapporteur spécial** indique qu'il s'agit là d'un choix stratégique majeur.

IV.- LES AMBITIONS D'UNE POLITIQUE D'EFFICACITE ENERGETIQUE

A.- LE PROGRAMME NATIONAL D'AMELIORATION DE L'EFFICACITE ENERGETIQUE

1.- Les statistiques relatives à l'intensité énergétique du PIB et à l'indépendance énergétique de la France se détériorent

La production nationale d'énergie primaire continue d'augmenter, avec 135 Mtep en croissance de 1,5 % en 2002, après une croissance de 1,1 % en 2001 et 2,8 % en 2000. Cette production se décompose en électricité nucléaire (84 %), énergies renouvelables thermiques ⁽⁶⁾ (8,6 %), électricité hydraulique, éolienne et photovoltaïque (4,2 %), pétrole (environ 1 %), gaz naturel (1 % exactement) et charbon (moins de 1 %). La production primaire de charbon s'achemine vers un arrêt de son activité en 2004, avec la fermeture des dernières mines à Merlebach et Houve dans le bassin lorrain.

Du côté des importations, le pétrole brut baisse (80,2 Mtep), tandis que le pétrole raffiné (13,5Mtep) et le gaz naturel (493 Twh) augmentent. S'agissant du pétrole brut importé, la Mer du Nord reste le principal fournisseur de la France (33 %), le Moyen-Orient reste stable (28 %), l'Afrique décline (20 %) tandis que la CEI gagne 8 points (18 %). Le solde exportateur d'électricité augmente fortement à 76,9 TWh. La facture énergétique de la France s'est élevée à 21,76 milliards d'euros en 2002, en léger recule de 5,5 % par rapport à l'an dernier. Elle représente 1,44 % du PIB (contre 0,89 % en 1999 et 5 % en 1982) ou 24 jours d'exportation.

La consommation totale d'énergie primaire corrigée du climat croît de 2,3 % à 275 Mtep, après être restée stable en 2001. Du fait que cette année a été particulièrement douce, la consommation non corrigée est restée stable. La consommation finale ⁽⁷⁾ énergétique corrigée du climat augmente de 1,2 % en un an (178,2 Mtep). Elle se répartit en résidentiel-tertiaire (43,4 %), transports (31,4 %), industrie (23,3 %) et agriculture (1,9 %) ; si la consommation de l'industrie est stable (-0,3 %) et celle des transports en hausse modérée (+0,9 %), celle du résidentiel-tertiaire est en hausse sensible (+3 %).

Fait inquiétant pour votre Rapporteur spécial, les intensités énergétiques primaires ⁽⁸⁾ et finale ⁽⁹⁾, qui avaient chacune baissé continûment depuis 1998, augmentent légèrement en 2002 (respectivement +1,1 % et +0,4 %), alors que leur tendance était à la baisse depuis 1982 de respectivement -0,1 % et -0,8 % en moyenne par an. Les réponses au questionnaire budgétaire indiquent que cette augmentation de l'intensité énergétique subit les effets d'une part du ralentissement de la croissance, qui crée des déséconomies d'échelle dans les usages énergétiques et d'autre part d'une baisse du

(6) Bois, déchets...

(7) C'est-à-dire la consommation totale d'énergie primaire diminuée de la consommation de la branche énergie.

(8) Rapport entre la consommation d'énergie primaire corrigée du climat et le PIB exprimé en volume.

(9) Rapport entre la consommation d'énergie finale corrigée du climat et le PIB exprimé en volume.

prix relatif de l'énergie enregistré au cours de 2001 et 2002. Le prix moyen à la consommation de l'ensemble des énergies baisse de 1,7 % en 2002 et de 1,8 % en 2001, après une hausse de 12,8 % en 2000. Si le secteur de l'industrie a généré le plus d'économies d'énergies depuis 1973 (baisse de 75 % de l'intensité énergétique), l'évolution tendancielle de la consommation d'énergie du secteur résidentiel-tertiaire s'inverse avec une hausse de l'intensité énergétique de 2,3 % en deux ans et celle du secteur des transports devient préoccupante avec une augmentation régulière et soutenue de l'intensité énergétique depuis dix ans (+ 0,3 % en moyenne par an). La consommation du secteur des transports a augmenté de 90 % depuis 1973. La politique visant à faciliter les déplacements individuels et celle consistant à favoriser l'habitat dispersé expliquent certainement cette évolution. En outre le parc des véhicules particuliers ne cesse de croître, de 2 à 3 % en moyenne par an depuis 5 ans.

Votre Rapporteur spécial ne peut qu'attirer l'attention du Gouvernement sur ce renversement de tendance qui a toutes les chances de s'aggraver avec les conséquences de la canicule de l'été 2003, qui a entraîné une forte utilisation - et ne manquera pas de provoquer une forte vague d'équipement - des climatiseurs. L'accompagnement de cette situation tendancielle doit devenir une priorité d'action du Gouvernement, et de son agence spécialisée (ADEME), dans sa politique de maîtrise de l'énergie.

2.- Les orientations publiques en matière de maîtrise de l'énergie

Le débat national sur les énergies lancé en janvier 2003 par la ministre déléguée à l'Industrie, a fait apparaître un certain nombre d'axes forts pour la future politique énergétique de la France. Il a en particulier confirmé la nécessité de relancer une politique ambitieuse de maîtrise de l'énergie, d'amélioration de l'efficacité énergétique et de diversification énergétique.

La maîtrise de l'énergie est en effet un des piliers essentiels d'un développement énergétique durable. Elle contribue à l'indépendance énergétique de notre pays, à la compétitivité économique et à la protection de l'environnement.

Après la remise des rapports du Comité des sages et de l'ancien député en mission, M. Jean Besson, le Gouvernement disposera de tous les éléments nécessaires à l'élaboration de la loi d'orientation sur les énergies annoncée par le Premier ministre dans son discours de politique générale. Un avant-projet de loi sera présenté à l'automne et concerté avec les principaux acteurs concernés. Le projet de loi définitif sera ensuite arrêté avant la fin de l'année et soumis au Parlement au début de l'année prochaine. Les dispositions de la loi d'orientation sur les énergies viendront compléter l'ensemble des actions déjà mises en œuvre pour maîtriser la demande et les consommations énergétiques présentées ci-après.

La base législative de la maîtrise de l'énergie a été modernisée par la loi du 30 décembre 96 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Sur cette base, plusieurs décrets ont été élaborés par le Secrétariat d'État à l'industrie sur des sujets très variés comme les réseaux de distribution de chaleur et de froid ou la

consommation d'énergie des réfrigérateurs et congélateurs électriques à usage domestique.

En sus de mesures fiscales favorables, les conditions de rémunération de l'électricité produite par cogénération ont été améliorées en mars 1997, et revues en 2001, dans le cadre de l'application de la loi électrique du 10 février 2000. Ces mesures ont permis d'accélérer à partir de 1997 le développement de cette technologie.

Plusieurs autres mesures sont prises ou vont l'être en application des textes négociés au niveau communautaire (réglementation thermique, étiquetage des consommations, rendements minimaux, accords volontaires sur la consommation des véhicules, ...).

Le décret n° 2002-636 du 23 avril 2002 a élargi le champ d'intervention des sociétés, dénommées SOFERGIES, spécialisées dans le financement des investissements de maîtrise de l'énergie par voie de crédit-bail. Enfin, toute une panoplie de mesures fiscales a été déployée pour favoriser la maîtrise de l'énergie. Grâce aux crédits alloués depuis 1999 l'ADEME a pu engager un programme ambitieux en vue de recentrer et d'amplifier son action dans le domaine de la maîtrise de l'énergie.

La maîtrise des nouvelles technologies de l'énergie est un enjeu important de compétitivité économique. Une politique de recherche et développement efficace, seule à même de parvenir à des réalisations ambitieuses, suppose d'abord une concertation étroite entre les entreprises et les organismes de recherche ainsi que des programmes concertés ambitieux, rythmés par des applications concrètes à brève échéance.

Dans cette optique, le Gouvernement a mis en place en 2003 un groupe de travail national sur les ruptures technologiques dans le domaine de l'énergie. Constitué essentiellement d'industriels et de laboratoires, sous la présidence d'un industriel, il a pour but d'identifier des objectifs et des axes de priorité pour la recherche française et européenne et de proposer des recommandations sur l'évolution des dispositifs de soutien à la recherche et à l'innovation pour atteindre ces objectifs.

B.- LA SITUATION DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAITRISE DE L'ENERGIE (ADEME)

1.- Bilan des actions de l'Agence dans le domaine de l'énergie

- **Dans le domaine des énergies renouvelables**

Le niveau de développement technique et économique des énergies renouvelables est très variable suivant les filières technologiques et leur champ d'application. On peut les répartir schématiquement en trois catégories.

- les filières ou applications proches de la compétitivité ;

- les filières ou applications économiquement rentables ou très proches de la compétitivité mais rencontrant des obstacles non économiques ;
- les filières renouvelables qui demandent toujours un important effort de R&D pour améliorer la rentabilité économique et ouvrir les marchés.

L'action de l'Agence vise à accompagner la maturation technique et économique des différentes filières, notamment en abaissant les coûts. Elle veille à assurer leur pénétration sur les marchés les plus facilement accessibles ou les plus rentables, sans dépendance excessive des crédits publics, à travers une stratégie de renforcement des acteurs professionnels.

- **Dans le domaine de l'utilisation rationnelle de l'énergie**

Les transports : la question de l'effet de serre ainsi que l'accroissement de la dépendance pétrolière de ce secteur ont amené les pouvoirs publics comme les constructeurs automobiles à renforcer les programmes de recherche.

L'Ademe soutient également la diffusion des véhicules alternatifs (octroi de primes). Deux applications connaissent un développement rapide : les bus à gaz (1/3 du marché désormais) et les bennes à ordures ménagères électriques.

L'industrie et le bâtiment. : la politique de soutien aux diagnostics et aux pré-diagnostics a contribué progressivement à relancer la maîtrise de l'énergie en direction des petites entreprises. Il est essentiel d'assurer de façon pérenne cette impulsion.

- **Un bilan des actions 2003**

A la mi-août 2003, 96 millions d'euros ont été engagés comptablement au titre des programmes « énergie » dont 24 millions d'euros pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, 12,3 millions d'euros pour les transports et 59,6 millions d'euros pour les énergies renouvelables.

L'année 2003 se place dans la continuité avec un accent particulier sur les enjeux déterminants pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre :

- accentuation de l'effort d'amélioration des performances des véhicules à travers des programmes de recherche et un meilleur partage modal en soutenant les efforts des collectivités locales et des chargeurs ;
- consolidation du réseau des Espaces Info Energie ;
- pour les entreprises, un processus d'engagement volontaire pour la maîtrise des consommations d'énergie est initié avec les fédérations professionnelles à destination des PME/PMI essentiellement ;
- préparation et mise en œuvre d'un programme de R&D sur les technologies de l'énergie ;
- renforcement de la politique de développement des énergies renouvelables : poursuite du soutien financier au solaire thermique, au photovoltaïque et à l'électrification des sites isolés, le 2^{ème} Plan Bois énergie favorise l'équipement des collectivités locales, du secteur tertiaire, des entreprises

industrielles ainsi que la modernisation du secteur domestique, extension des réseaux géothermiques et démonstration de pompes à chaleur géothermales.

Au delà de cette poursuite et de ces inflexions en 2003 des aides sectorielles mises en place dans les domaines de l'énergie et de l'effet de serre, la capacité d'expertise construite par l'ADEME ces dernières années a été sollicitée à de nombreuses reprises par les pouvoirs publics, nationaux et européens, mais également par les organismes de recherche, ainsi que par la presse et les médias :

- contribution au débat national sur l'énergie : participation aux débats, brochures, journées dédiées ;
- contributions au Plan Climat : participation à l'ensemble des groupes de travail, rapporteurs, etc. ;
- mise en place du « *grand programme de recherche sur l'énergie* » CEA-CNRS-ADEME,
- finalisation et diffusion aux entreprises de la méthode du Bilan Carbone ;
- contribution à la mise en place du Plan National d'Allocation des Quotas, dans le cadre de la directive européenne sur les échanges de permis d'émissions de GES dans l'Industrie ;
- concertation autour des Implantations d'éoliennes : fourniture d'outils de concertation (au delà des enquêtes publiques obligatoires, mais souvent insuffisantes) et de compétences des ingénieurs en région auprès des conseils généraux, des conseils régionaux et des structures intercommunales.

Un nouveau contrat de plan liant l'État et l'Agence sur des objectifs précis a vu le jour pour la période 2000-2006, la révision à mi-parcours étant prévue en 2003. Le contrat rappelle les 3 priorités d'action de l'Agence : développer une économie du déchet à haute qualité environnementale ; poursuivre et amplifier un effort durable maîtrise de l'énergie ; améliorer les performances des transports et réduire les pollutions de l'air.

L'année 2003 a vu se dérouler le Débat National sur les Énergies ; les conclusions de ce débat ont mis un accent tout particulier sur la maîtrise de l'énergie. Pour sa part, l'ADEME structurera principalement son action autour de huit thèmes :

- la préparation de la Loi d'orientation sur l'énergie et la mise en œuvre des mesures qui en découleront ;
- un soutien accru à la recherche ;
- l'accompagnement des acteurs (entreprises, collectivités territoriales, État) dans la mise en place de leur politique de maîtrise de l'énergie et de réduction des émissions de gaz à effet de serre tant au niveau national qu'international ;
- l'engagement dans un véritable programme de dynamisation du secteur du bâtiment afin de répondre aux défis engendrés par le changement climatique et le développement durable. Dans ce cadre, la transposition en droit national de la directive européenne « bâtiment » aura notamment un impact important ;
- le développement des approches de programmation énergétiques territoriales ;

- le développement des énergies renouvelables, notamment des programmes Plan Soleil, photovoltaïque, éolien et chaufferies bois ;

- la poursuite du soutien à la recherche et à l'ouverture des marchés pour les véhicules propres et économes ainsi qu'au transport combiné de marchandises et aux modes de déplacement durables ;

- le développement de partenariats public-privé et la mobilisation du secteur bancaire sur ces questions.

2.- Une gestion passée qui appelle un redressement

a) Les dotations budgétaires de l'Agence se maintiennent à l'identique

L'évolution des subventions en provenance du ministère de l'industrie octroyées à l'ADEME au cours des exercices antérieurs et les demandes telles qu'elles figurent actuellement au projet de loi de finances se présentent comme suit :

(en millions d'euros)

		Exécution				LFI	PLF
		1999	2000	2001	2002	2003	2004
Fonctionnement		14,6	14,8	14,9	14,89	15,1	15,1
Intervention	AP	26,2	33,8	38,4	44,5	30,8	31,0
	CP	27,4	16,3	29,0	10,2	32,3	33,5

Ces chiffres appellent les remarques suivantes. Depuis 1990, le niveau d'intervention de l'ADEME avait connu une décroissance constante jusqu'à un volume de 11,4 millions d'euros (autorisation de programmes) en loi de finances 1998.

En 1998, à l'issue du Comité interministériel sur le nucléaire, le Premier ministre a annoncé la relance de la politique de maîtrise de l'énergie et la « mise en place d'un financement pérenne, de plus de 76 millions d'euros par an, déployé par l'ADEME et affecté à la maîtrise de l'énergie et au développement des énergies renouvelables (opérations de démonstration, aide à la décision, équipement de l'État et des collectivités publiques, recherche & développement, diffusion technologique) [...] afin de stimuler l'innovation et de constituer l'ossature d'une véritable politique industrielle, gage de compétitivité future. ».

En décembre 2000, le lancement du Plan National d'Amélioration de l'Efficacité Énergétique (PNAEE) a conduit à octroyer à l'ADEME un financement complémentaire en loi de finances rectificative 2000. Les autorisations de programmes sont constantes à hauteur de 36,9 millions d'euros en loi de finances initiale depuis 1999, elles sont de 31 millions d'euros dans le projet de loi de finances 2004. Ce montant est basé sur la poursuite de la politique de maîtrise de l'énergie et le développement des énergies renouvelables ; des mesures fiscales proposées en 2004 viendront compenser la légère diminution des crédits budgétaires. En crédits de paiement, la légère hausse des moyens de financement permet de faire face à la politique énergétique du Gouvernement basée sur des dispositions législatives pour le soutien des énergies renouvelables, des mécanismes

réglementaires ou fiscaux adaptés pour la diffusion des produits et pratiques et des interventions de l'ADEME.

Votre **Rapporteur spécial** rappelle que les dotations budgétaires à l'ADEME en provenance du ministère de l'écologie et du développement durable connaissent la même évolution. Leur dotation de fonctionnement reste stable à 29 millions d'euros et leurs crédits d'intervention restent également stables en crédits de paiement à 71 millions d'euros et baissent en autorisation de programme (167 000 euros, à comparer aux 218 000 euros de l'an dernier).

Votre Rapporteur spécial remarque que la stabilisation de la contribution budgétaire à l'ADEME masque en fait une diminution des ressources de l'agence, comme l'a indiqué à votre Commission la Présidente de l'ADEME, Mme Michèle Pappalardo, le 16 septembre dernier. Le budget de l'ADEME a subi de profonds changements depuis 1999. En effet, jusqu'en 1998, l'ADEME était financée par des taxes fiscales ou parafiscales qui lui étaient affectées. À partir de 1999, les taxes affectées ont été fusionnées dans la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Cette dernière ayant été affectée, à partir de 2000, au financement du FOREC, l'ADEME ne se finance désormais plus que sur des crédits budgétaires. Les « réserves » accumulées pendant la période précédente, confortées par les crédits non consommés des budgets de 1999 et 2000 qui, calibrés sur les budgets précédents financés par les taxes parafiscales, avaient été surdimensionnés, ont servi à compléter les dotations budgétaires des exercices 2000, 2001 et 2002. La situation est plus délicate depuis 2003 dans la mesure où les réserves constituées en fonctionnement et en intervention sont quasiment épuisées. Le budget de l'agence de 2003 a été voté pratiquement au même niveau (323 millions d'euros) que celui de 2002 (315 millions d'euros). **Votre Rapporteur attend de la nouvelle présidente d'ADEME une gestion plus resserrée et plus active qui devrait lui permettre de faire face à cette stabilisation des ressources.**

b) La dette de l'Agence

La « dette » est considérée comme la somme des échéances prévisionnelles de paiement à effectuer auprès des partenaires telles qu'elles ont été tracées dans les contrats signés avec eux. Le caractère prévisionnel de ces futurs paiements est à souligner dans la mesure où le débours de l'ADEME ne s'effectuera que pour autant que les bénéficiaires d'aides et les prestataires avec lesquels l'agence a contractualisé justifient de la réalisation de leurs engagements. Par ailleurs un certain nombre d'échéances apparaissent « dépassées », soit parce que l'exécution des contrats a pris du retard (conduisant pour une petite fraction à abandonner partiellement certaines opérations qui constitueront des désengagements), soit par insuffisance de crédits de paiements pour satisfaire la totalité des demandes de paiements présentées par les partenaires à l'ADEME. Ainsi on peut apprécier « l'apurement de la dette » de l'agence par l'analyse de l'évolution de ces échéances dépassées.

Fin 2001, les échéances totales prévisionnelles dues par l'ADEME s'élevaient à 47,542 millions d'euros dont 39,321 millions d'euros d'échéances à régler en 2002 : 19,290 millions d'euros sur engagements au titre des échéances

dépassées au 31/12/2001 et 20,031 millions d'euros d'échéances positionnées en 2002 sur engagements antérieurs à 2002. Les échéances futures à mandater en 2003, 2004, 2005 et 2007 s'élevaient à 8,221 millions d'euros.

Fin 2002, les échéances totales prévisionnelles se montent à 67,827 millions d'euros dont 22,436 millions d'euros d'échéances dépassées au 31/12/2002 et 45,391 millions d'euros d'échéances futures.

En conclusion, entre les deux exercices 2001 et 2002, les échéances prévisionnelles totales à clôture d'exercice ont progressé de 47,542 millions d'euros à 67,827 millions d'euros; leur fraction au titre des exercices antérieurs a progressé de 19,290 millions d'euros à 22,436 millions d'euros.

La stabilisation des crédits de paiement à hauteur de 33 millions d'euros depuis 2002 est un élément favorable à l'apurement de la dette.

c) Les coûteux attermolements passés dans la relocalisation de l'ADEME

Dans le cadre de la politique de relocalisation voulue par les pouvoirs publics et exprimée lors de divers Comités Interministériels d'Aménagement du Territoire depuis 1991, il a été décidé que le siège social de l'ADEME serait délocalisé de Paris à Angers (CIAT du 3 octobre 1991). L'opération a connu une mise en œuvre lente et difficile, après un certain nombre de difficultés juridiques et techniques liées notamment au choix du site d'implantation (après avoir retenu le site de Belle Beille, le CA a accepté en 1998 un changement de site en faveur du site dit du Front de Maine qui venait de se libérer) et à la conception du bâtiment. Ce n'est finalement que le 12 décembre 2002 que le Conseil d'administration de l'ADEME a confirmé officiellement le choix du projet du Front de Maine et a pris acte à la suite de la mission diligentée par le Président de l'ADEME au Conseil Général des Ponts et Chaussées de l'estimation des dépenses à venir liées à son achèvement, soit 28,05 millions d'euros. Il a été demandé au Président du conseil d'administration de présenter un plan de financement établi sur cette base et de prendre toutes les dispositions nécessaires pour poursuivre la construction avec la plus grande diligence en conformité avec la réglementation en vigueur dans les domaines de la construction, de la maîtrise d'ouvrage publique et des marchés publics.

Pour appliquer les décisions du Conseil d'Administration relatives à la relocalisation de son siège social à Angers, l'ADEME a entrepris la mise en œuvre, d'une part du volet Immobilier et d'autre part du Plan d'Accompagnement Social.

En ce qui concerne le volet immobilier, le 13 mars 2003, le nouveau plan de financement prévisionnel est présenté et approuvé par le CA pour un coût global de l'opération plafonné à 31,507 millions d'euros TTC (base fin de chantier). Pour un coût de travaux de 18,75 millions d'euros HT - valeur avril 2002, soit 1,720 euros HT le m², le coût total de l'opération (toutes dépenses confondues y compris les dépenses opérées en leur temps sur le site de Belle Beille) s'élève désormais à 31,51 millions d'euros.

Le rapport d'expertise indiquait le calendrier objectif prévisionnel suivant :

- janvier 2003 : reprise des études ;
- juin 2003 : consultation des entreprises ;
- septembre 2003 : notification des marchés ;
- mars 2005 : réception des travaux ;
- mai 2005 : mise en service.

Était également précisé que ce calendrier était tendu car il supposait une continuité sans heurt des études, une grande réactivité décisionnelle de la maîtrise d'ouvrage, un appel d'offres fructueux et l'absence d'intempéries exceptionnelles pendant le chantier. En tenant compte de ces aléas, la Mission indiquait un calendrier fiable avec une mise en service en septembre 2005. La reprise des études n'ayant pu être entreprise à ce jour, ce calendrier prévisionnel est totalement à revoir.

Compte tenu des provisions versées en réserve constituées depuis 2000 (15,92 millions d'euros), au delà des subventions des collectivités territoriales et du Fonds interministériel d'aménagement du territoire (FIAT) qui s'y rajoutent (3,94 millions d'euros), le montant de l'emprunt à contracter est aujourd'hui de 11,648 millions d'euros (au lieu de 16,025 millions d'euros en octobre 2000).

Le Plan d'Accompagnement Social approuvé par le Conseil d'Administration du 9 mai 1995 prévoyait, outre des mesures incitatives individuelles pour la mobilité ou le reclassement, le transfert de 141 postes de Paris vers les sites d'Angers et de Valbonne : 127 au profit du centre d'Angers et 14 au profit de celui de Valbonne, 60 restants in fine sur Paris. Au 15 juillet 2003, la situation de 131 agents parisiens a été résolue. Au 15 juillet 2003, le total des montants engagés au titre du Plan d'Accompagnement Social s'élève globalement, depuis sa mise en œuvre, à 862.149 euros.

Parallèlement au processus de délocalisation, l'ADEME procède depuis 1992 à des ouvertures de postes à Angers ou Valbonne, profitant ainsi d'une part du *turn-over* observé sur les postes parisiens (départs à la retraite, mutations, démissions, etc.), d'autre part de l'ouverture d'emplois nouveaux (notamment les 100 postes créés en 1999/2000 et les 100 postes créés en 2001, dont un quart en services centraux).

Au total, les effectifs d'Angers de 82 en janvier 1992 sont passés à 209 au 30 juin 2003, et ceux de Valbonne sont passés de 38 à 78, soit une augmentation de 167 agents dans les sites centraux (Angers et Valbonne), hors Paris. Dans le même temps, les effectifs du siège à Paris sont passés de 200 en janvier 1992 à 141 au 30 juin 2003, soit une diminution de 59 personnes (hors Délégation Régionale Ile-de-France). A noter qu'à ce jour, il reste encore environ 55 postes à relocaliser sur Angers et Valbonne : 50 sur Angers et 5 sur Valbonne.

C.- LA POLITIQUE DES MATIERES PREMIERES

Les matières premières minérales non énergétiques sont consommées directement ou indirectement par tous les secteurs d'activité sous des formes plus ou

moins élaborées. Un accès régulier, sûr, et compétitif, aux sources de production de celles-ci pour les entreprises françaises constitue un élément important de maîtrise de leur développement stratégique, avec en toile de fond la compétitivité d'ensemble de l'économie française. La garantie d'accès à certaines ressources est en outre importante pour l'indépendance politique même du pays ou sa capacité de défense.

Pour des raisons liées à la géologie de la France, la situation du secteur apparaît très contrastée, selon que l'on s'adresse aux substances métalliques, aux minéraux industriels ou aux matériaux de construction :

- le secteur des minéraux industriels et des matériaux de construction représente une activité dynamique, créatrice de valeur ajoutée et d'emploi ;
- le secteur des substances métalliques représente une activité en déclin.

L'action des pouvoirs publics dans le domaine repose sur quatre orientations :

- valorisation des ressources nationales ;
- promotion du recyclage ;
- gestion des risques d'approvisionnement ;
- politique de coopération internationale.

En ce qui concerne l'évolution des dotations budgétaires dans le domaine des matières premières, il faut noter que la totalité des crédits du BRGM sont depuis 1998 inscrits au budget du ministre chargé de la recherche. Cependant, le ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie assure toujours la co-tutelle de l'établissement public et préside notamment le Comité national d'orientation des activités de service public du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

POLITIQUE DES MATIERES PREMIERES
Moyens financiers
Bureau Sous-sol, Mines, Métallurgie, Matériaux de construction
(sécurité d'approvisionnement)

(en millions d'euros)

AP disponibles	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004
Chapitre 54-93 - article 50 « observatoire des matières premières »	0,270	0,254	0,305	0,305	0,305	0,273

En ce qui concerne la coopération internationale dans le domaine des matières premières, le tableau ci-dessous indique les montants consacrés aux seules matières premières, extraits de la ligne budgétaire 62-92 art. 20 destinées à financer la coopération internationale dans le domaine de l'énergie et des matières premières.

(en millions d'euros)

AP DISPONIBLES	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Chapitre 62-92 - article 20 « coopération internationale »	1,254	1,338	1,560	1,219	1,220	1,370

CHAPITRE III :

UN SOUTIEN PERFECTIBLE A L'INNOVATION ET AU DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL LOCAL

I.- DE NOMBREUX DISPOSITIFS D'AIDE A L'INNOVATION QUI GAGNERAIENT A ETRE RATIONALISES

Le soutien à l'innovation via les grands programmes de recherche industrielle financés sur les crédits du chapitre 66-01 (article 80) s'opère, au niveau européen, au travers de la procédure Eurêka et, au niveau national, par un certain nombre de programmes interministériels et propres au ministère de l'industrie. En ce qui concerne ces derniers, les années récentes ont été marquées par la montée en puissance des Réseaux de Recherche et d'Innovation Technologiques (RRIT).

A.- DE NOMBREUX PROGRAMMES EUROPEENS ET NATIONAUX

1.- Les programmes communautaires sont mis en œuvre à travers la procédure Eurêka

Les « *clusters* » Eurêka permettent de concentrer l'essentiel des financements du programme européen Eurêka sur quelques domaines stratégiques, dans le cadre d'un véritable co-pilotage entre les États et les industriels européens de ces domaines. Ces « *clusters* » constituent le seul instrument permettant d'assurer, au niveau européen, le soutien à des industries qui ne concernent qu'un nombre restreint d'États membres (et que, de ce fait, les fonds communautaires de R&D peuvent difficilement financer).

a) Le programme MEDEA+

Le programme MEDEA+ (*Micro-Electronics Developments for European Applications*) est un programme coopératif industriel de R&D, ayant reçu le label Eurêka lors de la XVIII^{ème} Conférence ministérielle Eurêka de Hanovre le 23 juin 2000, et visant à stimuler l'industrie européenne de la microélectronique et les industries utilisatrices.

L'objectif de MEDEA+ est de maintenir la compétitivité de l'industrie microélectronique européenne et l'indépendance des industries clientes en mutualisant les forces européennes du secteur afin que l'industrie européenne atteigne une taille critique mondiale et devienne leader dans l'intégration des systèmes sur les puces silicium (*system-on-chip*).

Les 34 projets actuellement en cours représentent un budget de plus de 11.000 hommes par an, répartis entre 230 partenaires sur 16 pays. Les partenaires sont pour 1/3 des laboratoires publics, 1/3 des grandes entreprises et 1/3 des PME. La France représente 35 % des dépenses des projets, l'Allemagne 16,8 % et les Pays-Bas 16,2 %.

b) Les programmes stratégiques EURIMUS, PIDEA et ITEA

EURIMUS (*Eureka Industrial Initiative for Microsystems Uses*) implique à ce jour des industriels et des laboratoires de 12 pays a pour objet d'accueillir à la fois des projets de R&D proches du marché, débouchant sur des produits basés sur des micro-techniques, mais aussi des projets plus génériques comme le packaging, la connectique, la CAO et les équipements et moyens à développer spécifiquement pour ce domaine. Tout comme PIDEA et ITEA, EURIMUS a reçu le label Eurêka en 1998.

PIDEA (*Packaging and Interconnexion Development for European Applications*) a, quant à lui, pour ambition de contribuer à la compétitivité de l'industrie électronique européenne par l'amélioration des technologies d'interconnexion et de packaging. Ce programme concerne, à ce jour, des entreprises et des laboratoires de 10 pays européens.

ITEA, premier programme stratégique dans le secteur en croissance rapide des logiciels, est dédié à la conception et au développement de briques logicielles pour les systèmes nécessitant une forte part de logiciel. Son objectif est le développement d'architectures, de plates-formes et de couches logicielles intermédiaires.

2.- Au plan national, la montée en puissance des 16 réseaux de recherche et d'innovation technologique

a) Les programmes interministériels concernent des secteurs divers

Les réseaux de recherche et d'innovation technologique (RRIT) 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 actuel 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 :

- PREDIT : Réseau national de recherche technologique dans le domaine des transports
- RIAM : Réseau national de recherche Audiovisuel et Multimédia
- RNTL : Réseau national de recherche en technologies logicielles.
- RMNT : Réseau national de recherche en micro et nanotechnologies.
- PACO : Réseau National de recherche sur les piles à combustibles
- RITEAU : Réseau national de recherche sur l'eau et les technologies de l'environnement
- RNMP : Réseau national de recherche matériaux et procédés
- RNTS : Réseau national de recherche des technologies pour la santé
- GenHomme : Réseau national de recherche sur la génomique humaine

b) Le bilan des principaux programmes du ministère délégué à l'industrie

– Le programme « NANO 2008 »

Dédié à la micro-nanoélectronique, ce programme correspond au volet national de MEDEA+. En particulier, il joue un rôle important dans le soutien public au projet de recherche « Crolles II », qui concrétise la volonté de Motorola, Philips et STMicroelectronics de joindre leurs efforts de R&D sur le cœur numérique des futurs systèmes sur puce. Ce projet, qui est à l'origine du plus gros projet industriel réalisé en France au cours des dix dernières années, fera de la région de Grenoble l'un des tous premiers pôles mondiaux de R&D en microélectronique.

– L'appel à propositions Technologies – Clés (1996 - 2000)

La procédure des Grands Projets Innovants, arrêtée mi-1996, a été relayée par l'Appel à propositions (AAP) Technologies - Clés, lancé en 1996 pour 2 ans. Cet appel, lancé, conjointement avec l'ANVAR, suite à l'étude sur « les 100 technologies - clés pour l'industrie française de l'an 2000 » visait à promouvoir, sur 50 Technologies - Clés, la constitution de projets de recherche industrielle ambitieux sur la base de partenariats, nationaux ou européens, recherche - industrie ou industrie - industrie, industrie - service. Cette procédure, reconduite pour 1999 et 2000, a été également relayée, en partie, depuis la fin 1999 par l'Appel à propositions Performances ⁽¹⁰⁾.

Près de 400 projets ont été labellisés, tant à l'ANVAR -pour les PMI- qu'au Minéfi, pour un montant d'aides décidées de 157 millions d'euros.

Les projets aidés peuvent se décomposer selon les 7 grands domaines technologiques retenus pour l'AAP :

- santé et technologies du vivant (12 projets) ;
- environnement (21 projets) ;
- technologies de l'information et de la communication (164 projets) ;
- matériaux (76 projets) ;
- énergie (17 projets) ;
- technologies organisationnelles et d'accompagnement (22 projets) ;
- production, instrumentation et mesures (84 projets).

– Programme Société de l'Information

Le programme « société de l'information » soutient les expérimentations de services innovants, afin d'en tester la viabilité économique et technique.

A l'intérieur de ce programme, le programme OPPIDUM a été lancé en 1998 pour soutenir l'offre industrielle de produits de sécurité et reconduit en 2001. Une innovation permanente est nécessaire de la part des industriels fournisseurs de

(10) L'objectif est de soutenir des projets coopératifs dans les domaines de la « production performante » et des « produits à fonctions enrichies » et de prendre en compte des « technologies orphelines » non couvertes par les RRIT.

produits et de services de sécurité dont la fiabilité conditionne la confiance des utilisateurs dans les échanges électroniques, en particulier pour le grand public.

- Le Programme pour l'Innovation dans l'Audiovisuel et le Multimédia (PRIAMM)

PRIAMM a été lancé en juin 1999 à l'initiative du Secrétariat d'État à l'Industrie et du Ministère de la Culture et la Communication. L'objectif de ce programme a été de soutenir le développement des technologies de production des contenus numériques ainsi que les systèmes de gestion des offres élaborées à partir de ces contenus, en renforçant notamment les relations entre les petites structures industrielles du monde de la production et les laboratoires institutionnels. Lors du comité interministériel du 10 juillet 2000, le gouvernement a décidé de prolonger le programme PRIAMM par la création d'un réseau rassemblant un nombre encore plus large d'acteurs de l'audiovisuel et du multimédia.

c) Le mécanisme des avances remboursables

Votre Rapporteur spécial note une innovation dans le projet de loi de finances 2004, à savoir que les remboursements des avances seront gérés par l'ANVAR. Les sommes ainsi versées n'iront plus abonder le budget général mais resteront à l'ANVAR, pour financer d'autres projets de soutien à l'innovation.

Les avances sont remboursables sauf en cas d'échec du programme de R&D. Depuis la mise en place du système actuel, en 1994, les remboursements prévus peuvent être forfaitaires ou proportionnels. Le département privilégie aujourd'hui très majoritairement la première forme d'aide, dont la gestion est plus aisée.

Pour les avances avec remboursements forfaitaires, le remboursement de l'avance se fait en deux étapes : le premier versement, qui représente le tiers de l'aide, intervient au cours de l'année n+3, à compter de la date d'achèvement du programme aidé ; le second versement, qui représente deux tiers de l'aide, intervient au cours de l'année n+6, à compter de la date d'achèvement du programme aidé.

Pour les avances avec remboursements proportionnels, il s'agit d'avances dont les remboursements sont assis sur le chiffre d'affaires généré par le programme aidé et ne peuvent dépasser le montant de l'aide consentie. Le taux de remboursement est généralement fixé forfaitairement à 3 % de ce chiffre d'affaires. Le remboursement se fait en deux étapes. La date dite « initiale », à partir de laquelle est pris en compte le montant du chiffre d'affaires généré, est, en principe, le 1^{er} janvier qui suit la date de fin de réalisation du programme. Le contractant doit verser le premier remboursement trois ans après la date initiale. Ce versement est égal à 3 % du chiffre d'affaires généré pendant deux années à partir de cette date et est limité au tiers de l'avance. Le second remboursement doit être versé six ans après la date initiale. Il est égal à la différence entre le montant représentant 3 % du chiffre d'affaires généré pendant cinq années à partir de la date initiale et le premier remboursement, le total des remboursements étant limité au montant de l'avance.

La modalité particulière des subventions avec redevances n'est aujourd'hui utilisée à titre expérimental que pour les projets du domaine des logiciels (Réseau National des Technologies Logicielles, et Eurêka ITEA).

Les aides accordées sont des subventions avec redevances. Il est prévu contractuellement dans les conventions qu'une évaluation des retombées technologiques et économiques de chaque programme sera systématiquement menée deux ans après la fin des travaux de R&D. Cette évaluation doit conduire à la détermination de l'assiette, des taux et des modalités de versement des redevances qui prennent en compte les résultats appropriables directement par les entreprises qui ont mené les recherches et les retombées sous formes d'externalités positives pour l'ensemble de l'industrie.

BILAN DES REMBOURSEMENTS DEMANDÉS

(en millions d'euros)

1998	1999	2000	2001	2002	2003
20	15	16	19	20	18

(1) ces montants correspondent aux titres de perception émis par le service ordonnateur ou demandés par le service gestionnaire. Seuls les services de la pairie générale du trésor disposent des informations relatives aux titres recouverts.

Source : Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

La part des aides accordées sous cette forme par la DiGITIP a fortement progressé en 2000 et 2001 (plus de 80 millions d'euros). Les échéances de remboursement sont fixées respectivement 3 et 6 ans après la fin des programmes dont la durée moyenne est de 3 ans : ainsi, à partir de 2004, on peut prévoir une augmentation significative des remboursements.

Le taux des remboursements effectivement demandés par rapport aux remboursements théoriques peut être affecté par les difficultés que les entreprises peuvent rencontrer dans le développement des programmes aidés. Elles peuvent, par exemple, obtenir des prolongations de délais par rapport à ceux initialement prévus, voire demander l'arrêt des travaux en cas d'obstacles techniques importants conduisant à l'échec des programmes et à l'impossibilité de rembourser. En outre, pour les avances remboursables sur le chiffre d'affaires, le chiffre d'affaires généré par le programme aidé peut être inférieur aux prévisions, limitant ainsi le remboursement dû.

La traduction budgétaire des axes de la politique industrielle de recherche et développement pour l'année 2004 ne sera définitivement arrêtée par le ministre qu'en fin d'année 2003, à l'issue du vote de la loi de finances.

Cette programmation devra prendre en compte le fait que la dotation (60 millions d'euros) que consacrait le ministère au soutien des laboratoires, dans le cadre de projets de recherche et développement partenariaux (associant entreprises et laboratoires publics) a été transféré sur le budget du ministère de la recherche (Fonds de la recherche technologique).

B.- L'ACTION DE L'AGENCE NATIONALE DE VALORISATION DE LA RECHERCHE (ANVAR)

L'ANVAR est un établissement public à caractère industriel et commercial, placé sous la tutelle des ministres chargés de l'industrie, des PME et de la recherche.

Dans le cadre de la politique en faveur de l'innovation technologique et des PME, l'Agence a pour mission de soutenir le développement industriel et la croissance par l'innovation et de contribuer à la mise en valeur des résultats de la recherche scientifique et technique. Elle est également chargée de mobiliser les financements nécessaires à la croissance des entreprises, notamment par l'apport de son expertise.

Les priorités de l'action de l'ANVAR, fixées dans le contrat pluriannuel 2000-2003 que les autorités de tutelles ont signé avec l'ANVAR, se déclinent autour de quatre axes :

- renforcer les actions en faveur de la création et du développement des entreprises ;

- intensifier les actions de transfert de technologies, notamment à travers les réseaux thématiques de recherche auxquels participe l'Agence, développer son soutien aux incubateurs et aux fonds d'amorçage, son aide au recrutement pour l'innovation (techniciens, ingénieurs, docteurs) dans les entreprises ;

- augmenter l'effet de levier, c'est-à-dire, mobiliser des sources de financement en complément de ceux de l'ANVAR (banques, capital-risque, fonds d'amorçage et marchés boursiers, collectivités territoriales, contrats de plan Etat-régions, Union européenne) ;

- intensifier la mise en relation des PME avec les partenaires pertinents en particulier à travers le réseau de diffusion technologique, les rencontres technologiques, les forums des capitaux. Le recrutement de personnel financé sur les ressources propres, en contrepartie des nouvelles tâches dont elle assure la gestion pour le compte de tiers (concours, création, aides régionales, CRI et fonds européens) doit permettre à l'Agence d'accroître son action.

L'année 2002 a vu la concrétisation d'efforts engagés de longue date par l'ANVAR au service de ses clients innovateurs. Au-delà de l'importante progression (+ 11 % en un an) des moyens financiers mis à disposition des entreprises, on peut en retenir deux illustrations :

- la décentralisation et l'approche au plus près du terrain, propres à l'Agence, se sont traduites par une forte progression des actions menées pour le compte de tiers (+ 96 % pour les régions, 158 % pour les crédits européens), dont la part atteint maintenant un cinquième du total des financements apportés aux clients de l'ANVAR. De nouvelles conventions de partenariat ont été conclues entre l'ANVAR et plusieurs collectivités territoriales – conseils régionaux et généraux –, avec France Technopoles Entreprises Innovation (FTEI), comme avec de nombreuses universités et centres techniques professionnels. Ces accords permettent

à l'ANVAR de travailler davantage « en réseau » et de renforcer son rôle de catalyseur naturel des ressources consacrées aux nouveaux projets ;

- la consolidation de la priorité donnée aux créations d'entreprises – dont la part se maintient à près de 40 %, niveau double de celui de la précédente décennie – a permis d'aider au lancement de jeunes entreprises innovantes. Le succès confirmé du Concours Création, le travail de l'Agence en partenariat avec incubateurs et fonds d'amorçage, ont conforté cette action. L'apport direct de fonds propres aux entreprises, intervenant pour la première fois en année pleine, a permis de renforcer le potentiel des PME innovantes à un moment où le marché du capital-risque tend parfois à se refermer devant elles.

L'ANVAR a depuis 1997, parmi ses missions, la qualification des entreprises innovantes cibles des Fonds Communs de Placements dans l'Innovation. Ces FCPI ont levé près de 2 giga-euros (dont 580 millions d'euros en 2002) et ont investi à fin 2002 près de 600 millions d'euros dans des entreprises labellisées par l'Agence, restant en cela l'un des principaux éléments moteurs du financement des Pme.

Six ans après leur création, l'ANVAR a procédé en juin 2003 à la 1.000^{ème} qualification d'entreprise innovante, confirmant son rôle clef pour le soutien aux entreprises innovantes et la mobilisation de fonds à leur attention.

Le rapprochement, depuis 1990, entre l'ANVAR et le secrétariat français Eurêka permet de mieux impliquer les Pme dans de tels programmes européens. Pour l'année 2002/2003, 167 nouveaux projets ont été labellisés et représentent 400 millions d'euros d'investissement. La France assure la présidence d'Eurêka, de juillet 2003 à juillet 2004. Cette initiative poursuivra son rapprochement avec le Programme cadre de recherche et développement (PCRD) : elle représente le second outil majeur de structuration et de financement de l'Espace européen de la recherche.

II.- LES AUTRES AIDES AUX PMI

A.- BILAN GLOBAL DES AIDES AU DEVELOPPEMENT DES PMI

Les actions gérées par les DRIRE au niveau déconcentré sont financées sur le chapitre 64.92 article 10 et sont centrées sur quelques thèmes prioritaires : le renforcement de l'investissement immatériel, la diffusion des technologies et le renforcement technologique de l'appareil de production. Les nouveaux Contrats de Plan État Région (CPER) 2000-2006 reprennent ces thèmes prioritaires. La majeure partie des actions PMI est contractualisée dans les CPER. Le principe de la parité financière globale entre l'État et les Régions permet d'obtenir un quasi doublement des crédits accordés par l'État au titre du développement industriel, voire un quadruplement théorique de ceux-ci dans le cas d'opérations cofinancées par le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER).

Elles peuvent prendre trois formes :

– Le soutien à l'investissement immatériel : les Fonds Régionaux d'Aide au Conseil (FRAC), le conseil technique dispensé par un laboratoire (FRATT), l'embauche d'un cadre pour la création d'une nouvelle fonction.

– Le soutien à l'investissement matériel : le Fonds de Développement des PMI (FDPMI).

– Les actions collectives correspondant à un besoin local intéressant plusieurs entreprises.

En 2002, 494 dossiers d'actions collectives ont été décidés par les DRIRE. Pour ces 494 dossiers, le montant des subventions publiques a été de 36,080 millions d'euros dont 15,678 millions d'euros sur les crédits du ministère de l'industrie.

Ces chiffres s'inscrivent en recul par rapport à 2001 où 524 dossiers avaient été décidés, pour un montant de subventions publiques de 44,12 millions d'euros dont 21,7 millions d'euros sur les crédits du ministère de l'industrie. Ce recul s'explique notamment par la baisse conjoncturelle en 2002 des effectifs en place dans les divisions « développement industriel » des DRIRE. Les six premiers mois de 2003 témoignent d'ailleurs d'un retour à un régime plus soutenu, avec 260 dossiers décidés, pour un montant de subventions publiques de 31,831 millions d'euros, dont 10,564 millions d'euros pour les crédits du ministère de l'industrie.

Le FDPMI a soutenu 1.440 projets en 2002 pour un montant de 89,67 millions d'euros. La plupart des projets (70,8 %) sont des projets de modernisation de l'entreprise. Les investissements de capacité (extension d'activité) viennent ensuite avec un taux de 19,8 % des projets. Enfin, les créations d'activités nouvelles sont de 8,4 % en 2001.

Les chiffres confirment que l'aide à l'investissement matériel bénéficie très largement aux plus petites entreprises, 55,2 % des entreprises aidées comptant moins de 20 emplois et 87,4 % moins de 50 emplois.

Les études d'évaluation montrent que, pour 150.000 euros d'aide au titre du FDPMI, de 9,4 à 13,7 emplois durables sont créés selon les régions. On peut ainsi estimer de 6.000 à 8.000 le nombre d'emplois qui seront créés suite aux interventions réalisées en 2002 au titre du FDPMI (89,67 millions d'euros).

Pour 2004, année de transition avant la mise en œuvre de la décentralisation des aides individuelles aux PMI, la dotation proposée au titre du projet de loi de finances 2004 s'élève à 65,6 millions d'euros. Ces crédits sont destinés à faire face aux engagements des CPER et aux engagements résultant des CIADT.

B.- LA GESTION DE LA PROCEDURE ATOUT EST TRANSFEREE A L'ANVAR, AVANT UN POSSIBLE TRANSFERT AUX REGIONS

L'objectif de la procédure ATOUT est de faciliter la diffusion vers les PMI, même les plus modestes, des technologies essentielles pour l'avenir de l'industrie.

Au delà des entreprises de pointe innovantes telles que celles qu'aide l'ANVAR, il existe un vaste ensemble de PMI, de niveau technologique modeste, dont la modernisation est urgente.

NOMBRE ET MONTANT DES PROJETS RETENUS EN 2002
(tous financements confondus)

(en millions d'euros)

TECHNOLOGIES	Nombre de dossiers	Montant
Electronique (PUCE)	92	4,51
Procédé de production (DROP)	199	7,93
Matériaux (PUMA)	99	4,87
Intégration informatique (TIC)	396	15,99
Autres	27	1,21
TOTAL :	813	34,51

Source : ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

D'une façon générale, il ressort des enquêtes de l'APRODI que les emplois créés sont des emplois qualifiés qui contribuent à accroître les compétences des PMI aidées. Ces emplois qualifiés favorisent également le recours à la sous-traitance, à des centres de compétence et à des sociétés du secteur des services à l'industrie.

Plus précisément dans le cadre des technologies de mise en œuvre de matériaux (ancien volet PUMA), 1 million d'euros d'aide induit 50 embauches, dont 7 ingénieurs et 10 techniciens. De plus, ce million d'euros permet de renforcer 175 emplois dans les entreprises. Dans le cadre de l'intégration de composants électroniques dans des produits (volet PUCE), 1 million d'euros induit 60 embauches et 24 % des emplois créés sont des emplois d'ingénieurs. Pour les TIC (ancien volet LOGIC), 1 million d'euros d'aide permet de créer ou de maintenir 70 emplois.

On peut estimer qu'en moyenne 100.000 euros d'aide permettent de créer 6,5 emplois dans les entreprises. Avec 34,5 millions d'euros versés, ce sont 2.240 emplois durables et plus qualifiés qui sont créés chaque année, grâce au programme ATOUT. Votre **Rapporteur spécial** regrette cependant que le Minéfi ne soit pas capable d'évaluer le nombre total d'emplois générés par ces dispositifs.

Pour mieux répondre aux besoins des PMI qui doivent apprendre à maîtriser de plus en plus de technologies et notamment les TIC (technologies de l'information et de la communication d'entreprise), il était devenu nécessaire d'ouvrir la procédure tout en simplifiant la démarche. Tel est l'objet de la circulaire aux préfets de région du 28 février 2000 relative au programme ATOUT qui s'est substituée aux précédentes circulaires relatives aux volets PUCE, PUMA, LOGIC et DROP.

Les dossiers décidés en 2002 relèvent donc de cette nouvelle procédure. Le dossier de demande d'aide au titre du programme ATOUT offre une meilleure lisibilité de l'action et simplifie les démarches des entreprises, dans un cadre unique et global adapté à leur stratégie de développement.

Le volet DROP de la procédure ATOUT concernant les nouvelles technologies de production a été institué par la circulaire du 30 mai 1997. À périmètre constant, la montée en régime de diffusion des technologies de production s'effectue progressivement. Un ensemble de 27 projets a été décidé au cours du deuxième semestre 1997, 92 en 1998, 92 également en 1999, 137 en 2000, 155 en 2001 et 199 en 2002.

Les crédits demandés au titre de l'année 2004 s'élèvent respectivement à 9 millions d'euros en autorisations de programme et 10,5 millions d'euros en crédits de paiement.

L'État a décidé de transférer aux régions les crédits précédemment consacrés aux aides individuelles aux entreprises. Les modalités de ce transfert seront explicitées dans le projet de loi sur la décentralisation que le Gouvernement a élaboré. Les dotations inscrites dans le projet de loi de finances 2004 serviront à respecter les engagements déjà pris. Ces crédits seront confiés en gestion à l'ANVAR et inscrits sur la ligne 66-02 art.40, créée en 2004 (parallèlement la ligne 64-92 art.20 est supprimée).

C.- LES TENTATIVES D'EVALUATION EN TERMES D'EMPLOIS CREEES

Plusieurs études ont mesuré l'impact des aides sur l'emploi. Certaines d'entre elles ont été réalisées au niveau national, d'autres en régions. L'ensemble des types d'aides a été examiné. Toutes ces études tendent à prouver que les entreprises aidées créent des emplois.

Les résultats de plusieurs évaluations qui montrent que les PMI aidées voient leurs effectifs augmenter de 4 à 15 %, sur des périodes de quelques années :

– aides à l'investissement matériel (+ 6,7 % à + 15 % selon les régions, sur des périodes de un à dix ans) ;

– aide au Recrutement des Cadres (+ 3,7 % à + 12 % selon les régions, sur des périodes de un à sept ans) ;

– procédure ATOUT de diffusion des techniques (au niveau national : + 4 % pour les PMI qui intègrent des technologies de mise en œuvre des matériaux ; + 4,3 % pour celles qui intègrent des composants électroniques ; + 4,4 % pour celles qui s'engagent dans l'intégration de systèmes d'information et de communication).

Les études citées ci-dessus donnent un chiffre de l'ordre de dix emplois créés en moyenne pour 150.000 euros d'aide :

- aides à l'investissement matériel (9,4 à 13,7 selon les régions) ;
- aide au recrutement des cadres (10,2 à 22 selon les régions) ;
- procédure ATOUT de diffusion des techniques (au niveau national, de 7,6 à 10,6 : 7,6 (matériaux), 8,8 (composants électroniques), 10,6 (intégration informatique)).

Sur la base de ces chiffres, on peut estimer de 10.000 à 11.000 les emplois qui seront créés suite aux interventions réalisées en 2002 (154,88 millions d'euros d'interventions individuelles).

Votre Rapporteur spécial estime qu'ATOUT est un mécanisme éprouvé, malgré un certain déficit d'évaluation en termes de chiffre d'affaires et d'emplois créés.

CHAPITRE IV :

L'ATTENTION PORTÉE À L'ENVIRONNEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DE LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

I.— UN IMPORTANT EFFORT EN MATIÈRE DE FORMATION

Votre **Rapporteur spécial** se félicite que le projet de budget présenté par la ministre déléguée à l'Industrie prévoit des moyens suffisants pour la formation des ingénieurs, en augmentation par rapport à l'an dernier. Il s'agit ici, comme on le verra aussi pour les brevets et la normalisation, d'un enjeu important de compétitivité de nos entreprises. Votre rapporteur spécial rappelle la situation de pénurie en ingénieurs dans laquelle se trouve notre pays, avec un déficit qui pourrait s'élever à 10.000 à l'horizon 2010 si l'on ne prenait pas d'urgence des mesures correctrices.

A.— L'OUVERTURE EUROPEENNE ET INTERNATIONALE DES ÉCOLES DES MINES

Les six Écoles des Mines sous tutelle du ministère délégué à l'industrie sont toutes des établissements publics à caractère administratif. Leur tutelle est assurée par le Conseil Général des Mines. Au sein de cet ensemble, deux profils pour les ingénieurs en formation initiale ont été de longue date identifiés et ont conduit à structurer les écoles : les Écoles Nationales Supérieures des Mines (ENSM) de Paris et de Saint-Etienne ; les Écoles Nationales Supérieures des Techniques Industrielles et des Mines (ENSTIM) d'Alès, Douai, Nantes et Albi-Carmaux.

Le rapport sur les orientations stratégiques des écoles des mines préconisait une gouvernance adaptée qui complète et enrichisse le dispositif statutaire existant. Celle-ci est désormais constituée du Conseil d'orientation stratégique, du Conseil d'évaluation scientifique, du groupe de concertation des écoles des mines et de la direction de la stratégie.

Le groupe de concertation des écoles des mines (GCEM) a été créé par décision du Président du Conseil général des mines en décembre 2001. La direction de la stratégie des écoles des mines a quant à elle été mise en place en septembre 2002.

Les ENSTIM ont élaboré conjointement le projet d'une nouvelle formation continue diplômante à distance. Le projet, concrétisé en février 2001, a permis à 17 élèves en 2001, 24 en 2002, 27 en 2003 de bénéficier de cette nouvelle formation.

En 2002, une mission sur l'activité internationale des écoles d'ingénieurs a remis un rapport qui suggère d'améliorer la lisibilité et la visibilité des cursus et des diplômes, en identifiant des «*graduate schools*», tout en préservant l'identité des écoles et en développant les doubles diplômes. Il préconise que les écoles se

positionnent sur des échelles de comparaison internationale. En termes quantitatifs, il est proposé comme objectif qu'à terme 30 % des étudiants soient recrutés à l'étranger et que les échanges de professeurs soient sensiblement accrus. Dans le cadre de la rentrée de 2003, des étudiants d'Inde et de Chine seront accueillis dans les écoles, suite à un recrutement organisé conjointement. Dans ce contexte d'internationalisation des cursus, l'école des mines de Paris et l'école nationale des ponts et chaussées ont engagé en fin d'année 2002 une réflexion sur un projet de rapprochement visant à améliorer leur positionnement vis-à-vis des grandes universités anglo-saxonnes.

2002 a été marquée par la création du centre de microélectronique de Provence «George Charpak» à Gardanne. Ce centre, rattaché à l'École des mines de Saint-Etienne au même titre que les quatre autres centres, a pour but de développer des recherches et des formations dans le domaine de la microélectronique. L'objectif du centre est d'accueillir à terme 660 élèves, dont 60 doctorants.

L'évolution des crédits des chapitres 31-97, 36-10, 37-90 et 66-70 appelle les remarques suivantes :

1) Investissements budget ordinaire

– Autorisations de programme : la baisse de 67,7 % s'explique par le fait que des autorisations exceptionnelles ont été octroyés en LFI 2003 au titre de la construction du Centre de Microélectronique de Provence par l'École des mines de Saint-Etienne (6 millions d'euros) et de la mise en œuvre du programme «Orientations Stratégiques des Écoles des Mines» (8 millions d'euros) ;

– crédits de paiement : 2004 constitue la première année d'abondement des crédits de paiement résultant des autorisations de programme obtenues en 2003 au titre du Centre de Microélectronique de Provence et du programme «Orientations Stratégique des Écoles des Mines».

2) Investissements soutien de programme : cette dotation baisse de 5 %.

Au cours des trois dernières années les effectifs des personnels inscrits au vert budgétaire ont évolué comme suit :

	2001	2002	2003	2004
Titulaires Budget ordinaire (1)	867	858	865	868
Titulaires Budget recherche (1)	81	81	81	81
Contractuels Budget recherche	399	399	399	399
Total	1.347	1.338	1.345	1.348

(1) dont enseignants

Au sein des effectifs globaux, la population d'enseignants évoluera comme suit :

	2001	2002	2003	2004
Professeurs	123	125	136	137
Maîtres assistants	250	255	249	251
Total	373	380	385	388

À l'occasion des dernières rentrées scolaires l'effectif a progressé d'environ 2 % pour atteindre 4.750 élèves. L'évolution constatée au cours des dernières années diffère suivant les types de formation, on relève la progression des effectifs des élèves en formations spécialisées.

ÉVOLUTION DE 2000 À 2002

	2000-2001	2001-2002	2002-2003
Formation initiale	2.767	2.715	2.804
Formation Continue diplômante	401	481	505
Formations spécialisées	515	525	563
Total formations	3.683	3.721	3.872
Élèves Chercheurs	819	854	878
Total élèves	4.502	4.575	4.750

L'École des mines de Paris a diplômé 109 élèves dans le cycle ingénieur civil en 2002. Au cours des ces dernières années, sa scolarité a été marquée par les innovations suivantes :

- généralisation de la démarche de « l'acte d'entreprendre » à l'ensemble des élèves, la réussite de l'exercice conditionnant désormais l'attribution du diplôme; il s'agit là d'une contribution majeure à la diffusion d'un esprit entrepreneurial ;

- poursuite de l'introduction d'une pédagogie par projets dans l'enseignement ;

- création en 2002 d'une nouvelle option offerte au choix des élèves en deuxième et troisième année en biotechnologies ;

- introduction en 1ère année d'un tronc commun différencié: dès les premières semaines du 1^{er} semestre, les élèves doivent obligatoirement choisir un enseignement parmi les trois suivants: marketing, propriété industrielle ou e-commerce; de même au second semestre ils choisissent métallurgie générale ou cristallographie. Après les classes préparatoires, grâce à ces cours, les élèves auront une ouverture vers des domaines très différents de ce qu'ils ont connu, leur donnant des outils pour travailler sur leurs projets personnels, tels que l'acte d'entreprendre.

L'École nationale supérieure des mines de Saint-Étienne a diplômé 127 élèves dans le cycle ingénieur civil en 2002.

La réforme entrepreneuriale de l'École nationale supérieure des techniques industrielles et des mines d'Alès s'est poursuivie en 2002. Elle doit voir l'émergence plus fréquente de projets personnels d'élèves à caractère entrepreneurial. « L'incubateur technologique » poursuit son développement en accompagnant, au cours de l'année 2002, 24 projets. 5 nouvelles entreprises ont été créées générant 22 emplois directs. Cette tendance est confirmée en 2003. Depuis, 1985, l'incubateur a contribué à la création de plus d'une centaine d'entreprises. L'ouverture internationale constitue un enjeu majeur pour tout établissement d'enseignement supérieur, et la politique internationale de l'École s'inscrit pleinement dans sa démarche entrepreneuriale. C'est la raison pour laquelle il est dorénavant demandé à tous les élèves d'avoir, durant leur scolarité à l'École, « une expérience significative à l'étranger ». L'École est impliquée dans plusieurs réseaux internationaux, qu'il s'agisse de réseaux thématiques, géographiques, académiques ou industriels : une vingtaine d'universités européennes dans le cadre du réseau de mobilité Socrates, participation au réseau Léonardo, ouverture des réseaux « Pays de l'Europe de l'Est », Universités du Québec, Amérique Latine, Espace pacifique ainsi que le réseau GEM des Écoles des mines. Ainsi 158 élèves de l'École ont eu une expérience significative à l'étranger et 105 élèves étrangers ont suivi un cursus à Alès. Les autres ENSTIM ont aussi développé des projets similaires.

Le réseau européen ENQHEEI (*European network for quality of higher engineering education for industry*) créé selon la recommandation du Conseil européen des ministres de l'Industrie du 5 décembre 2000 sous la Présidence française associe les organismes de formation (initiale et continue), les entreprises, organisations professionnelles, chambres de commerce et d'industrie, syndicats de cadres et associations d'ingénieurs, étudiants, en symbiose avec les agences nationales d'accréditation/évaluation et porte les développements de la Charte européenne de la qualité des formations supérieures pour l'industrie et sa diffusion. Après avoir expérimenté en 2002 un dispositif européen d'évaluation selon les critères de la Charte, le Réseau articule son programme de travail 2003 autour des points suivants : construction du modèle de coopération pour les formations supérieures d'ingénieurs pour l'Industrie ; certification européenne de la formation supérieure d'ingénieur pour l'Industrie ; définition d'une méthodologie applicable et acceptable par les divers partenaires.

BUDGET DES ÉCOLES DES MINES - Évolution de la subvention hors régulations

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004
36-10 Budget ordinaire	12,72	12,96	13,48	13,87	13,92
36-10 Budget recherche Fonctionnement	5,81	5,81	5,81	5,81	5,81
36-10 Budget recherche/ Personnel	22,57	23,27	24,21	24,53	24,66
Total	41,10	42,04	43,50	44,20	44,39
	Évolution en %	LFI 01/00	LFI 02/01	LFI 03/02	LFI 04/03
		2,29%	3,47%	1,61%	0,43%

B.- LE SOUTIEN AUX AUTRES ÉCOLES EST MAINTENU

1.- Le contrat quadriennal 2002-2005 et SUPELEC

SUPÉLEC inscrit sa stratégie dans le contrat quadriennal pour la période 2002-2005, avec notamment la réalisation de l'engagement pris par l'École à la demande du Comité Interministériel pour la Société de l'Information du 10 juillet 2000 d'augmenter les promotions d'élèves diplômés de 360 à 440 ingénieurs par an.

À ce titre, la participation du ministère chargé de l'industrie a été de 6,891 millions d'euros pour 2002, montant reconduit pour 2003. Pour 2004 la participation proposée est en hausse de plus de 8 % à 7,50 millions d'euros, ce qui représente un effort significatif pour accompagner la croissance de l'établissement.

Les grands objectifs de l'école sont : l'augmentation des promotions, la généralisation progressive de l'utilisation des nouveaux outils pédagogiques et d'une refonte également progressive des contenus et de l'organisation des enseignements, la politique d'ouverture internationale sera poursuivie.

SUPÉLEC conduit une activité de recherche académique et industrielle marquée par ses liens étroits avec la formation et son contenu technologique, la valorisation industrielle étant un objectif prioritaire. Le bilan de sa participation aux écoles doctorales de ses unités et de son personnel est : en 2002 le nombre de doctorants en première année de thèse dépasse 60 (contre moins de 40 en 2001 et 2000), l'objectif du projet de contrat quadriennal 2002-2005 étant de 90 doctorants.

Malgré les difficultés conjoncturelles du secteur des technologies de l'information, les recettes liées à l'activité de recherche en 2002 s'élevaient à 4 millions d'euros, en hausse de plus de 7 %. Les recettes liées à la formation continue ont elles aussi augmenté de 10 % à 1,68 millions d'euros.

2.- L'École nationale supérieure de création industrielle

L'école forme au total une quarantaine de designers par an et comptait quelque 230 élèves pour l'année 2002-2003. Depuis sa création, elle a délivré 375 diplômés.

Son budget dépasse les 5 millions d'euros : la subvention de la Culture s'élevant à 3,123 millions d'euros en 2003, contre 1,433 millions d'euros pour l'Industrie (chap. 43-01), le reste étant constitué de fonds propres. La subvention de l'Industrie est sans changement depuis 2000 et devrait être reconduite à l'identique en 2004.

II.- LA PROMOTION DE LA PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE, DE LA MÉTROLOGIE ET DE LA QUALITÉ

Les crédits consacrés à la propriété industrielle, à la métrologie et à la qualité sont regroupés dans le tableau suivant :

CRÉDITS INSCRITS ET DÉPENSES ENGAGÉES

(Montants en millions d'euros)

Imputations	LFI 2002	Engagements 2002	LFI 2003	PLF 2004
44.93 : dépenses ordinaires				
20 – Contrôles	1,067	1,037	1,067	1,067
30 – LNE	11,529	11,391	11,529	11,529
50 – AFNOR	18,926	18,926	18,626	18,626
70 – BNM	10,211	10,211	10,211	10,211
80 – Coopération	0,906	0,669	0,906	0,906
90 – Promotion	0,363	0	fusion avec le 4480-40	fusion avec le 4480-40
Total	43,002		42,339	
64.94 : autorisations de programme				
20 – BNM	6,555	6,555	6,555	6,600
30 – LNE	6,86	3,050	2,740	3,40
40 – Normes	3,049	fusion avec le 6492-40 dont AQCE : 3,1	–	–
Total	16,464		9,295	
Total général	59,466		51,634	

Dans le projet de loi de finances 2004, les dotations inscrites sur les chapitres 44.93 et 64.94 s'inscrivent dans une perspective de stabilité. Après une légère baisse des investissements du LNE en 2003 (fin de l'opération Trappes), une légère augmentation est prévue en 2004 pour permettre à l'établissement de rénover ses équipements, notamment dans la perspective du développement de ses missions de service public dans le domaine de la métrologie.

A.– LA POLITIQUE DES BREVETS N'EST TOUJOURS PAS COMMUNAUTAIRE

Reprenant à leur compte le constat général d'un trop faible recours des innovateurs français (PME et centres de recherche, notamment) aux outils de la propriété industrielle et notamment au brevet d'invention, auquel votre **Rapporteur spécial** se rallie, les pouvoirs publics, sous l'impulsion de la ministre déléguée à l'Industrie, ont élaboré un ensemble de mesures destinées à améliorer cette situation.

L'INPI est un acteur essentiel de ce plan d'action qui comporte cinq volets : renforcer la promotion de la propriété industrielle (l'INPI est chargé d'organiser des « pré diagnostics » au bénéfice des PME et des centres de recherche innovants) ; développer la formation ; lutter contre la contrefaçon (la mission et les moyens du Comité national anti-contrefaçon – CNAC –, dont le secrétariat général est désormais assuré par l'INPI, ont été sensiblement étoffés) ; accompagner le brevet communautaire ; être à l'écoute des utilisateurs et mieux adapter les services à leurs besoins (en particulier le dépôt électronique des brevets, opérationnel depuis le tout début de l'année 2003, préfigure ce qui sera possible à court terme dans les autres domaines de la propriété intellectuelle, et le nombre de brevets déposés par ce moyen est en progression constante et devrait atteindre 1.500 à la fin de l'année).

Un projet de décret est actuellement en cours d'examen au Conseil d'État, qui outre diverses modifications techniques du code de la propriété industrielle, propose de donner au Conseil d'administration un rôle décisionnel conforme à ceux

des autres établissements publics administratifs et en modifie la composition en l'ouvrant plus largement aux professionnels de la propriété industrielle (une personnalité du monde économique membre du Conseil Supérieur de la Propriété Industrielle). Dans ce même projet de texte, la composition du Conseil Supérieur de la Propriété Industrielle est également modifiée pour l'ouvrir largement aux acteurs compétents de la propriété industrielle.

Afin de définir un cadre de gestion dans lequel l'INPI met en œuvre les orientations stratégiques souhaitées par les pouvoirs publics en matière de propriété industrielle un contrat d'objectifs entre l'État et l'INPI est actuellement en cours d'élaboration pour la période 2004– 2007.

1.– Une progression soutenue des dépôts

Les données statistiques de dépôts sont réunies par l'Organisation mondiale de la propriété Intellectuelle (OMPI). Les données disponibles les plus récentes concernent l'année 2001.

	1997	1998	1999	2000	2001	% 01/97	2002
Belgique	1 061	939	840	820	835	-21,3%	
Suisse	2 989	2 589	2 405	2 551	2 387	-20,1%	
Pays Bas	3 028	3 000	3 051	2 994	2 653	-12,4%	
Espagne	2 702	2 716	2 859	3 111	2 904	7,5%	
Suede	4 938	4 625	4 870	4 936	3 911	-20,8%	
France	16 889	16 795	16 874	17 353	17 114	1,3%	16 908
Royaume-Uni	27 203	28 619	30 467	31 412	30 577	12,4%	
Allemagne	53 652	55 165	58 363	61 034	58 967	9,9%	
USA	202 105	219 901	245 135	271 047	302 221	49,5%	
Japon	370 555	378 659	377 610	405 273	403 435	8,9%	

Nota : le très fort taux d'augmentation des dépôts aux USA résulte de l'extension du domaine des brevets de ce pays aux méthodes commerciales, aux logiciels et dans le domaine du vivant.

La lecture de ce tableau montre que l'activité nationale stagne en France alors qu'elle progresse en Allemagne et au Royaume-Uni, où elle se situe à un niveau nettement plus élevé. **Votre Rapporteur spécial rappelle l'enjeu majeur que constitue le dépôt de brevets pour les entreprises françaises.**

Un regard sur les statistiques de demandes à l'Office européen des brevets (OEB) montre que, parmi les pays européens, la France avec 6.853 dépôts se place en 2^{ème} position, loin derrière l'Allemagne (21.039 dépôts) mais nettement devant le Royaume-Uni (4.709 dépôts). Les entreprises françaises transforment beaucoup plus de brevets nationaux en brevets européens que leurs homologues britanniques, ce qui tend à prouver que les dépôts français sont de meilleure qualité.

2.– Vers un brevet européen ?

Au niveau communautaire, plusieurs tentatives visant à instituer un régime unique de protection des inventions pour l'ensemble des États membres de la Communauté avaient échoué : initiative sur le brevet communautaire du 15 décembre 1975 (création d'un titre unique européen) ; Accord du 21 décembre

1989. Cette question a été relancée par l'annonce faite à Lisbonne fin 2001 de la création d'un brevet communautaire, considéré une priorité par les chefs d'État et de gouvernement dans le cadre de l'agenda 2010.

Conformément à cet objectif, la Commission a transmis une proposition de règlement sur le brevet communautaire le 28 juillet 2000 dont la présentation officielle a été effectuée par le Commissaire Bolkenstein lors du Conseil Marché Intérieur, Consommateurs et Tourisme du 28 septembre 2000. Un accord politique a été trouvé sur les grandes lignes du futur titre communautaire au Conseil européen du 3 mars 2003.

La Commission propose en premier lieu d'utiliser pleinement le système de la Convention sur le brevet européen. Il est donc envisagé que la Communauté européenne devienne partie à la Convention sur le brevet européen⁽¹¹⁾. Le brevet communautaire sera délivré par l'Office européen des brevets selon les règles de la Convention sur le brevet européen : le brevet communautaire sera donc un brevet européen désignant la Communauté.

Le brevet communautaire, titre unitaire, sera soumis à un contrôle juridictionnel unifié et spécialisé organisé au sein de la juridiction communautaire selon les dispositions prévues dans le traité de Nice. La date limite de mise en place de ce dispositif juridictionnel est le 1^{er} janvier 2010. Après délivrance, le titulaire du brevet communautaire devra, dans un délai encore à déterminer, déposer une traduction des revendications dans toutes les langues officielles de la Communauté. Il reste à déterminer le délai de dépôt des traductions des revendications. Pour la France, l'important est qu'un délai raisonnable soit prévu et que d'éventuelles contrefaçons, fondées sur des traductions erronées, soient arrêtées dès la production des traductions correctes. Des possibilités de sous-traitance aux offices nationaux ont été prévues dans le texte. Pour la France, il importe que la qualité et l'homogénéité du brevet communautaire soient garanties et que, par conséquent, la sous-traitance soit strictement encadrée et limitée aux activités de recherche, à l'exclusion de l'examen. L'adoption d'un règlement sur le brevet communautaire et la révision de la Convention et donc une conférence diplomatique au printemps 2004 sur le brevet européen doivent, enfin, être complétées par la création du système juridictionnel.

3.– L'INPI et la baisse de la tarification des brevets

- La tarification des brevets

Le dispositif de tarification des brevets déposés repose en France comme dans la plupart des pays, notamment en Europe, d'une part, sur les redevances relatives à la procédure de dépôt et de délivrance (redevance de dépôt à 35 euros ; redevance pour l'établissement du rapport de recherche dont le but est de déterminer si l'invention est «antériorisée» à 320 euros et redevance de délivrance et d'impression du fascicule de brevet à 85 euros) et, d'autre part, sur les redevances de maintien en vigueur des brevets dues à partir de la 1^{ère} date anniversaire du dépôt

(11) 27 membres pan-européens.

(pour la 2^{ème} annuité) et jusqu'à la 19^{ème} (pour la 20^{ème} annuité) sous peine de déchéance du titre. Le montant des redevances de maintien augmente de façon très progressive en fonction du quantième : la redevance annuelle est de 25 euros de la 2^{ème} à la 5^{ème} annuité, de 135 euros de la 6^{ème} à la 10^{ème} annuité, de 270 euros de la 11^{ème} à la 15^{ème} annuité, de 530 euros de la 16^{ème} à la 20^{ème} annuité.

En se basant sur le tarif applicable en 2003, le coût global d'un brevet français maintenu en vigueur pendant 20 ans est de 5.215 euros. **Votre Rapporteur spécial salue la politique de l'INPI en matière de tarification des brevets déposés dans la voie nationale qui a toujours reposée sur des tarifs d'entrée faibles au regard des coûts.** L'évolution la plus importante est la diminution de la redevance pour établissement du rapport de recherche qui est passée de 686,02 euros en 1998 à 640,29 euros en 1999 puis à 320,14 euros en 2000 arrondis à 320 euros en 2002, soit une baisse globale sur la période de 53,4 %. Les autres redevances de procédure ont été arrondies à la baisse (– 8.2 % pour la redevance de dépôt, – 0.4 % pour la redevance de délivrance) à l'occasion de l'établissement du tarif en euros au 1^{er} janvier 2002. Au total, les redevances de procédure ont diminué de 45,6 % au cours de la période considérée.

On peut remarquer, en outre, que la possibilité de transmission électronique des demandes de brevet a été accompagnée de la suppression de la redevance de dépôt lorsque ce canal est utilisé.

Les redevances de maintien en vigueur sont restées inchangées de 1996 à 2000. En 2001 l'INPI a modifié la structure du tarif des redevances de maintien en vigueur en instaurant des montants identiques par plages de 4 ans pour les premières annuités puis de 5 ans pour les suivantes. Cet ajustement technique a provoqué une hausse de 0,6 % sur la période compte tenu de l'arrondi à la baisse du tarif en euros de 2002. Au total, le coût global de procédure et de maintien en vigueur pendant 20 ans d'un brevet a diminué de 6,1 % en monnaie courante.

Le tarif français (5.215 euros) qui intègre l'établissement du rapport de recherche valable, sans coût supplémentaire, en cas d'extension européenne d'un brevet initialement déposé en France, est assez sensiblement inférieur à la moyenne (6.556,81 euros) des tarifs des autres pays européens. Il est très inférieur aux tarifs pratiqués aux États-Unis (7.818 euros) (sauf pour les PME – 3.309 euros), en Allemagne (13.650 euros) et au Japon (14.490 euros).

- Les comptes de l'INPI

En ce qui concerne l'évolution des recettes par type de redevance, les recettes des brevets sont toujours en progression, malgré une baisse sensible des tarifs et un léger tassement, en 2001, du nombre de dépôts, grâce à la maturation du parc de brevets européens maintenus en vigueur en France. Les recettes de marques, dessins et modèles retrouvent un niveau normal après la flambée des dépôts de marques et des oppositions des années 1999 et 2000. L'apparente remontée des recettes de prestations de service est due à la comptabilisation sur le seul exercice 2002 des recettes de 2001 et 2002 de la concession de service public « Euridile », phénomène qui masque la baisse continue des recettes de cette nature.

S'agissant de l'évolution des dépenses de l'INPI par grandes natures, l'augmentation des frais de personnel au cours de la période s'explique par l'accroissement du niveau d'activité, l'effectivité, en 2002, de la localisation partielle de l'INPI à Lille et par la mise en place, au 1^{er} janvier 2002, du nouveau statut du personnel qui a été précédée d'une amélioration progressive du régime indemnitaire. La baisse très sensible des dépenses de rapports de recherche résulte de la renégociation, à l'initiative de l'INPI, de l'accord de travail conclu entre l'OEB et l'INPI et applicable en juillet 1999. L'augmentation des contributions internationales, constituées pour l'essentiel par le reversement à l'OEB de la moitié des redevances perçues pour le maintien en vigueur de brevets européens n'est que le reflet d'une augmentation de même ampleur des recettes correspondantes. On peut enfin remarquer que la croissance des autres frais de fonctionnement est, à l'évidence, inférieure à l'inflation au cours de la période considérée.

Une étude faite par l'INPI et présentée à son Conseil d'administration en juin 2003 montre que les dépenses de fonctionnement de l'Institut sont restées pratiquement stables à monnaie constante entre 1991 et 2002 malgré une forte augmentation de l'activité de procédure, une extension du champ de ses missions et des contraintes imposées par une décision de délocalisation. Ce résultat a pu être obtenu grâce à d'importants efforts de gestion qui se traduisent par des gains de productivité de l'ordre de 37 % dans les services de procédure.

Prélèvements opérés sur l'INPI au profit du budget de l'État :

1991 Loi de finances rectificative n° 91-1323	83,8 millions d'euros
1995 Loi de finances rectificative n° 95-1347	32,8 millions d'euros
1997 Loi de finances rectificative n° 97-1239	18,3 millions d'euros
2001 Loi de finances rectificative n° 01-1276	61 millions d'euros

B.- LES CRÉDITS POUR LA QUALITÉ, LA NORMALISATION ET LA MÉTROLOGIE

1.- La promotion de la qualité et de la certification

On constate en France une bonne diffusion de la culture qualité dans les entreprises, au-delà même de la simple application des procédures de contrôle de la production. De nombreux acteurs publics, organisations professionnelles, centres techniques, chambres de commerce et d'industrie, AFNOR, organismes de certification, consultants... se sont mobilisés en ce sens et ont obtenu des résultats. Le nombre de certificats qualité émis en France s'élève aujourd'hui à près de 25.000 ; il faut y ajouter les entreprises qui sont en démarche qualité, mais qui n'ont pas fait de la certification l'objectif final de leur mobilisation. On note aujourd'hui une moindre implication directe des dirigeants d'entreprises sur cette question compte tenu des résultats acquis. Il convient donc désormais d'être vigilant sur le maintien et le développement de ces acquis.

Les certifications de système de management environnemental (ISO 14001) sont en progression régulière (1.500 environ) mais demeurent en retrait de ce qui est

observé dans d'autres grands pays industrialisés. La constitution d'une offre de formation à la qualité, la diffusion de démarches qualité au sein de secteurs industriels, le soutien à d'importantes opérations de promotion de la qualité (Prix Français de la Qualité, Mois de la Qualité, Assises de la Recherche en Qualité), ont été les actions les plus significatives du ministère ces dernières années. Au travers de l'appel à propositions AQCEN⁽¹²⁾, sont soutenues des opérations collectives favorisant l'appropriation des démarches qualité et environnementales. Leur diffusion dans d'autres secteurs comme les services, le secteur agro-alimentaire, la santé, l'éducation, la formation professionnelle ou les services publics et l'administration est également soutenue.

Par ailleurs, le ministère édite un répertoire qui recense, par département, les formations qualifiantes dans le domaine de la qualité/environnement/sécurité. Les travaux de recherche dans le domaine de la qualité, généralement issus de l'IRDQ (Institut pour la recherche et le développement de la qualité), dont certains sont soutenus au plan financier par la procédure AQCEN, visent à simplifier l'utilisation par les PME des méthodes et techniques de la qualité.

Le Mouvement Français de la Qualité (MFQ) a rencontré à partir de l'année 2000, des difficultés financières, qui ont conduit finalement à l'élaboration d'un plan de refondation en 2001, avec un fort soutien des pouvoirs publics. Une participation exceptionnelle, au titre de la restructuration, d'un montant global de 1,83 millions d'euros – soit 75 % du coût total –, a été accordée au Mouvement au cours de l'exercice 2001. Cependant une insuffisante rentrée des cotisations d'entreprises au MFQ national a conduit son Conseil d'administration à déposer une déclaration de cessation de paiement auprès du tribunal de grande instance de Nanterre, qui a décidé le 24 juillet 2002 la mise en liquidation. Une réflexion s'est engagée dès l'automne 2002 entre les principaux partenaires du MFQ et les associations régionales, et à laquelle a participé le ministère, pour établir le mouvement sur de nouvelles bases. Une assemblée générale constitutive le 27 juin 2003 a adopté les statuts d'une Fédération des associations régionales (FAR – MFQ).

Lors de la remise du Prix Français de la Qualité le 5 décembre 2002, Mme Nicole Fontaine a annoncé la création d'un groupe de travail interministériel relatif à la qualité, dans le cadre du Groupe interministériel des normes (GIN), et chargé d'anticiper les besoins des entreprises, d'identifier les sujets émergents et de préparer des propositions visant à des actions efficaces des pouvoirs publics. Le groupe a débuté ses réunions dès le début 2003. Par ailleurs, Mme Fontaine a pris acte de l'intention de la création au sein de la FAR d'un comité stratégique, réunissant les régions, de grands acteurs de la qualité et des représentants des pouvoirs publics. Ces deux instances constituent le cadre dans lequel s'inscrivent dorénavant les relations de la FAR avec le ministère chargé de l'industrie, dont le rôle sera de s'assurer de la coordination et de la cohérence des actions dans le domaine de la qualité.

(12) Accès à la Qualité, à l'évolution de la Conformité, aux Essais et à la normalisation.

2.– La normalisation demeure un enjeu majeur

Le système normatif français est d'une qualité incontestable, reconnue à la fois aux niveaux européen et international. Toutefois, alors que les normes devraient être considérées de façon positive, voire offensive, le grand public – y compris les entreprises –, reste largement ignorant du développement de la normalisation, et n'en mesure pas toujours l'importance.

Le Groupe interministériel des normes (GIN), qui réunit l'ensemble des administrations concernées par la normalisation, a pu reprendre ses travaux en 2001, après la nomination d'un nouveau Président, M. Frédéric Platet.

La prise de conscience de l'importance des obstacles non tarifaires au niveau mondial est identique aujourd'hui à celle qui a prévalu au niveau européen après la suppression effective des droits de douanes et des quotas à l'intérieur de l'Europe. La réalisation du marché unique européen fournit donc un modèle pour la suppression des obstacles non tarifaires au niveau mondial. D'ores et déjà, l'accord sur les Obstacles techniques au commerce (OTC) négocié dans le cadre de l'OMC appuie l'utilisation des normes internationales dans les réglementations et encourage la conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle. Le droit communautaire, notamment la philosophie de la Nouvelle Approche, sert de référence à nombre de discussions en cours dans le cadre régional : « Euromed marché », par exemple, avec les pays du pourtour méditerranéen.

L'élargissement géographique des enjeux de la normalisation a pour conséquence une nouvelle répartition de l'origine de la production normative : aujourd'hui, dans le catalogue AFNOR, seules 38 % des normes sont d'origine franco-française, 52 % sont d'origine européenne, et le solde, 10 %, d'origine internationale. En flux entrant de nouvelles normes ces taux passent respectivement à 12 %, 79 % et 9 %.

Tout comme pour les brevets, votre Rapporteur spécial rappelle l'enjeu majeur que constitue la normalisation, française et européenne, dans le contexte actuel de globalisation et de lutte pour imposer à ce marché de taille mondiale ses propres normes, ou tout au moins les normes les plus proches de celles utilisées sur le marché intérieur

C'est dans ce contexte que le Ministère chargé de l'Industrie développe une politique s'articulant autour de trois axes pour autant d'objectifs et de cibles : un premier axe «*Enjeux de la normalisation*» a pour cible les décideurs d'entreprise et pour objectif de les sensibiliser pour mieux les mobiliser ; le deuxième axe «*Conception française de la normalisation*» a pour cible les instances européennes et internationales et pour objectif de promouvoir la vision française de la normalisation ; le troisième axe «*Évolution du système de normalisation*» a pour objectif d'adapter le système de normalisation aux contraintes actuelles. L'AFNOR travaille dans ce sens depuis des années, et le contrat d'objectifs signé avec l'État est là pour l'y aider.

Le contrat actuel, qui couvre la période 2000-2003 comporte 5 objectifs qui sont relatifs : à la qualité des normes ; à l'amélioration de la production normative ;

à l'amélioration du consensus ; à la conciliation entre la mission d'intérêt général et l'évolution des structures d'AFNOR ; au rayonnement français à l'international.

La directive 98/34/CE a mis en place une procédure d'information préalable des initiatives de portée nationale prises dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information. Cette directive est très importante car elle donne aux États membres la possibilité d'influer sur le travail réglementaire et normatif de leurs partenaires européens. Les normes se situent donc bien au cœur du marché unique.

L'achèvement du marché unique européen nécessite la réalisation de plusieurs milliers de normes européennes. Pour y faire face, les organismes européens de normalisation ont multiplié leurs structures de travail. Ainsi, le Comité européen de normalisation (CEN) compte aujourd'hui plus de 330 comités techniques, mobilisant au total plus de 100.000 experts industriels dans toute l'Europe. La contribution des entreprises françaises représente plus de 300 millions d'euros par an.

En 1993, plus de 3.000 normes européennes avaient été identifiées comme prioritaires, car nécessaires à la mise en œuvre des directives européennes d'harmonisation. À fin 2000, seules 875 normes harmonisées avaient été publiées au Journal officiel des CE (JOCE), mais ce chiffre est passé à 2.157 (y compris les amendements) à fin 2002, montrant une accélération de l'aboutissement des travaux.

Cependant les retards dans la réalisation des objectifs fixés en 1993 peuvent poser des problèmes de mise en œuvre des directives européennes, dans la mesure où certaines normes ne sont pas disponibles à la date d'entrée en vigueur de ces directives (exemple : produits de construction et sécurité des machines). Par ailleurs, les normes harmonisées les plus anciennes donnent lieu dès à présent à des révisions, alors que de nouveaux travaux ne sont pas encore lancés.

Si le taux de transposition des directives d'harmonisation technique selon la « nouvelle approche »⁽¹³⁾ dans les systèmes législatifs et réglementaires nationaux est très satisfaisant, des difficultés tenant à l'élaboration des normes et aux interprétations divergentes que peuvent faire les États membres sur les dispositions des directives, nécessitent de nombreuses réunions au niveau communautaire pour assurer une application uniforme des directives dans l'Union.

3.- Le fonctionnement des organismes chargés de la normalisation et de la certification

L'AFNOR emploie plus de 600 personnes (en équivalent « temps plein ») ; les bureaux de normalisation mobilisent environ 350 personnes dont une centaine à l'Union technique de l'électricité (UTE). Pour l'élaboration des normes c'est plus de 30.000 experts réunis en quelque 3.000 instances de travail (comités, commissions, groupes de travail...) qui travaillent collectivement.

(13) La « nouvelle approche » est définie par la résolution du 7 mai 1985 du Conseil.

Une ligne budgétaire du budget du ministère chargé de l'Industrie finance l'AFNOR (18,6 millions d'euros en 2004). La part de la subvention dans le budget d'AFNOR-Association est passée progressivement de 70 % au début des années 1980, à environ 20 % en 2002. L'association a été incitée à accroître ses ressources propres notamment en diversifiant ses prestations.

La certification est une procédure par laquelle une tierce partie donne une assurance écrite qu'un produit, un processus ou un service est conforme à des exigences spécifiées. La certification est un acte volontaire qui peut procurer aux entreprises un avantage concurrentiel.

Dans le domaine de la certification d'entreprises, le premier organisme certificateur est l'Association française pour le management et l'amélioration de la qualité (AFAQ). Créée en 1988 avec l'appui des pouvoirs publics, l'AFAQ évolue aujourd'hui dans un contexte pleinement concurrentiel. Aussi, le Ministère chargé de l'Industrie s'est retiré de son conseil d'administration en juin 2000. Cependant, l'AFAQ conserve une relation avec les pouvoirs publics sur la base d'une convention de partenariat fondé principalement sur des échanges d'informations. L'année 2003 a vu le rapprochement de l'AFAQ et de l'AFNOR avec la création d'une union des deux associations. Au 1^{er} juillet 2003, 42 organismes certificateurs ont déclaré leur activité et 578 mentions concernant les référentiels ont été publiées au Journal Officiel.

L'activité de certification des produits industriels est l'héritière de la politique de regroupement autour de la marque NF qui a longtemps été menée par les pouvoirs publics. AFNOR Certification, filiale du Groupe AFNOR, détient une licence exclusive d'exploitation de la marque NF.

La certification des services est une activité relativement nouvelle puisque c'est la loi du 3 juin 1994 qui l'a rendue possible. Elle connaît un grand développement : Cette évolution s'est amplifiée récemment : entre juillet 2002 et juillet 2003, 35 des 51 publications concernaient des référentiels de services. Actuellement, elle aborde des problématiques nouvelles comme la certification des services publics.

Démarche volontaire, l'accréditation permet d'établir la confiance dans les certifications délivrées par tierce partie. C'est l'attestation de l'impartialité et de la compétence d'un organisme certificateur. Au niveau européen, elle tient une place privilégiée pour l'évaluation des organismes notifiés dans le cadre des directives « Nouvelle Approche ».

Le Comité français d'accréditation (COFRAC), créé en 1994 sous l'égide des pouvoirs publics, est une association loi 1901 à but non lucratif dont les membres représentent l'ensemble des partenaires concernés. Il accrédite des laboratoires d'essais ou d'étalonnage (1.353 fin avril 2003), des organismes d'inspection (102), des organismes certificateurs de produits et services (43), de systèmes de management d'entreprise (25) ou de personnes (6). Pour 2003, son chiffre d'affaires s'est élevé à 7,695 millions d'euros, avec un résultat très légèrement positif. L'accréditation des laboratoires en représente près de 70 %. La

mise en place du COFRAC a permis de simplifier les procédures, de réaliser des économies d'échelle et de favoriser l'émergence d'un groupe commun « d'auditeurs système ». La Ministère chargée de l'Industrie a fait réaliser en 2000-2001, par le Conseil Général des Mines, une évaluation du fonctionnement du COFRAC. Une recommandation importante du rapport Petit était de clarifier les relations entre les pouvoirs publics et le COFRAC. Le groupe de travail a élaboré à cet effet un projet de convention – cadre dont la finalité est de reconnaître le COFRAC comme instance nationale d'accréditation. Ce texte va être mis prochainement dans le circuit des signatures. En complément, les départements ministériels intéressés pourraient établir des conventions particulières avec le COFRAC, définissant les conditions de son utilisation pour les réglementations qu'ils ont la charge de faire appliquer.

4.- La métrologie

Le plan d'action gouvernemental pour la métrologie, adopté en conseil des ministres en 1998, répond au constat de l'insuffisance de l'effort national consacré à la métrologie, et des enjeux essentiels de la métrologie, aussi bien pour la compétitivité des industries, que pour la santé, la sécurité des citoyens et pour l'appréhension de son environnement technique par le citoyen.

Ce plan d'action comporte quatre volets :

– la coordination interministérielle en métrologie ;

– la réforme du Bureau national de métrologie (BNM) : après une bonne croissance en 1999, 2000 et 2001, le budget du BNM a été stabilisé en 2002, 2003 et sur le PLF 2004. Ce palier lui permet néanmoins de fonctionner dans des conditions satisfaisantes ;

– la réforme de la métrologie légale : La mise en application, dans les prochaines années, d'une directive «nouvelle approche» sur les instruments de mesure mettra en concurrence les organismes techniques européens chargés de la certification des instruments de mesure, ces organismes devant être préférablement distincts des autorités publiques chargées de la mise en application des réglementations. Nombre de ces tâches étant jusqu'ici assurées en France par le ministère chargé de l'Industrie (DARPMI et DRIRE), il était nécessaire de les transférer à des organismes extérieurs. Ce transfert est déjà en cours, par exemple avec le Laboratoire Nationale d'Essais (LNE).

III.- LES CENTRES TECHNIQUES INDUSTRIELS ET LES COMITES PROFESSIONNELS DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Comme votre **Rapporteur spécial** l'avait indiqué l'an dernier, la suppression des taxes parafiscales induite par la LOLF entraîne la recherche d'une solution de remplacement pour le financement des centres techniques industriels (CTI) et des comités professionnels de développement économique (CPDE). Les CTI et les CPDE qui avaient déjà choisi la voix de la budgétisation conserveront bien sûr cette solution. Pour ceux qui sont encore financés par les taxes parafiscales,

le Gouvernement avait suivi l'opinion de votre rapporteur spécial exprimée l'an dernier en proposant initialement la création d'une taxe affectée en remplacement des taxes parafiscales pour financer les CTI et les CPDE. Le Conseil d'État a rendu au cours de l'été un avis défavorable en faisant valoir que si l'on pouvait admettre que les CTI assuraient une mission de service public, les CPDE ne pouvaient pas y prétendre car ils n'exerçaient leur activité que pour un secteur particulier.

Le Gouvernement propose une solution transitoire en 2004, avant de se donner le temps de trouver une solution définitive en 2005. Le financement des CTI qui ne sont pas budgétisés se ferait par la création de taxes affectées, et une disposition en ce sens est attendue dans la loi de finances rectificative 2003. Le financement des CPDE serait budgétisé et une dotation de 89,68 millions d'euros est prévue en 2004 (contre 62,86 millions d'euros en 2003). Cette dotation étant insuffisante mais ne pouvant être plus élevée, en raison de la situation budgétaire extrêmement tendue, les réserves des CPDE seraient ponctionnées pour être dépensées dans l'année 2004. Les CTI et CPDE font valoir à juste titre que cette solution entraînera une rupture dans la perception de la taxe auprès des entreprises et qu'il sera ensuite difficile de la rétablir.

Il ne faut néanmoins pas tarder, selon votre Rapporteur spécial, pour trouver une solution pérenne au financement de ces organismes utiles aux entreprises.

CHAPITRE V :
**UN EFFORT MAINTENU EN MATIÈRE DE RECONVERSION
ET DE RESTRUCTURATIONS INDUSTRIELLES**

**I.- LES CREDITS POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES
RESTRUCTURATIONS INDUSTRIELLES SONT MAINTENUS A UN
NIVEAU ELEVE**

A.- LE SOUTIEN À LA RESTRUCTURATION INDUSTRIELLE

Les crédits de restructuration industrielle, regroupés dans le chapitre 64-96, sont prévus à hauteur de 35 millions d'euros en crédits de paiement et 34 millions d'euros en autorisations de programme dans le projet de loi de finances 2004. Ils se maintiennent donc à un niveau très élevé et le gouvernement le justifie au regard de la situation économique difficile.

**1.- L'action du Comité interministériel pour les restructurations
industrielles (CIRI)**

L'enveloppe des crédits du CIRI, inscrits au chapitre 64-96 article 20, a été réduite depuis le début de l'année 2000. Les réductions résultent de mesures d'ajustement des crédits budgétaires dans un contexte de faible consommation. Les engagements de crédits ont été nuls en 2001, 2002 et au premier semestre 2003.

(en millions d'euros)

En AP	2001	2002	2003 six mois
LFI	0	0	0
LFR	0	0	0
AP antérieures non utilisées	21,297	11,121	6,121
+ Annulations	10,677	- 0,509	0,000
+ Transferts	0,000	0,000	0,000
+ Modification-répartition	0,000	- 5,000	0,000
= Disponible au 1 ^{er} janvier	10,620	5,612	6,121
- Utilisation	-0,501	- 0,509	0,000
= Disponible au 31 décembre	11,121	6,121	

L'activité du CIRI au cours de l'année 2002 a cependant été soutenue. Le CIRI a été saisi de 10 nouveaux dossiers d'entreprises en difficulté représentant 17.000 emplois (contre 12.000 emplois en 2001) et a exercé une activité de suivi de huit dossiers ouverts au cours des années précédentes comptant 14.000 salariés.

Dans le projet de loi de finances 2004, il n'a pas été demandé de crédits de paiement au titre du chapitre 64-96 mais des crédits de paiement ont été sollicités à hauteur de 8,5 millions d'euros au titre des prêts du Fonds de développement économique et social (FDES).

2.– Les crédits de restructuration industrielle hors CIRI

S'agissant du chapitre 64–96 article 10 CPI hors CIRI, les crédits ouverts sur la ligne se sont élevés en 2002 à 46,17 millions d'euros (y compris loi de finances initiale, report, loi de finances rectificative. et récupération d'autorisations de programme).

Les opérations engagées au 31/12/2002 se sont élevées à 45,34 millions d'euros. Elles correspondent à diverses opérations de restructuration et de développement d'entreprises (17 dossiers). Les crédits disponibles sur cette ligne s'élèvent au 5 août 2003 à 15,28 millions d'euros.

Les opérations engagées au 05/08/2003 s'élèvent à 9,63 millions d'euros dont 4,96 millions d'euros pour Metaleurop, 3,26 millions d'euros pour Daewo et 1,41 million d'euros affectés à d'autres opérations de restructurations d'entreprises (2 dossiers). A ce jour, 3 dossiers de restructuration et de développement d'entreprises ont été décidés pour le second semestre 2003. Ces interventions permettent d'atténuer les conséquences de certaines opérations de restructuration, mais ne visent pas la création ou le maintien d'emplois.

Pour 2004, les moyens budgétaires sont orientés vers le financement d'aides à la restructuration d'entreprises en difficulté appartenant à des secteurs divers mais dont l'implantation dans des bassins fortement touchés par des suppressions d'emplois importantes impose un traitement particulier de la part des pouvoirs publics. Une dotation de 12 millions d'euros en autorisations de programme et 12 millions d'euros en crédits de paiement est demandée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004.

S'agissant du chapitre 64–96 article 60 – chapitre 44–95 article 50 (autres modes de conversion), en 2001 a été décidée la première opération de conversion fondée sur le recours à des prestataires choisis par consultation dans le cadre d'une délégation de service public. Celle-ci concerne les sites affectés par le dépôt de bilan du groupe Moulinex. Le coût de l'ensemble du dispositif pour l'Orne et le Calvados s'élève à 13,72 millions d'euros (rémunération des délégataires et garantie). Il est co-financé par l'État (6,098 millions d'euros), le Conseil Régional de Basse-Normandie (6,098 millions d'euros) et le Fonds européen de développement économique des régions (FEDER) pour 1,524 million d'euros.

L'État a engagé en 2002 la totalité des crédits nécessaires à la rémunération des deux sociétés délégataires soit 4,715 millions d'euros. En crédits de paiement, le dispositif prévoit une partie fixe et une partie variable en fonction des emplois réellement créés et ayant perduré au moins deux ans et en fonction du niveau de défaillance des prêts. En 2002, a été versée aux délégataires une avance à notification soit 0,92 million d'euros.

En 2003, une intervention pour Metaleurop a été décidée dans le Nord-Pas-de-Calais. Le coût de l'ensemble du dispositif (conseil et intervention en garantie) pour traiter 1.000 emplois est de 4,1 millions d'euros. Les crédits nécessaires à rémunérer les délégataires s'élèvent à 1,4 million d'euros et

2,7 millions d'euros pour la garantie SOFARIS. La convention de délégation devrait être engagée cette année.

Quant aux CP, le besoin total pour 2003 s'élève à 1,16 million d'euros dont 0,92 millions d'euros pour le second versement fixe aux délégataires de la DSP Moulinex (0,92 million d'euros), le reste correspondant au premier tiers de la partie fixe de la DSP Metaleurop (0,24 million d'euros). Un transfert de 3,4 millions d'euros sur l'article 10 géré par la direction du Trésor sera effectué pour la garantie à mettre en œuvre pour Moulinex et Metaleurop.

Pour 2004, les mutations économiques s'accélèrent avec la globalisation des marchés et ont pour conséquence des restructurations industrielles lourdes qui se traduisent parfois par la fermeture de sites industriels. L'hypothèse de deux interventions de l'ordre de 1.000 emplois a été retenue sur le chapitre 44-95 article 50. Une dotation de 2,6 millions d'euros en autorisations de programme et de 1,464 millions d'euros en crédits de paiement a été demandée à cet effet dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004. Une dotation de 4 millions d'euros est demandée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004, afin de permettre le respect des engagements pris pour la garantie à mettre en œuvre dans le cadre de la DSP Metaleurop et dans l'hypothèse des deux interventions en 2004 précitée.

3.- Quelle efficacité pour les crédits de restructuration industrielle ?

Votre Rapporteur spécial s'interroge sur l'utilité des 35 millions d'euros inscrits dans le projet de loi de finances 2004 (chapitre 64-96) sur le budget de l'industrie par rapport aux quelques 700 millions d'euros affectés à l'accompagnement de ces restructurations et gérés par le Ministère des affaires sociales. Il rappelle qu'il avait l'an dernier demandé par amendement une réduction de ces crédits, au motif qu'ils n'avaient pas tous été consommés les années précédentes et qu'ils risquaient de manquer d'efficacité du fait de leur éclatement entre le ministère de l'industrie et le ministère des affaires sociales. Votre Rapporteur spécial note qu'au vu des rapports financiers portant sur l'année 2002 et le début de l'année 2003, les crédits du chapitre 64-96 sont beaucoup mieux consommés ; il s'en félicite s'agissant d'une marque de bonne gestion autant que d'une conséquence de la mauvaise situation actuelle. Depuis la discussion budgétaire de l'an dernier, le Sénat et la Cour des comptes ont relayé les observations faites l'an dernier par votre Rapporteur spécial.

- Le référé de la Cour des comptes de mai 2003 sur les actions de développement, de reconversion et de restructuration financées par le budget du Minéfi

Les observations de la Cour se rattachent à quatre idées principales :

1. D'une part, ces aides aux entreprises reposent sur une organisation administrative complexe qui, du point de vue de la Cour, doit être simplifiée et clarifiée, ce à quoi a commencé à répondre l'initiative récente annoncée par le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Nous avons remarqué que

l'articulation entre les administrations et les organismes intéressés était particulièrement complexe, qu'il agisse d'une organisation au niveau central ou de l'organisation faisant appel à des services déconcentrés, voire à des collectivités décentralisées.

Pour la Cour, « *le partage des compétences entre les deux principales directions concernées du ministère de l'Industrie, la DIGITIP (direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes, ex. DGSi) et la DARPMI (direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie), n'est pas vraiment défini, à commencer par leurs intitulés respectifs : la DARPMI est compétente pour les PMI, mais la DIGITIP le reste pour l'ensemble de l'industrie, PMI comprises, et garde à ce titre le contrôle de la procédure UCIP... La répartition entre elles des dossiers de subventions gérés en administration centrale conduit à des incohérences ; c'est ainsi que les conventions avec l'APRODI sont signées par la DIGITIP alors que le contrôle de l'association est assuré par la DARPMI. La responsabilité du « pilotage » des interventions déconcentrées est également peu claire : c'est ainsi que les services sectoriels « verticaux » de la DIGITIP continuent à intervenir dans la définition des « volets » de la procédure ATOUT, alors même que les DRIRE, qui appliquent la procédure, n'ont guère de contacts qu'avec la DARPMI. Le constat vaut enfin pour le suivi budgétaire, assuré, selon les articles budgétaires, par le bureau du financement de l'industrie de la DIGITIP ou le bureau financier de la sous-direction du développement industriel et technologique régional de la DARPMI. Le secrétariat général du CIRI, assuré par le bureau B2 de la direction du Trésor, instruit en principe les dossiers qui seront financés sur les crédits « CIRI », mais est également présenté comme intervenant officieusement sur de nombreux autres. »*

2. La seconde constatation porte sur un certain manque de clarté dans la définition et l'utilisation des moyens budgétaires alloués à ces aides aux entreprises. Nous pensons qu'il importe d'y porter remède, notamment dans la perspective de l'application des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, qui implique une grande clarté dans les objectifs des actions publiques. Nous avons noté un certain saupoudrage, une certaine multiplicité d'objectifs, ainsi qu'une insuffisance de concertation entre les co-financeurs et une insuffisance de cohérence dans les choix et le suivi des aides.

3. La troisième constatation d'ordre général repose sur le fait que nous avons relevé dans la mise en œuvre des mesures elles-mêmes un certain nombre d'irrégularités ou de défaillances, une des plus importantes -nous a-t-il semblé- étant le non-respect des obligations communautaires en matière de déclaration des aides d'État.

4. Enfin, la communication et le référé posaient la question de l'efficacité de ces aides, au moins dans certains cas, à partir d'exemples qui suggéraient un réexamen d'ensemble, tant en ce qui concerne la mise en œuvre de ces aides à travers une organisation administrative et financière appropriée qu'en ce qui concerne leur nature même et leur finalité.

Pour la Cour, 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. La Cour a souligné la difficulté d'avoir une vue d'ensemble de ce dispositif, en raison notamment de la nature de ces aides disparates et éparpillées, et surtout du déficit de clarté dans la définition et l'utilisation des moyens budgétaires.

- Les rapports du Sénat

Le rapport d'information (n° 322/ 2002-2003) du 3 juin 2003 fait au nom de la Commission des finances du Sénat par M. Jean Clouet reprend l'analyse qui avait été faite dans le rapport de la commission des finances sur les crédits de l'industrie pour 2003⁽¹⁴⁾. Il apporte une analyse des dépenses budgétaires correspondantes qui l'a conduit à exprimer des critiques ou des interrogations quant à :

- la complexité du système d'aides, inhérente à une certaine dispersion des responsabilités à la fois aux niveaux des administrations centrales et des services déconcentrés, entre ministères et au sein même du secrétariat d'État (devenu ministère délégué) à l'industrie ;

- le manque de lisibilité des actions budgétaires concernées qui en résulte ;

- l'efficacité douteuse de ces différentes interventions et leur insuffisante évaluation.

Sur les deux premiers points (complexité et faible lisibilité) M. Clouet déclarait ainsi : « *l'ensemble des aides... semble, a priori assez touffu et difficile à appréhender* », « *les différents acteurs concernés paraissent, en effet, particulièrement nombreux* » ; « *le ministère de l'industrie peine à trouver sa place dans un système foisonnant* », « *sa logique principale d'action est une logique de services, plus que de missions ou d'objectifs, la DARPMI et la DIGITIP s'efforçant, tout de même, d'éviter que leurs interventions respectives se chevauchent de façon excessive* » ; « *Il est à espérer que la loi organique d'août 2001 présente l'effort budgétaire en faveur de l'industrie de façon plus lisible* » ; « *la complexité est acceptable quand elle témoigne de la multitude des partenaires associés à un effort commun cohérent, pas quand elle dissimule une mauvaise coordination de tous les acteurs concernés ou des chevauchements de compétences entre services* ».

Concernant le déficit d'évaluation de ces actions et la question, que l'on peut légitimement se poser, de leur efficacité, M. Clouet partageait le jugement porté par la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2001, sur le caractère « *sommaire* » des indicateurs d'activité des services de l'industrie, « *qui témoigne d'un passage encore inachevé d'une culture de moyens à une culture de résultats* » ; estimait « *quelque peu déficient* » l'évaluation de l'ensemble du dispositif d'aide aux entreprises (y compris le soutien à l'innovation),

(14) Rapport général n°68 Tome III (2002-2003), annexe 11 fait par M. Jean Clouet au nom de la Commission des finances du Sénat.

s'agissant notamment de leur effet sur l'emploi (influence plus ou moins déterminante sur les décisions d'embauche, durabilité des postes de travail créés, etc.) ; soulignait, en matière de restructuration, les limites des aides budgétaires par rapport à d'autres modes d'interventions et l'efficacité de certaines initiatives prises sur le terrain par des acteurs particulièrement déterminés, en marge des cadres institutionnels conventionnels (exemples du choletais et des chantiers navals du Havre).

*

* *

En réponse à ces critiques, le ministère de l'Industrie fait valoir l'utilité des crédits du chapitre 64-96 en donnant une dimension plus industrielle aux soutiens, en faisant du « *sur-mesure* » par des « *coups de pouce* » pour des actions spécifiques, en aidant à la réindustrialisation, au reclassement et à la réimplantation d'usines, à comparer aux objectifs sociaux poursuivis par le ministère en charge des affaires sociales (financement d'actions sociales, plans sociaux...). Tout d'abord, l'intervention du ministère de l'industrie permet de renforcer le dispositif d'accompagnement social du ministère des affaires sociales. Les procédures et les règles d'intervention de ce dernier peuvent interdire de soutenir une entreprise où il est cependant nécessaire de mettre en place un accompagnement social ne serait-ce que pour des raisons d'ordre public. Aussi les moyens dérogatoires pour compléter les possibilités du FNE figurent-ils aujourd'hui au chapitre 64-96 du ministère de l'industrie. Ils ne servent que 2 ou 3 fois par an à résoudre et à gérer les crises sociales les plus graves. Il est probable que si ces moyens exceptionnels figuraient dans le budget du ministère des affaires sociales, ils seraient sollicités de façon systématique par les partenaires sociaux, les élus locaux et les administrateurs judiciaires et que l'emploi de ces moyens ne serait plus limité à la gestion des crises majeures. Leur localisation au ministère de l'industrie donne à la gestion de ces crises le filtrage d'une instruction interministérielle pilotée conjointement par le ministère des affaires sociales et le ministère de l'industrie. L'intervention du Minéfi peut également devenir essentielle, toujours en cas de crise majeure, dans le domaine de la revitalisation du tissu économique local sur le bassin d'emploi concerné. L'existence de ces crédits au sein du ministère de l'industrie représente un double avantage : elle permet de mettre en place des dispositions dérogatoires en minimisant le risque de création de précédent et donne l'assurance que les crédits utilisés le seront dans une perspective de réindustrialisation, et non pas dans une optique strictement sociale.

Votre Rapporteur spécial n'est pas convaincu par ces arguments. Il est certes convaincu de l'utilité de ces crédits, en cette période de conjoncture économique difficile, et il approuve le montant global de l'effort budgétaire consenti par le Gouvernement. Mais il s'interroge sur les possibles effets de cet éclatement des crédits entre deux ministères sur la dispersion des moyens sur des objectifs pas toujours coordonnés et compatibles. L'importance des sollicitations en cette période de conjoncture difficile amène à chercher des synergies et à optimiser l'utilisation des ressources ; il pourrait y avoir une plus grande efficacité à regrouper ces crédits au sein du ministère des affaires

sociales. Votre Rapporteur spécial s'interroge également sur les résultats en termes d'emploi préservés ou créés de ces actions de reconversion industrielle du ministère de l'industrie et attend le résultat des études qui ont été demandées par la ministre déléguée à l'Industrie à l'Inspection générale de l'industrie et aux préfets pour évaluer les résultats concrets des interventions de l'État en faveur du reclassement des salariés et de la ré industrialisation des sites dans les bassins d'emplois fragilisés.

B.- LA FIN PROGRAMMÉE DU SOUTIEN À L'ÉQUIPEMENT NAVAL

- L'accord OCDE

L'accord signé à l'OCDE, le 19 décembre 1994, par l'Union européenne, le Japon, la Corée du Sud, la Norvège et les États-Unis n'est pas entré en vigueur car les États-Unis ne l'ont pas ratifié. A sa 101^{ème} session tenue en avril 2002, le Groupe de Travail du Conseil de l'OCDE sur la construction navale a convenu d'adopter dès que possible un nouvel accord sur la construction navale. Un Groupe Spécial de Négociation sur l'instauration de conditions normales de concurrence a été créé, avec également la participation de pays non membres de l'OCDE, comme la Chine, la Pologne ou la Roumanie, qui possèdent des capacités importantes de construction navale. Ce Groupe a tenu en juillet dernier sa troisième réunion, dont il ressort que la Corée du Sud s'oppose fortement à l'inclusion d'un mécanisme sur les prix dans le nouvel accord.

- Les règles communautaires

La Commission a présenté, fin 1997, un règlement qui a été adopté à la majorité qualifiée lors du Conseil Industrie du 7 mai 1998. Ce règlement⁽¹⁵⁾ applicable du 1^{er} janvier 1999 au 31 décembre 2003 autorise les aides à la commande jusqu'au 31 décembre 2000. Il permet également les aides à la fermeture partielle ou totale. Il étend à la construction navale les dispositifs accessibles aux autres secteurs industriels concernant les aides à la recherche et au développement, au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, aux investissements pour innovation et à la protection de l'environnement. Ce règlement arrivant à expiration en fin d'année, la Commission a élaboré un projet de nouvel encadrement des aides à la construction navale sur lequel elle consulte actuellement les États membres.

En raison des pratiques non concurrentielles des chantiers coréens, confirmées dans chacun des rapports de la Commission sur la situation mondiale de la construction navale, et de l'échec des dernières négociations bilatérales avec les autorités coréennes, l'Union européenne a demandé à l'OMC la constitution d'un groupe spécial (*panel*) sur les pratiques coréennes en matière de construction navale et, en parallèle, a mis en place un mécanisme temporaire de défense de certains segments de la construction navale.

Ce mécanisme, qui autorise une aide à la commande pouvant aller jusqu'à

(15) Règlement (CE) n° 1540/98 du 29 juin 1998 concernant les aides à la construction navale.

6 % de la valeur contractuelle du navire et qui doit prendre fin le 31 mars 2004, n'était applicable en un premier temps qu'aux porte-conteneurs, aux transporteurs de produits chimiques et aux transporteurs de produits pétroliers. L'action de la ministre déléguée à l'Industrie a permis l'extension, le 25 juin 2003, du champ d'application du mécanisme aux transporteurs de gaz naturel liquéfié. Anticipant cette décision, les autorités françaises avaient notifié le 26 mai 2003 un régime d'aides en faveur de contrats de construction de tels navires. La Commission a fait part de son accord le 17 septembre dernier sur le régime d'aides proposé.

- Les grands axes de la politique du Gouvernement

D'une manière générale, le Gouvernement prend les mesures nécessaires au soutien de ce secteur avec le souci prioritaire d'améliorer en permanence la compétitivité de nos chantiers. C'est ainsi en particulier qu'il entend accompagner activement la mise en place au niveau européen des mesures qui ont été proposées par l'industrie navale européenne dans le cadre de l'initiative *Leadership 2015*.

Une telle orientation se traduit aussi par l'affectation prioritaire des moyens budgétaires à la préparation de l'avenir. Dans ce domaine, il est nécessaire en effet d'inciter les entreprises à bâtir des programmes de R&D ambitieux, portant sur des technologies génératrices de produits nouveaux ou de gains de productivité, afin de faciliter le développement de navires à haute valeur ajoutée, permettant ainsi aux chantiers et aux fournisseurs d'équipements de cultiver leur différenciation et leur excellence sur ces segments.

Le Gouvernement œuvre en parallèle au niveau de la réglementation communautaire et des engagements internationaux, pour d'une part faire évoluer l'encadrement existant dans le sens d'une meilleure prise en compte de la situation réelle des acteurs français et européens (c'est par exemple le cas pour la définition d'un encadrement mieux adapté des aides à l'innovation), d'autre part faire établir des règles de concurrence plus acceptables au niveau mondial.

En pratique, cet effort s'accompagne des actions suivantes, qui visent : la défense directe des intérêts de nos industriels (après le soutien actif au dépôt de plainte contre la Corée, mise en place de la procédure temporaire d'aides défensives définie dans le cadre communautaire) ; et la mise en place de moyens face aux risques pris par ces chantiers à l'export.

Il s'agit enfin de continuer à faciliter l'adaptation des composantes de cette industrie au contexte économique et commercial mondial difficile qu'elles connaissent, en minimisant les conséquences sociales. Ceci donne lieu à des interventions ciblées sur un chantier ou une région, comme actuellement la participation aux dispositifs d'aide à l'acquisition ou au maintien de compétences, comme c'est le cas pour le plan « Cap-Compétences » pour Chantiers de l'Atlantique, ou encore l'aide à la restructuration ou à la fermeture pour tenir compte de l'évolution, voire de la disparition d'un marché.

Le chapitre 64-93 «Équipement naval - Interventions» est la ligne budgétaire sur laquelle sont imputées les différentes aides apportées par l'État au secteur naval. Il s'agit soit d'aides à la commande pour la construction de navires,

soit d'aides pour la transformation de navires, soit encore d'aides à la restructuration de nos chantiers.

Les besoins futurs de financement, qui ont été identifiés et exprimé à l'occasion de l'élaboration de la loi de finances initiale 2004 et de la loi de finances rectificative 2003, correspondent aux objectifs d'aides à la commande de méthaniers, d'aide à la restructuration ou à la fermeture de sites, de contribution au plan « Cap-Compétences » visant à améliorer les compétences de Chantiers de l'Atlantique et de ses principaux sous-traitants, ainsi que de soutien à des projets de R&D nationaux et européens.

Le tableau ci après résume l'évolution des aides versées sur le chapitre 64-93 depuis 1998 :

(en millions d'euros)

Année	1998	1999	2000	2001	2002
Montant des aides	277,6	487,2	200,2	184,1	144,1

L'utilisation 2002 se répartit comme suit an aides aux grands chantiers (Chantiers de l'Atlantique seul bénéficiaire : 134,2 millions d'euros), aides aux petits chantiers (Alstom Leroux Naval et CMN : 7 millions d'euros), et aides à la restructuration (Réparation navale au Havre et Marseille : 2,9 millions d'euros).

II.- LA GESTION DE LA FIN DE L'EXPLOITATION MINIÈRE

A.- LA SITUATION DE CHARBONNAGES DE FRANCE

- Subvention à Charbonnages de France

Les besoins de CdF en dotations en capital sont de 487,8 millions d'euros en 2003. L'État a versé 50 millions d'euros en 2003, au titre de 2002 et à ce jour aucune somme pour 2003. Cette dotation est destinée à améliorer la situation des capitaux propres et sert à couvrir le déficit d'exploitation de la houille. Elle provient d'un compte d'affectation spécial.

Dans un contexte de déficit structurel de l'exploitation charbonnière, l'aide de l'État à CdF a pour objectif d'accompagner la fin de cette exploitation d'ici à 2005. Cette composante recouvre la prise en charge par l'État du financement des prestations de chauffage et de logement dues aux anciens mineurs, ainsi que la prise en charge, à la demande de la Commission européenne, des intérêts des emprunts contractés par l'établissement sur la période 1997-1999. Ces subventions figurent depuis la loi de finances pour l'année 2000 sous le chapitre 45-10 article 10. Par ailleurs, l'État prend en charge, à la demande de la Commission européenne, le déficit d'exploitation de l'extraction de la houille par l'intermédiaire d'une dotation en capital provenant du compte d'affectation spéciale.

Le tableau suivant récapitule la décomposition des subventions versées par l'État depuis 1999, ainsi que celles prévues pour 2003 et 2004 :

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dotation en capital	381,1	548,8	487,8	487,8*	474,7**	430**
Charges spécifiques						
Ch. 45-15	434,5					
Ch. 45-10 en 2000		461,9	454	447	444	453
dont charges d'intérêt d'emprunt		32	32	32	32	32
Total	815,6	1010,7	941,8	934,8	918,7**	883**

* le montant de la dotation en capital de 2002 effectivement versé s'élève à 50 millions d'euros en début 2003

** non encore déterminé : besoin exprimé par CdF

Pour l'année 2004, la subvention demandée au titre du 45-10-10 est de 453,7 millions d'euros. Elle prend en compte l'évolution des loyers suite à la réhabilitation des logements miniers et l'augmentation des avantages en nature (chauffage payé en espèces). Les besoins de dotation en capital exprimés par CdF sont de 430 millions d'euros en 2004. Conformément aux engagements européens, CdF devrait recevoir une dotation en capital pour 2004 ; son montant n'est pas arrêté puisqu'il dépend essentiellement de la perte « houille ».

Le résultat courant passe de - 890,4 millions d'euros à - 716,6 millions d'euros de 2001 à 2002. Il est en amélioration de 173,8 millions d'euros. Le résultat de l'activité « houille » qui était de - 317,9 millions d'euros en 2001 ressort à - 281,0 millions d'euros en 2002 et le résultat de la cokerie de Carling passe de - 0,9 millions d'euros en 2001 à - 17,8 millions d'euros en 2002. L'endettement à moyen et long terme est passé de 4.252 millions d'euros à 4.475 millions d'euros de 2001 à 2002, avec un montant prévu de 4.485 millions d'euros en 2003.

- Extinction progressive de l'activité de Charbonnages de France

Le Pacte charbonnier s'inscrit dans une démarche générale de réduction d'activité, en vue d'un arrêt programmé. Il a pour objet de garantir l'emploi des agents des CdF et des Houillères de Bassin jusqu'à la fin de l'extraction charbonnière française, fixée initialement en 2005 et avancée aujourd'hui à 2004. C'est la réponse conjointe des pouvoirs publics et du corps social de l'entreprise au devenir de l'extraction charbonnière.

Un protocole du 11 février 2003, sans modifier le dispositif des congés charbonniers de fin de carrière, l'a complété « en amont », en créant pour les mineurs âgés de 43 à 45 ans une « dispense préalable d'activité », qui leur assure 85 % de leur salaire antérieur, mais est mise en œuvre dans un cadre de suppression progressive du volontariat : il n'est plus possible en effet d'assurer l'adaptation des effectifs à l'arrêt anticipé de l'activité dans le cadre du seul volontariat.

Pour les agents plus jeunes, un protocole de juin 1996 a revalorisé les aides à la conversion (90.000 euros en moyenne par agent) et a instauré une garantie de retour en cas de licenciement économique après reconversion jusqu'en 2005, les conditions étant plus avantageuses pour les agents qui y renoncent.

- L'organisation de Charbonnages de France

La masse salariale, les effectifs moyens et les coûts unitaires par catégories, pour l'ensemble des trois établissements publics du groupe CdF (CdF, Houillères du Bassin de Lorraine, Houillères du Bassin du Centre-Midi), sont retracés dans le tableau ci-dessous :

(masses salariales et coûts unitaires en milliers d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
MASSE SALARIALE						
Ouvriers	208 471	189 385	163 306	142 636	125 664	109 221
ETAM	85 113	79 932	72 675	66 561	61 592	57 318
Ingénieurs	22 764	21 715	19 618	18 129	17 140	15 589
ENSEMBLE	316 348	291 032	255 599	227 326	204 396	182 128
EFFECTIF MOYEN						
Ouvriers	9 512	8 376	7 130	6 075	5 189	4 356
ETAM	2 909	2 674	2 394	2 150	1 937	1 763
Ingénieurs	347	318	280	252	232	209
ENSEMBLE	12 768	11 368	9 804	8 477	7 358	6 328

- Organisation du groupe Charbonnages de France

L'organisation du groupe CdF est actuellement composée de trois établissements publics à caractère industriel et commercial : Charbonnages de France (CdF), Houillères du Bassin de Lorraine (HBL) et Houillères de Bassin du Centre-Midi (HBCM), cet ensemble étant traditionnellement dénommé « le secteur nationalisé ». Au sein de cet ensemble, CdF exerce en tant qu'établissement central une fonction de holding, centre d'animation, de coordination et de suivi des différentes activités du Groupe. Interlocuteur des pouvoirs publics pour l'ensemble des questions liées à l'activité du groupe, CdF assure par ailleurs la gestion financière de l'ensemble du dispositif ainsi que la conduite des relations sociales intéressant l'ensemble des personnels. Les Houillères de bassin regroupent les unités d'exploitation charbonnière actuellement réparties en Lorraine et dans la moitié Sud de la France. Ce sont des organismes de production, d'exploitation et de vente.

La simplification des structures du groupe a été engagée en 2003. Ainsi l'Assemblée nationale a adopté en première lecture une proposition de loi portant création de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs dont plusieurs dispositions visent à simplifier les structures du groupe Charbonnages ; il est ainsi prévu que la dissolution des deux dernières Houillères de bassin intervienne dans un délai maximum de 6 mois à compter de la promulgation de la loi, leurs droits biens et obligations étant transférés à l'établissement public central CdF qui aura pour mission principale de conduire les procédures d'arrêt de travaux et de renonciation à concession imposées par le code minier et de préparer sa propre dissolution. Celle-ci interviendra au plus tard quatre ans après la fin de l'exploitation de la dernière mine sous réserve que CdF ait « rempli toutes ses obligations liées à la fin des concessions minières ou que celles-ci aient été transférées à une autre personne morale chargée de les remplir ».

- La création du pôle électrique de Charbonnages de France

La création du pôle électrique de CdF est intervenue en avril 1995. La nouvelle entité électrique, la Société Nationale d'Électricité et de Thermique (SNET), contrôle deux sociétés régionales : la Société d'Électricité et de Thermique du Centre-Midi (SETCM) et la Société d'Électricité et de Thermique du Nord-Est (SETNE), en charge des outils industriels et de l'activité de production électrique. La SNET exploite un parc de production représentant une puissance installée de 2.470 MW, soit environ 11 % de la puissance thermique classique installée en France. Ce parc se compose de neuf tranches de production réparties sur cinq sites industriels.

Des évolutions importantes de l'organisation de la SNET, et la mise en place progressive de procédures et systèmes d'information destinées à piloter l'activité dans ces nouvelles conditions d'exploitation, ont été engagées en 2002. Elles n'ont pas permis, toutefois, d'éviter une dégradation importante de la rentabilité. En 2002, la SNET aura dégagé un résultat d'exploitation négatif, pour la première fois dans son histoire. Les actions qui sont menées par la SNET pour s'adapter aux nouvelles conditions d'exploitation devraient produire des améliorations significatives en 2003.

Par ailleurs, la mise en place du marché de l'ajustement en France le 1^{er} avril 2003 devrait à la fois permettre une meilleure valorisation de la flexibilité des actifs de production de la SNET et une diminution du coût de la couverture des indisponibilités techniques. Sur ces bases, il est prévu en 2003 le retour à un résultat d'exploitation consolidé positif, de 21,6 millions d'euros et un résultat net après une plus-value de cession exceptionnelle prévue pour 4,3 millions d'euros de 29,6 millions d'euros avant intérêts des minoritaires.

B.- LA GESTION DE « L'APRÈS-MINES »

Les éléments nécessaires à une bonne gestion des risques miniers font appel à des compétences multiples qui croisent celles qui relèvent de l'exploitation minière, de la géotechnique de l'hydrogéologie, de la géologie, du génie civil, de l'hydraulique, de l'aérialique, des atmosphères toxiques ou explosives, ainsi que des techniques de recherche des cavités notamment par sonar, de suivi des mouvements du sol par des techniques satellitaires et de traitement des ouvrages miniers, de l'information et de la gestion des archives.

Pour y parvenir, plusieurs organismes, soit ont du être créés, soit ont du développer de nouvelles compétences, et leur activité récente ou prévue est présentée ci-après.

L'INERIS (Institut national de l'Environnement industriel et des risques) est un établissement public industriel et commercial placé sous la tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable, dont la mission est d'évaluer et prévenir les risques accidentels ou chroniques pour l'homme et pour l'environnement liés aux installations industrielles, aux substances chimiques et aux exploitations souterraines. Il bénéficie d'un soutien public essentiellement en

provenance du ministère de l'écologie et du développement durable, du ministère de l'économie des finances et de l'industrie ainsi que du ministère de la recherche.

La subvention provenant du ministère chargé de l'industrie permet à l'INERIS d'intervenir sur des thèmes privilégiés : effectuer des études ; entretenir et améliorer des moyens expérimentaux ; maintenir un niveau de compétence performant dans les activités de certification ; effectuer des essais. En 2002, une subvention de 3,036 millions d'euros a été allouée à l'INERIS sur le chapitre 44-80 article 52. En 2003, la subvention allouée à l'INERIS a été maintenue au même niveau qu'en 2002, soit 3,036 millions d'euros. Le Gouvernement propose de la proroger en 2004.

Les reconnaissances effectuées par GEODERIS (pôle opérationnel d'appui à l'administration constitué conjointement par l'INERIS et le BRGM) dans des zones sous minées, en Lorraine depuis 1999 et plus récemment entre autres en Limousin ou en Pays-de-Loire, mais aussi la perception des risques générés par les cavités des anciennes exploitations salines, font que les besoins d'analyse et de hiérarchisation des zones à risques dans un but de sécurité publique se multiplient. Ces demandes ne sont plus localisées à la Lorraine mais couvrent la plupart des anciennes zones minières françaises.

Compte tenu des travaux à engager sur toutes ces zones minières (définition des aléas avant la mise en place des PPRM, expertise et surveillance de sites à risques, études sécuritaires, analyse de points particuliers de dossiers techniques), les moyens humains de GEODERIS pour l'investigation des fontis en Lorraine doivent être renforcés pour faire face à la demande, répondre aux urgences et réduire les délais de 12 ans à 6 ans. Une augmentation des effectifs à 25 agents temps plein dès 2004 est jugée indispensable. Une dotation de 2,145 millions d'euros est demandée dans le cadre du projet de loi de finances 2004.

Le GISOS (Groupement d'Intérêt Scientifique sur l'Impact et la Sécurité des Ouvrages Souterrains, associe 4 établissements publics : le BRGM, l'INERIS, l'INPL, au titre du LAEGO et depuis 2001 l'ENSMP) poursuivra en 2004 les recherches entreprises sur le comportement à long terme d'exploitations ennoyées. Le thème « mines de fer » se poursuivra alors que le thème « mines de sel » sera développé. La subvention en provenance du ministère de l'industrie en 2004 prévue pour contribuer au fonctionnement du GISOS s'établit à 0,305 million d'euros comme les années précédentes. S'y ajoutent 0,9 million d'euros HT prévus dans le cadre du programme INERIS « Analyse et gestion des risques et des conséquences à long terme liés à la présence d'exploitations minières abandonnées » (DRS-003) financé sur la ligne 44-80 article 52.

En 2004, il est prévu 0,85 million d'euros pour permettre à l'APSRM (Agence de Prévention et de Surveillance des Risques Miniers) de développer ses moyens y compris en personnel et couvrir les dépenses de fonctionnement sur toute l'année. Le tableau des emplois prévoit le renforcement des effectifs avec le recrutement d'un juriste ainsi que d'un adjoint administratif et d'un adjoint technique.

Afin de poursuivre en 2004 les actions des 2 programmes liés à l'après-mine (le premier sur les risques liés aux exploitations minières abandonnées, le second sur la mise au point d'outils d'étude du comportement à long terme des massifs rocheux), une dotation de 3,036 millions d'euros est demandée pour l'INERIS (Institut national de l'environnement industriel et des risques).

Compte tenu des montants prévus par le projet de loi de finances 2004, les montants prévisionnels en travaux de sécurité sur le chapitre 57-91 article 10 s'établissent comme indiqué dans le tableau suivant.

(en millions d'euros)

chapitre	autorisations de programme	crédits de paiement
57-91 (10)	9,04	6,54

Les reports d'autorisations de programme et de crédits de paiement de l'année 2003 sur l'année 2004 viendront s'ajouter à ces montants prévisionnels.

Ces montants appellent les commentaires suivants pour ce qui concerne les plus grosses dépenses : la Lorraine a des besoins en autorisations de programme (3,7 millions d'euros) et crédits de paiement (près de 3,1 millions d'euros) pour mener à bien des travaux de surveillance et de traitement ; les actions d'appui aux DRIRE dans le cadre des conventions passées avec le GEODERIS se poursuivent et demandent 2,6 millions d'euros d'autorisations de programme, avec une forte composante liée au pôle Est (1,5 million d'euros) pour assurer en particulier les besoins de la Lorraine ; les besoins du Limousin qui étaient déjà significatifs en 2003, demandent à mobiliser 1,1 million d'euros d'autorisations de programme pour évaluer les risques et traiter les désordres sur les concessions d'Ahun.

Les montants prévisionnels pour Salsigne (« sites exclus ») sur le chapitre 57-91 article 30 s'établissent à 0,46 million d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement pour réaliser une mise en sécurité des ouvrages miniers et une étude détaillée des risques liés aux terrains pollués débouchant sur des propositions de réhabilitation dont la mise en œuvre pourrait intervenir en 2005.

Les crédits demandés en 2004 sur le chapitre 57-91 article 20 (expropriations) s'élèvent à 3 millions d'euros en autorisations de programme et 3 millions d'euros en crédits de paiement pour prendre en compte plusieurs zones à risques d'affaissement brutal non écarté en Lorraine ainsi que d'anciennes régions minières comme le Limousin, la Basse-Normandie ou les Pays de Loire en particulier.

Les crédits demandés en 2004 sur le chapitre 46-93 article 40 (indemnisation) s'établissent à 1 million d'euros pour faire face à des besoins sur les 176 zones à risques de l'ensemble des bassins lorrains et les autres régions minières françaises.

C.- LA RECONVERSION DES BASSINS MINIERS

La SOFIREM, société financière pour favoriser l'industrialisation des régions minières, est un outil financier au service des PME-PMI, destiné à faciliter

leur implantation ou leur développement dans les anciens bassins miniers. Ses zones d'intervention sont la Lorraine et les différents bassins du Centre-Midi. S.A. au capital de 94.884.268 euros, SOFIREM possède depuis 1984 une filiale chargée de faciliter la reconversion du bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais (FINORPA) dont l'action a été étendue depuis 1994 à l'ensemble de la région Nord Pas-de-Calais. Par ailleurs, SOFIREM détient une participation majoritaire dans la SORID, société de ré-industrialisation du bassin de Decazeville.

En lien avec la faiblesse de la conjoncture économique générale, l'année 2002 a été marquée par une contraction du nombre de dossiers aidés (61 contre 69 l'année précédente) ainsi que du nombre d'emplois aidés attachés à ces dossiers (1.816 emplois créés contre 2.194 en 2001). De même, le volume de financement est en diminution sensible de près de 30 % (10 millions d'euros de concours financiers en 2002 contre 13 millions d'euros en 2001).

Les principales caractéristiques de l'exercice ont été les suivantes : pour la première fois, la totalité des interventions a été réalisée en fonds propres et quasi-fonds propres ; les interventions ont concerné de façon très majoritaire des petits projets : sur 61 dossiers, 88 % concernaient des entreprises employant moins de 50 salariés ; une part croissante des interventions a concerné des entreprises de services à l'industrie, en complément des activités industrielles plus traditionnelles déjà implantées dans les bassins (travail des métaux, chaudronnerie, plastique et automobile) ; enfin, la proportion des dossiers portés par des entreprises d'origine étrangère a fortement diminué en 2002 (11 % des dossiers, 16 % des emplois et 23 % des financements).

En 2002, FINORPA a soutenu 153 dossiers industriels contre 197 l'année précédente avec un volume de financements de 28,5 millions d'euros, en recul de 9 millions d'euros par rapport à l'exercice précédent. Les promesses d'emploi liées à ces différentes interventions sont restées stables, 5.364 dont 1.377 emplois maintenus, contre 5.361 en 2001.

Comme les années précédentes, l'essentiel des interventions de FINORPA a été effectué par apport en fonds propres ; de même les secteurs d'intervention sont restés stables avec une prépondérance des services à l'industrie et du secteur automobile. En raison de la constitution de provisions pour faire face à l'augmentation des risques de défaillance d'entreprises, le résultat net de l'exercice 2002 a été déficitaire de 3,6 millions d'euros.

Au plan de l'actualité, il est enfin indiqué que la ministre déléguée à l'Industrie a fait part en fin d'année dernière au président de la région Nord Pas-de-Calais du souhait des pouvoirs publics de voir CdF se désengager via SOFIREM de sa participation au capital de FINORPA, en lien avec l'échéance prochaine de l'arrêt des derniers sites d'extraction en Lorraine et la perspective de la dissolution de l'entreprise publique. Des contacts ont été engagés entre l'État et la région afin d'étudier les modalités d'une implication de la région dans le dossier de reprise.

Il est enfin précisé qu'à la suite d'un appel d'offres, FINORPA vient d'être chargée dans le cadre de la procédure de DSP, d'une mission de ré-industrialisation du site de Métaeurop, qui est situé au cœur de l'ancien bassin minier du Nord-Pas-de-Calais.

D.- LA GARANTIE DES PENSIONS DES MINEURS

La part du chapitre 46-93 consacrée aux pensions des mineurs (articles 10 et 20) est destinée à permettre le versement des indemnités de chauffage et de logement aux retraités des mines fermées (article 10) et des pensions de base, indemnités de chauffage et de logement et indemnités de raccordement aux retraités anticipés de mines hors charbon, ainsi que (partiellement) des indemnités de chauffage, de logement et de raccordement des retraités des mines de fer et des mines métalliques et diverses (art 20).

Cet ensemble (articles 10 et 20) a connu l'évolution suivante :

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Loi de finances initiale	44,469	40,551	38,737	36,298	38,461	33,376	37,186
Annulations, virements	-0,365	-1,768	- 1,524		- 2,363		
Reports	4,055	6,646	3,933	8,613	7,743	8,299	13,298 (1)
Total des crédits ouverts	48,158	45,429	41,145	44,911	43,842	41,675	50,484
Sommes versées	41,511	41,496	32,532	37,168	35,542	28,377	Exercice en cours

(1) sous réserve de confirmation de la disponibilité de ces crédits.

Les besoins pour 2004 au titre de l'article 10 ont été établis en tenant compte des éléments suivants: une diminution naturelle de 2 % par an des effectifs de prestataires ; une indexation prévisionnelle des primes de chauffage et logement (PCL) équivalente à celle estimée pour 2003, soit 1,75 % au 1^{er} avril 2004 ; un coût des PCL s'élevant à 10 millions d'euros en année pleine ; la prise en charge des PCL de la mine de Salsigne à compter du 1^{er} juillet 2004 : 34 retraités et veuves, coût estimé à 0,04 million d'euros en année pleine ; et une prévision estimée à 0,2 million d'euros pour les loyers de Moyeuve-Grande.

Compte tenu de ce qui précède, les besoins exprimés au projet de loi de finances. 2004 sont de 32,5 millions d'euros. Au titre de l'article 20, le montant des crédits nécessaires demandé au projet de loi de finances 2004 est de 6,537 millions d'euros. Cette estimation prend en compte le financement des mesures existantes, la mise en œuvre d'un nouveau plan social pour la mine de Salsigne en 2004, et l'aide budgétaire aux mines métalliques. Au-delà de 2004, il est difficile de faire des prévisions sur l'ensemble de l'article, d'éventuels plans sociaux et le niveau opportun des aides budgétaires correspondantes ne pouvant être déterminés à l'avance.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 3 novembre 2003, la commission des Finances a examiné les crédits de l'**Industrie**.

Après la présentation de **votre Rapporteur spécial, M. Thierry Carcenac** s'est interrogé sur le rôle qui resterait aux DRIRE après la rétrocession à des organismes privés des activités de contrôle technique des véhicules lourds.

M. Pierre Hériaud a demandé si la mise en œuvre de la loi organique était suffisamment rapide et satisfaisante au Minéfi, au regard du calendrier progressif arrêté jusqu'en 2006. Il faut en particulier faire dériver les programmes des missions nouvellement définies, et non des anciens agrégats. La définition de leur périmètre doit permettre une lisibilité suffisante et préserver le droit d'amendement. Or, on risque de voir une nomenclature largement plaquée sur les structures existantes. Le Minéfi devrait être pilote et l'on s'interroge sur les éléments moteurs de la réforme qu'il dégage, s'agissant même de ses propres administrations. On doit s'interroger sur le caractère interministériel de certaines politiques et sur leur pilotage. En outre, il convient de s'interroger sur le niveau d'investissement particulièrement élevé de GDF (3,7 milliards d'euros en un an).

M. Daniel Garrigue a souhaité une meilleure lisibilité de l'effort budgétaire pour la recherche industrielle, qui incombe aussi aux ministères de la Recherche et de la Défense. En tout état de cause, leur niveau semble insuffisant au regard de ce que font nos concurrents outre atlantique. Les données budgétaires sur les taxes affectées manquent également de lisibilité, en comparaison des annexes budgétaires qui étaient présentées pour les anciennes taxes parafiscales, interdisant ainsi toute recherche de logique de réorganisation des organismes bénéficiaires et de leurs ressources.

M. Bernard Carayon a regretté la sévérité du Rapporteur spécial sur AREVA, qui est la première entreprise mondiale dans son secteur. Il s'est interrogé sur la capacité du ministère de l'Industrie à soutenir une politique industrielle et commerciale, à l'échelle nationale et européenne. La normalisation et la certification sont des enjeux majeurs face au risque d'hégémonie anglo-saxonne. L'obligation européenne imposée à EDF de produire 15 % de sa production à partir d'électricité éolienne a un coût qu'il faudrait évaluer. Les entreprises locales de distribution d'électricité remplissent une mission de service public de proximité qu'il faudrait soutenir.

Votre Rapporteur spécial, a apporté les éléments de réponse suivants :

– les DRIRE limiteront maintenant leur rôle à la supervision des contrôles techniques des véhicules lourds, comme cela était déjà le cas pour les véhicules légers. La mise en œuvre de la loi organique doit impérativement permettre un meilleur contrôle et une bonne évaluation des politiques publiques. Le travail réalisé jusqu'à présent au Minéfi est le minimum possible et il est nécessaire que quelques parlementaires jouent le rôle d'aiguillon auprès de ce ministère ;

– une grande interrogation relative à GDF subsiste, à savoir le fait de disposer de contrats d’approvisionnement à long terme à prix fixe dans un marché de plus en plus dérégulé où les prix baissent. Les investissements actuels de GDF auprès des producteurs peuvent s’entendre dans cette perspective visant à lui apporter une plus grande sécurité. Tout comme EDF, mais avec une situation meilleure, GDF se trouve à la croisée des chemins dans le contexte de libéralisation de la concurrence ;

– la redéfinition de la politique française en matière de recherche industrielle est en cours, le Gouvernement s’attache à rééquilibrer la part de la recherche privée face à une recherche publique, actuellement dominante. Le rôle majeur joué par l’ANVAR et les nouveaux outils en faveur de la recherche privée ne pourront s’apprécier que progressivement. La séparation des actions entre le ministère de l’industrie et celui de la recherche conduit à des imprécisions dans l’évaluation des résultats, problème qui pourrait être résolu par la création éventuelle d’une mission interministérielle consacrée à la recherche ;

– la suppression des taxes parafiscales, à compter du 1^{er} janvier 2004, suscite des inquiétudes dans la mesure où leur remplacement par des taxes affectées se heurte à un récent avis du Conseil d’État qui a refusé de reconnaître que les centres de promotion et de développement des entreprises (CPDE) remplissent une mission de service public, laquelle est selon la loi organique une condition nécessaire à un financement par taxe affectée. Une solution transitoire est prévue pour 2004 ; elle consiste en l’ouverture de crédits budgétaires destinés au financement de ces centres, avec utilisation des excédents de trésorerie. Une solution pérenne devra être trouvée l’an prochain pour assurer l’existence de ces centres, dont l’utilité est incontestable dans la défense de nos industries ;

- AREVA manque d’une stratégie industrielle claire ; alors que EDF est son principal client, elle a souhaité acquérir la filiale d’Alstom consacrée à la transmission et à la distribution d’électricité, ce qui témoignait d’une recherche de diversification hors de la sphère d’EDF. Les possibilités de rapprochement entre AREVA et Alstom auraient d’ailleurs mérité d’être mieux étudiées au moment du sauvetage d’Alstom ;

– le fait que la politique industrielle et la stratégie en matière de commerce extérieur relèvent du même ministère doit assurer une certaine cohérence entre les deux.

M. Bernard Carayon a demandé à votre Rapporteur spécial s’il estimait que le ministère de l’industrie était en mesure de porter une politique industrielle au niveau national, voire d’influer sur la définition d’une politique industrielle au niveau européen.

Votre Rapporteur spécial, a rappelé que la politique industrielle avait longtemps consisté en l’octroi d’aides directes, avec souvent le rôle de « pompier », avant de s’orienter maintenant vers l’amélioration de l’environnement des entreprises, ce qui avait justifié son rapprochement du ministère de l’économie. Les moyens du ministère délégué ne doivent pas s’entendre de façon autonome et ses

actions doivent être intégrées dans l'ensemble de celles menées par le ministère de l'économie. Plutôt que des interventions directes, les mesures de soutien sont désormais transversales, en faveur de l'innovation et de la recherche, par exemple. Ces orientations nouvelles sont mieux adaptées aux réalités d'aujourd'hui et n'induisent pas forcément des crédits budgétaires.

M. Bernard Carayon a convenu qu'une politique industrielle ne passe pas forcément par des aides publiques. Il est cependant à craindre que la France manque d'une véritable doctrine industrielle, depuis de nombreuses années, et que cette absence soit à l'origine d'un certain nombre d'échecs. Or le ministère devrait jouer un rôle pilote dans la détermination du périmètre stratégique de l'industrie française et européenne, comme cela a été le cas pour le nucléaire ou l'aéronautique. Quelle est, par exemple, la stratégie en matière d'industrie pharmaceutique ?

M. Daniel Garrigue a souligné qu'il fallait distinguer la stratégie industrielle, à déterminer au niveau national et européen, de la politique en faveur des entreprises en difficulté. Les États-Unis dénoncent les aides aux entreprises en difficulté, mais possèdent une stratégie claire, soutenue par un programme de défense présentant souvent un caractère dual. En France, les financements sont dispersés et n'obéissent à aucune véritable orientation.

M. Bernard Carayon a indiqué que le Président des Etats-Unis annonçait régulièrement des objectifs commerciaux et industriels, au service desquels il mettait des moyens publics importants, qu'ils passent par un soutien aux technologies-clé, par les « *advocacy centers* » ou par une diplomatie économique.

Votre Rapporteur spécial, a douté que le ministère de l'industrie soit en mesure d'élaborer des stratégies industrielles, alors qu'elles doivent être incarnées au plan européen. Lorsqu'il était parlementaire européen, il a participé à l'élaboration du 6^{ème} programme cadre de recherche et développement (PCRD). La France était peu impliquée dans ce travail, tout comme elle n'a qu'une place limitée dans sa réalisation, malgré l'importance des crédits en jeu. Puis il a poursuivi ses réponses :

– la différence de coût entre l'électricité éolienne et l'électricité nucléaire est certaine et se traduit par un surcoût d'un milliard d'euros pour EDF, qui constitue une contrainte de se fournir en partie avec ce type d'électricité ;

– le développement des entreprises de distribution locale l'électricité sera un phénomène naturel à partir de 2007 ; il y a lieu de le favoriser, d'ores et déjà, dans la mesure où il sera bénéfique pour les consommateurs.

Votre Commission a ensuite examiné un amendement du Gouvernement (n° II-27) visant à compenser pour la Sécurité Sociale le coût des mesures d'exonération sociale en faveur des « jeunes entreprises innovantes ».

Votre Rapporteur spécial, a indiqué qu'il s'agissait simplement de tirer les conséquences de la création du statut des « jeunes entreprises innovantes ».

M. Pierre Hériaud a remarqué qu'un taux de 15 % des charges totales consacrées aux dépenses de recherche sera particulièrement difficile à atteindre, puisqu'il supposerait que 35 % de l'excédent brut d'exploitation soient utilisés à cette fin. Très peu d'entreprises seront éligibles à ce dispositif. Dans le même sens, **Mme Marie-Anne Montchamp** a estimé que lorsqu'une entreprise consacre 6 à 7 % de ses charges aux dépenses de recherche, cela est déjà une proportion élevée.

M. Daniel Garrigue a précisé que le coût estimé de la mesure était seulement de 5 millions d'euros, ce qui montre bien que peu d'entreprises pourraient en bénéficier.

Votre Rapporteur spécial, a confirmé ces informations. Il a critiqué le dispositif limitant les exonérations aux « jeunes entreprises innovantes », toutes les entreprises devant être poussées à l'innovation et à cause du risque de création d'une nouvelle niche fiscale.

M. Daniel Garrigue a estimé que le dispositif général visant à élargir le champ du crédit d'impôt recherche était bien meilleur et que le statut de « jeune entreprise innovante » n'a vocation qu'à concerner quelques jeunes pousses (*start-up*).

Votre Commission a adopté cet amendement.

Votre Rapporteur spécial, a indiqué que la Cour des comptes était déjà très active dans le domaine de l'industrie et avait notamment réalisé d'intéressants travaux sur l'Institut français des pétroles, sur AREVA ou sur le fonctionnement des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement. Il n'a donc pas souhaité, dans l'immédiat, demander d'autres travaux.

Votre Commission a ensuite *adopté*, conformément à la proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits de l'industrie pour 2004 et *vous demande d'émettre un avis favorable à leur adoption*.

[Voir la suite du rapport](#)