

N°76

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

INDUSTRIE

Par M. Christian GAUDIN,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Émorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Hérisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean Besson, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, MM. Marcel Deneux, Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, François Gerbaud, Alain Gérard, Charles Ginésy, Georges Ginoux, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Paul Natali, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

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

Sénat : 73 et 74 (annexe n° 11) (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
CHAPITRE I^{ER} - RAPPEL : LE PRÉSENT AVIS NE RECOUVRE PAS LA TOTALITÉ DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DÉLÉGUÉ A L'INDUSTRIE	8
I. LE MINISTÈRE DÉLÉGUÉ À L'INDUSTRIE AU SEIN DU BUDGET DE L'ÉTAT	8
A. LA STRUCTURE DU MINISTÈRE DÉLÉGUÉ.....	8
B. LES ATTRIBUTIONS DU MINISTÈRE DÉLÉGUÉ	9
II. LE MINISTÈRE DÉLÉGUÉ À L'INDUSTRIE DANS LE CADRE DE LA LOLF	10
A. UNE RESTRUCTURATION BUDGÉTAIRE.....	11
B. UNE RESTRUCTURATION CONCEPTUELLE.....	13
III. LE PÉRIMÈTRE DU PRÉSENT AVIS N'INTÈGRE PAS LE SECTEUR DE L'ÉNERGIE NI CELUI DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS	14
CHAPITRE II - LA FORTE MAÎTRISE DES CRÉDITS DE L'INDUSTRIE NE TRADUIT PAS UN REPLI DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE	16
I. LA BAISSSE TRÈS SENSIBLE DES CRÉDITS DE L'INDUSTRIE HORS ÉNERGIE ET POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS	16
A. CETTE BAISSSE S'EXPLIQUE ESSENTIELLEMENT PAR DES FACTEURS TECHNIQUES OU DES ÉVOLUTIONS PRÉVISIBLES.....	17
1. <i>Les deux baisses apparemment les plus inquiétantes sont en fait des diminutions « techniques »</i>	17
a) La diminution des crédits de soutien à la compétitivité des entreprises	18
b) La diminution des crédits de développement industriel régional	19
2. <i>La fin des aides à la construction navale répond à des engagements européens et internationaux</i>	20
B. LES DÉPENSES EN AUGMENTATION TRADUISENT LA PRIORITÉ DONNÉE À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET À LA RECHERCHE INDUSTRIELLE.....	21
1. <i>Le financement des écoles d'ingénieurs</i>	21
a) Les écoles des mines.....	21
b) Les autres écoles d'ingénieurs.....	22
c) Le soutien à la création de groupements européens d'établissements d'enseignement supérieur.....	22
2. <i>Le financement de l'ANVAR</i>	22
3. <i>Les grands programmes de recherche industrielle</i>	23
4. <i>La procédure ATOUT</i>	23
5. <i>La compensation de l'exonération de charges sociales au profit des jeunes entreprises innovantes</i>	24

CHAPITRE III - LE PLAN ANTI-DÉLOCALISATIONS DU GOUVERNEMENT FACE AUX PROPOSITIONS DU SÉNAT	26
I. LE PLAN ANTI-DÉLOCALISATIONS DU GOUVERNEMENT VU PAR LE PRÉSIDENT DU GROUPE DE TRAVAIL SÉNATORIAL	26
A. LE PLAN ANTI-DÉLOCALISATIONS DANS LE PLF 2005	26
B. LES QUATRE MESURES DU PLAN.....	27
C. ANALYSE DES DISPOSITIFS ET DE LEUR MODE DE FINANCEMENT.....	28
1. <i>L'incitation à la relocalisation (mesure n° 1)</i>	29
a) Le dispositif de crédit d'impôt pour relocalisation	29
b) L'encadrement strict du dispositif	29
2. <i>La prévention des délocalisations dans les zones les plus fragiles</i>	30
a) Le dispositif de crédit de taxes professionnelles.....	30
3. <i>La politique d'attractivité des pôles de compétitivité</i>	31
a) Les pôles de compétitivité	32
b) Les projets de recherche au sein des pôles	33
c) Les moyens financiers consacrés à la mesure.....	34
D. LES REDÉPLOIEMENTS DE MOYENS EXISTANTS.....	35
1. <i>La baisse générale de l'impôt sur les sociétés</i>	38
II. OBSERVATIONS GLOBALES QUANT À LA PRISE EN COMPTE DES PROPOSITIONS SÉNATORIALES	39
1. <i>Les actions ciblées ne doivent pas faire oublier que la problématique des délocalisations concerne toutes les régions et tous les secteurs</i>	39
a) L'élargissement des mesures géographiques	40
b) La généralisation de l'amélioration des aides.....	40
2. <i>La TVA de compétitivité est une des options que le Gouvernement aurait dû examiner avec plus d'intérêt</i>	41
a) Rappel de la proposition de TVA de compétitivité.....	41
b) Les travaux du Sénat ont permis de lever plusieurs objections traditionnelles à la TVA de compétitivité.....	42
Le débat sur la TVA de compétitivité a connu de nouvelles avancées dans le PLF 2005	44

INTRODUCTION

Le Sénat s'apprête à examiner les crédits de l'industrie au moment où **ce secteur apparaît particulièrement fragilisé, pour des raisons conjoncturelles mais aussi structurelles.**

Les raisons conjoncturelles tiennent à trois années de récession, dont notre économie en général et nos industries en particulier ne sortent que depuis quelques mois.

Ainsi, malgré une indéniable reprise de l'activité en 2004, avec un taux de croissance de 2,5 %, ce n'est qu'au printemps dernier que la production industrielle retrouvait tout juste son niveau de 2000.

Dès lors, nos entreprises se présentent-elles avec des taux de marge qui commencent juste à se redresser après avoir atteint leur niveau le plus faible en 2003, suite à 5 années de baisse ininterrompue.

Si elles commencent à réduire les importants stocks constitués en 2002 et 2003, elles demeurent encore prudentes quant à la reprise attendue des investissements (+ 5 % attendus en 2004, après une baisse de 18 % depuis 2002), car leur endettement reste élevé.

Quant à l'emploi salarié dans les branches industrielles, il continue de ralentir (-2,5 % en 2003 et probablement -2,1 % en 2004, soit une perte de 70.000 emplois).

Globalement, il n'est pas irréaliste d'estimer que la poursuite du rythme de croissance actuelle de 2,5% pour 2005 permettra à l'amélioration récente de se poursuivre.

Toutefois, votre rapporteur pour avis estime qu'il serait imprudent de s'en remettre uniquement à cette confirmation de la reprise industrielle. En effet, il semble que la situation de l'industrie française ne soit pas simplement le fait de la conjoncture ou de l'appréciation de l'euro.

L'industrie française semble connaître une détérioration structurelle de sa compétitivité, qu'il convient d'analyser sans céder à un quelconque catastrophisme¹.

En effet, alors que la reprise du commerce mondial s'affirme en 2003 (+ 4,5 % en volume), les exportations industrielles françaises se replient (-1,6 %). Au-delà de la baisse du dollar, nos exportations pâtissent d'une spécialisation géographique structurellement faible dans les zones actuellement les plus porteuses (Asie, États-Unis et PECO) et, par le recul temporaire du secteur

¹ Cette attitude, qui peut conduire à des tentations de repli, a d'ailleurs été très clairement écartée dans le rapport rendu en juin 2004 par le groupe de travail sur la délocalisation des industries de main d'oeuvre constitué au sein de votre commission et présidé par votre rapporteur pour avis.

aéronautique, nos parts de marché en volume amplifient en 2003 un recul amorcé dès 2002. Le solde extérieur industriel s'est ainsi dégradé en 2003 sous l'influence d'une baisse des exportations supérieure à celle des importations (-0,8 %).

Sans surprise, ce recul affecte différemment les secteurs selon leur niveau de valeur ajoutée.

Ainsi à une extrémité, se trouve le secteur des biens d'équipement qui profitent de la reprise mondiale depuis 2003, tandis qu'à l'autre, le secteur des biens de consommation ne parvient pas à capter le maintien de la demande intérieure qui profite surtout aux importations (habillement, chaussure, électronique...) à l'exception des produits à très forte valeur ajoutée de l'industrie pharmaceutique. Entre les deux, les biens intermédiaires tardent à profiter du rebond de la demande mondiale sans connaître pour autant un repli sur le marché intérieur.

Ceci renforce la nécessité primordiale de soutenir l'innovation de notre industrie, d'autant que la position technologique de la France se dégrade continuellement depuis quelques années. Les entreprises françaises déposent moins de demandes de brevets que leurs principales concurrentes étrangères. Dans le domaine des hautes technologies, notre part de marché à l'exportation, encore importante, connaît un décrochage récent et notre excédent (rapporté aux importations mondiales) recule de 8 % par an depuis 1995.

C'est dans ce contexte que votre rapporteur vous présente son avis sur les crédits consacrés à l'industrie par le projet de loi de finances pour 2005.

Conformément aux règles de votre commission, **le présent avis ne traite pas des crédits relatifs aux secteurs de l'énergie et aux postes et télécommunications**, qui feront l'objet d'avis séparés compte tenu de leurs fortes spécificités. Votre rapporteur pour avis a toutefois jugé utile de resituer les crédits qu'il examine dans le cadre plus général du ministère délégué à l'industrie ainsi que de l'ensemble du ministère de l'économie des finances et de l'industrie (MINEFI), en particulier dans la perspective de la loi organique sur les lois de finances (chapitre 1^{er} du présent avis).

Il en ressort que **les crédits de l'industrie (hors énergie et postes et télécommunications) passent de 772 à 688 millions d'euros, connaissant ainsi une baisse (-11 %) plus sensible que celle affectant l'ensemble des crédits du MINEFI (-1 %)**. L'analyse effectuée au deuxième chapitre du présent avis conclut au caractère essentiellement technique de la diminution observée. Celle-ci provient en effet largement d'un changement de périmètre et du respect d'engagements internationaux prévus depuis des années. De plus, cette baisse ne fait pas obstacle au maintien d'une vraie priorité en faveur de l'innovation industrielle.

Mais cette baisse de crédits, même technique, ne saurait rendre pleinement compte, à elle seule, de la volonté de « retour de la politique industrielle » affichée par le Gouvernement. **En effet, la maîtrise des crédits**

ministériels doit être resituée dans le cadre d'un effort de dépense fiscale sans précédent en faveur de notre compétitivité industrielle.

En effet, il convient de rappeler l'augmentation de 300 millions d'euros du soutien à la recherche privée en 2005¹ et surtout l'engagement, dès cette même année, d'**un plan anti-délocalisations évalué à 800 millions d'euros de dépense fiscale² nouvelle.**

Le troisième chapitre de cet avis est consacré à l'étude du plan gouvernemental ainsi qu'à son articulation avec le rapport d'information sur le même sujet adopté par votre commission il y a quelques mois³.

Si ce plan ambitieux doit être salué pour son volontarisme, il appelle toutefois plusieurs observations, notamment par rapport à **la proposition d'instauration d'une TVA de compétitivité** que votre commission avait adoptée en juin dernier.

¹ Ces 300 millions d'euros en faveur des entreprises (dont un renforcement de 235 millions du crédit impôt-recherche) constituent 30 % de l'augmentation du budget de la recherche en 2005.

² La consolidation de ces deux politiques dans le PLF 2005 aboutit à une évaluation totale d'environ 1050 milliards et non de 1100 milliards (800+300), compte tenu de la double comptabilisation de certaines dépenses fiscales (une part du crédit impôt-recherche affectée aux pôles de compétitivité) ou de certains crédits budgétaires (notamment l'action « jeunes entreprises innovantes »).

³ Rapport d'information n°374 du groupe de travail sur les délocalisations des industries de main d'oeuvre, déposé le 23 juin 2004 par M. Francis Grignon, rapporteur.

CHAPITRE I^{ER} -

RAPPEL : LE PRÉSENT AVIS NE RECOUVRE PAS LA TOTALITÉ DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DÉLÉGUÉ A L'INDUSTRIE

Comme chaque année, le présent avis ne recouvre qu'une partie du ministère délégué à l'industrie. Avant de préciser le périmètre pris en compte (III), votre rapporteur se propose de rappeler comment le ministère délégué à l'industrie dans son ensemble s'inscrit dans le budget de l'Etat (I), en particulier dans la perspective de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (II).

I. LE MINISTÈRE DÉLÉGUÉ À L'INDUSTRIE AU SEIN DU BUDGET DE L'ÉTAT

Depuis 1997, il n'existe plus de ministère plein de l'industrie mais un secrétariat d'Etat (jusqu'en 2002) ou un ministère délégué intégré dans le ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie (MINEFI).

En conséquence, les crédits de l'industrie demandés par le projet de loi de finances pour 2005 (PLF 2005) figurent dans le fascicule budgétaire du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie. Toutefois, ce rattachement ministériel n'a pas provoqué de modification majeure de la structure du ministère délégué ni du contenu de ses attributions.

A. LA STRUCTURE DU MINISTÈRE DÉLÉGUÉ

L'administration centrale s'organise autour de quatre directions :

– la direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP) qui n'est pas l'unique « direction générale » mais est la seule à regrouper deux directions d'administration centrale : la direction des ressources énergétiques (DIREM) et la direction de la demande et des marchés énergétiques (DIDEM) ;

– la direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (DGSNR) qui couvre l'ensemble des aspects liés à l'énergie nucléaire civile et à la radioactivité. Bien qu'entièrement supportée budgétairement par le MINEFI, la DGSNR est placée sous l'autorité conjointe des ministres chargés de l'industrie, de l'environnement et de la santé ;

– la direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes (DIGITIP), dont le champ d'intervention est des plus composites puisqu'il regroupe des services sectoriels (service des industries manufacturières et des activités postales et service des technologies de la société de l'information) et des services plus transversaux (service des études et statistiques de l'industrie et service des politiques d'innovation et de compétitivité) ;

– la direction de l'action régionale et des petites et moyennes industries (DARPMI), dont la caractéristique essentielle est de piloter les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), qui mettent en œuvre les politiques définies par chacune des directions de l'administration centrale et regroupent 74 % des agents du ministère (3.260 agents sur un total de 4.414¹).

B. LES ATTRIBUTIONS DU MINISTÈRE DÉLÉGUÉ

Le projet de loi de finances le décompose en cinq agrégats du MINEFI : le 18, le 21, le 22, le 23 et le 24. Une lisibilité directe est donnée par l'intitulé des agrégats 21, 22 et 24. Mais les choses sont moins évidentes pour les agrégats 18 et surtout 23.

En effet, l'agrégat 21 comprend les moyens concourant à la mise en œuvre des politiques conduites dans le domaine de l'énergie et des matières premières.

Tout aussi clair dans son intitulé est l'agrégat 22, rassemblant les moyens d'intervention directs en faveur de l'investissement, de la recherche industrielle et de l'innovation dans les entreprises et l'innovation.

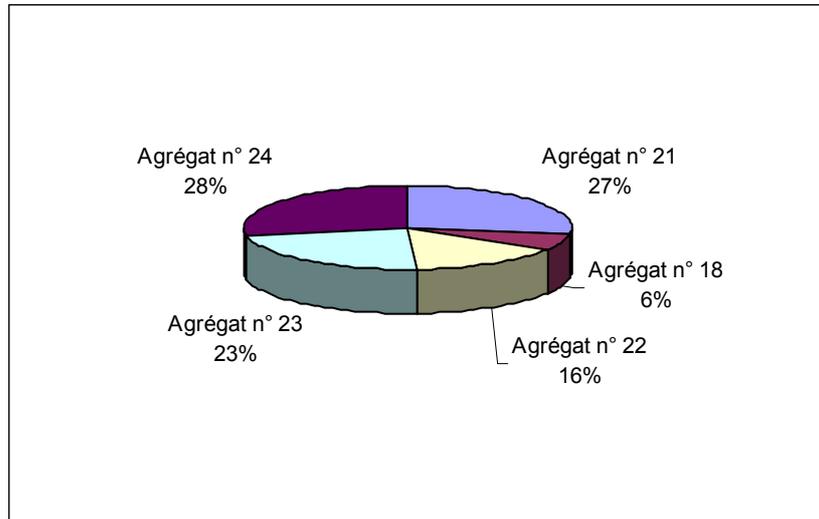
De même, l'agrégat 24 correspond aux moyens consacrés à l'accompagnement des mutations industrielles.

En revanche, l'agrégat 18 intitulé « services de l'action régionale pour la sécurité et la compétitivité des entreprises » regroupe en fait essentiellement les crédits affectés aux DRIRE, qui concourent donc -entre autres- aux missions décrites dans les trois agrégats précédents.

Enfin et surtout, l'agrégat 23 regroupant « les moyens permettant de conduire une action sur l'environnement et le développement de la compétitivité des entreprises » correspond à des activités extrêmement hétéroclites allant des moyens consacrés au secteur de la poste et des télécommunications aux aides au transport de la presse en passant par les écoles des mines. Or, comme l'indique le graphique ci-dessous, cet agrégat 23 représente près du quart (23 %) des crédits du ministère.

¹ Cet effectif total au 1^{er} juillet 2004 est en progression de 2% par rapport au 1^{er} juillet 2003 (4.414 contre 4322).

LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DÉLÉGUÉ A L'INDUSTRIE PAR AGRÉGAT



Source : ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie.

Votre rapporteur pour avis n'estime pas nécessaire de rappeler l'ensemble des limites que rencontre ce système d'agrégats en termes de lisibilité de l'action du ministère délégué.

Elles ont en effet largement été entendues par le Gouvernement, qui n'a pas conçu les 6 programmes LOLF concernant le ministère délégué comme un prolongement des 5 agrégats actuels.

II. LE MINISTÈRE DÉLÉGUÉ À L'INDUSTRIE DANS LE CADRE DE LA LOLF

En application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, la prochaine loi de finances (PLF 2006) ne sera plus présentée, votée et exécutée par ministère mais selon une répartition en missions et en programmes détaillés par action.

La LOLF devrait renouveler doublement la structure du budget du ministère délégué à l'industrie :

– de façon relativement classique, la LOLF opère une restructuration budgétaire permettant de resituer l'action du ministère délégué dans la continuité de la politique économique d'ensemble (A) ;

– de façon plus spécifique, la LOLF opère une restructuration conceptuelle des crédits du ministère, en passant d'une philosophie de découpage par secteur à une distinction par type d'interventions (B).

A. UNE RESTRUCTURATION BUDGÉTAIRE

Cette réforme a pour premier effet de renforcer l'ancrage de l'ex-ministère de l'industrie (aujourd'hui ministère délégué) au sein du grand ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie (MINEFI).

En effet, dans l'architecture retenue par le Gouvernement, la notion de programme *ministériel*¹ s'entend au niveau de l'ensemble du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie. Ainsi, au sein de la mission ministérielle (propre au MINEFI) « développement et régulation économique », deux des quatre programmes concernant le ministère délégué feront intervenir d'autres services du MINEFI.

Le ministère délégué à l'industrie devrait toutefois occuper une place stratégique au sein de cette mission du MINEFI. En effet, comme l'indique le tableau ci-dessous, alors que les actions relevant actuellement du budget de l'industrie représentent 46 % des crédits de la mission, les services du ministère délégué gèrent trois des quatre programmes de cette mission. Ceci s'explique sans doute par le caractère relativement large des missions des services de l'industrie par rapport à d'autres grands ensembles du MINEFI.

LES CRÉDITS DE L'INDUSTRIE DANS LA FUTURE MISSION « DÉVELOPPEMENT DES RÉGULATIONS ÉCONOMIQUES »

	Mission ministérielle <u>développement et régulations économiques</u> (3.494 millions d'euros)	Gestionnaire de programme
	Programme « Développement des entreprises » (1.180 millions d'euros)	Vice-président du Conseil général des Mines
85,6	Politique de l'énergie et des matières premières	
147,8	Environnement et compétitivité des entreprises industrielles	
142,2	Offre de formation aux entreprises	
60,0	Accompagnement des mutations industrielles	
287,7	<i>Développement des PME du commerce et de l'artisanat</i>	
218,9	Développement des télécommunications	
238,1	<i>Développement international de l'économie française</i>	
	Programme « Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel » (246 millions d'euros)	Directeur général des entreprises
13,6	Prévention des nuisances et des risques industriels	
120,0	Contrôles techniques de sécurité et de métrologie	
33,4	Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	
79,2	Développement industriel	

¹ Les programmes ministériels devraient constituer l'échelon clé de l'exécution et de l'évaluation des performances, alors que les missions constitueront le niveau privilégié du contrôle parlementaire au stade du vote de la loi de finances.

	Programme « Régulation et sécurisation des échanges de biens et services » (1.412 millions d'euros)	Secrétaire général du MINEFI
16,7	Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	
50,3	Régulation concurrentielle des marchés	
106,4	Protection économique du consommateur	
337,8	Maîtrise et régulation des flux de marchandises	
454,7	Protection de l'espace national et européen	
53,1	Sécurité du consommateur	
9,9	Mise en œuvre indépendante du droit de la concurrence	
20,5	Régulation des télécommunications (ART)	
362,3	Soutien	
	Programme « Passifs financiers miniers » (655 millions d'euros)	DGEMP
37,0	Gestion de l'après-mines	
0,5	Indemnisation liée aux sinistres de l'après-mines	
15,0	Travaux de sécurité dans les mines et expropriations sur les sites miniers	
602,9	Prestations à certains retraités des mines	

Source : ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie.

Hormis ces quatre programmes au sein de deux missions ministérielles du MINEFI, le ministère délégué à l'industrie inscrira aussi une partie de son action dans une mission interministérielle. Il s'agit de la mission « recherche et enseignement supérieur » qui regroupe 13 programmes répartis entre 6 ministères gestionnaires. Deux de ces programmes reviennent au MINEFI et seront gérés par les seuls services du ministère délégué à l'industrie (un programme pour la DGEMP et un autre pour la Direction générale des entreprises, comme l'indique le tableau ci-après). Contrairement à ce qui prévaut pour les missions ministérielles « développement et régulation économique », la problématique organisationnelle de ces deux programmes de recherche est donc indépendante de la question de la place du ministère délégué à l'industrie au sein du MINEFI. En revanche, elle devrait être directement affectée par le débat des prochains mois sur la loi d'orientation et de programmation pour la recherche. En effet, il n'est pas exclu que la question centrale du rapprochement de la recherche et de l'innovation industrielle ne se traduise par une modification du périmètre des structures ministérielles¹.

¹ On peut citer la proposition du Professeur Beaulieu, co-président du comité d'initiatives et de projet, de création d'un grand ministère de l'innovation, de la recherche et de l'enseignement supérieur.

**LES CRÉDITS DE L'INDUSTRIE AU SEIN DE LA MISSION
« RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »**

	Mission interministérielle <u>recherche et enseignement supérieur</u>	Gestionnaire de programme
	Programme « Recherche industrielle » (428 millions d'euros)	Directeur général des entreprises
	Recherche publique sur les technologies de base	
	Soutien et diffusion de l'innovation technologique	
	Soutien de la recherche industrielle stratégique	
	Programme « Recherche dans le domaine de l'énergie » (617 millions d'euros)	Directeur général de l'énergie et des matières premières (DGEMP)
	Compétitivité, sécurité et développement de l'énergie nucléaire	
	Technologies performantes de l'énergie	
	Compétitivité et développement du secteur des hydrocarbures et de ses infrastructures, diversification des réserves	

Source : ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie.

A ces six programmes auxquels le ministère délégué participe, il convient d'ajouter qu'il bénéficie, comme l'ensemble du MINEFI, des crédits du programme « soutien des politiques économique, financière et industrielle » au sein de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques », puisque ce programme regroupe les fonctions transversales relatives à la gestion du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie et les politiques correspondantes (713 millions d'euros pour l'ensemble du MINEFI dans le PLF 2005¹).

B. UNE RESTRUCTURATION CONCEPTUELLE

Comme la plupart des ministères, la LOLF affecte le ministère délégué à l'industrie par des regroupements ou des décloisonnements dans la présentation des crédits. Mais cette restructuration budgétaire s'accompagne aussi d'une véritable restructuration conceptuelle de l'action du ministère.

En effet, la délimitation des programmes de la mission ministérielle « développement et régulation économiques » permet de bien distinguer les trois postures de l'Etat face aux entreprises : l'Etat promoteur, l'Etat protecteur et l'Etat régulateur, respectivement représentées par :

- le programme « développement des entreprises » ;
- le programme « contrôle et prévention des risques technologiques et du développement industriel » ;

¹ Ce montant est très inférieur à l'actuel agrégat « administration générale et dotations communes » (agrégat 31) du MINEFI qui s'élève à 3.059 millions d'euros. Cette réduction tient à la volonté de ne garder dans ce programme que les actions support dont le rattachement à d'autres programmes était strictement inopérant.

– et le programme « régulation et sécurisation des échanges de biens et services ».

La seule vraie limite à cette logique est la présence de l'action « développement industriel » dans le deuxième programme et non dans le premier (comme indiqué dans le tableau plus haut). La raison qui explique ce choix surprenant est l'intérêt pratique au regroupement dans un même programme de tous les crédits relatifs aux DRIRE qu'il s'agisse des actions de contrôle technique et de sécurité ou du développement industriel.

Le choix opéré n'a toutefois pas pour effet de remettre en cause l'acquis en termes de lisibilité résultant de la décomposition de l'action du ministère en trois grands types d'intervention.

Si l'on y ajoute le programme « passifs financiers miniers » rattachable à l'idée d'Etat providence¹ et les deux programmes industriels de l'Etat-chercheur, il serait alors possible de présenter l'action du ministère au travers de cinq postures et non plus au travers de secteurs d'intervention, comme c'est le cas aujourd'hui (énergie et matières premières, nucléaire, postes et technologies de l'information etc.).

Les modifications introduites par la LOLF affectent donc les grilles de lecture possibles des crédits de l'Etat en faveur de l'industrie.

Votre rapporteur pour avis sera attentif à la façon dont le contrôle exercé par votre commission serait susceptible d'être éventuellement affecté par ces nouveaux paramètres.

III. LE PÉRIMÈTRE DU PRÉSENT AVIS N'INTÈGRE PAS LE SECTEUR DE L'ÉNERGIE NI CELUI DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

Conformément au programme de travail adopté par votre commission, le présent avis concerne l'activité du ministère chargé de l'industrie à l'exception du secteur de l'énergie ainsi que du secteur des postes et télécommunications. Ces secteurs sont traités dans deux avis spécifiques qui seront eux aussi soumis à votre commission.

L'exclusion relative au secteur de l'énergie s'applique :

– à la totalité de l'agrégat 21 relatif à l'énergie et aux matières premières (706,5 millions d'euros inscrits au PLF 2005) ;

– à la quasi-totalité de l'agrégat 24 relatif à l'accompagnement des mutations industrielles. En effet, 91,6 % de cet agrégat (654,4 sur 714,4 millions d'euros) concerne la gestion des passifs financiers miniers (chapitre 69-01) et vous sera, à ce titre, présenté par le rapporteur pour avis en charge de l'énergie.

¹ Car constitué à 92% de l'action « prestations à certains retraités des mines »

L'exclusion relative au secteur des postes et télécommunications s'applique :

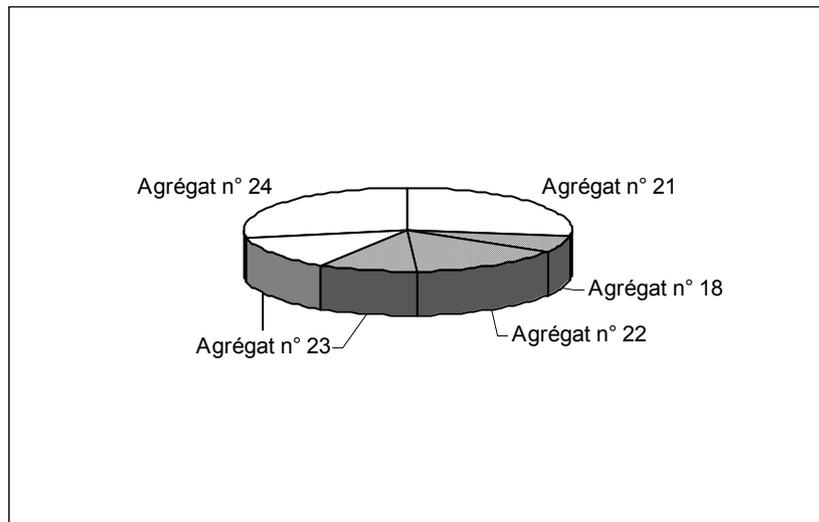
– au groupement des écoles des télécommunications (au sein du chapitre 36-10, ce groupement est financé par les articles 72 et 73 pour un montant total de 93,91 millions d'euros) ;

– aux organismes de médiation, contrôle et régulation du secteur postal et des télécommunications (59,58 millions d'euros répartis sur plusieurs articles dont 50,1 millions d'euros pour l'ART et l'ANF¹) ;

– aux aides au transport postal de la presse (176 millions d'euros correspondant à l'article 60 du chapitre 44-80 contre 289,6 millions en 2004 du fait d'une redéfinition du périmètre d'intervention du ministère).

LES CRÉDITS HORS ÉNERGIE ET P&T AU SEIN DU MINISTÈRE DÉLÉGUÉ

(Ces crédits sont représentés en grisé)



Source : ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie.

Comme l'indique le graphique ci-dessus, le présent avis concerne donc 688,26 millions d'euros de crédits. Par la neutralisation des secteurs historiquement très spécifiques de l'énergie et des postes et télécommunications, ce périmètre permet la mise en évidence des actions quotidiennes du ministère dans l'ensemble des autres secteurs industriels beaucoup plus banalisés représentant l'essentiel de la production industrielle.

¹ Respectivement Agence de régulation des télécommunications et Agence nationale des fréquences.

CHAPITRE II -

LA FORTE MAÎTRISE DES CRÉDITS DE L'INDUSTRIE NE TRADUIT PAS UN REPLI DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

En effet, la diminution des crédits affectés à l'industrie (I) s'explique essentiellement par des facteurs techniques (II) et n'est pas contradictoire avec le renforcement de la politique industrielle. En effet, celle-ci repose de plus en plus sur l'instrument de la dépense fiscale, notamment au travers du plan de lutte contre les délocalisations qui sera examiné en troisième partie du présent rapport.

I. LA BAISSÉ TRÈS SENSIBLE DES CRÉDITS DE L'INDUSTRIE HORS ÉNERGIE ET POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

La contrainte budgétaire appliquée à l'ensemble du MINEFI (-1 %) concerne aussi les crédits de l'industrie (-2,3 %) et plus encore les crédits hors énergie et postes et télécommunications (-11 %).

L'écart entre ces deux derniers chiffres met en évidence le redéploiement interne des crédits de l'industrie en faveur de l'activité à l'énergie au sens large par la forte augmentation des dépenses des passifs financiers miniers (+127 millions d'euros).

La baisse des crédits hors énergie et postes et télécommunications est le résultat de variations importantes.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'INDUSTRIE
(HORS ÉNERGIE ET POSTES & TÉLÉCOMMUNICATIONS)**

(en millions d'euros)

DO + CP	PLF 2004	LFI 2005	Evolution en %
Soutien R & D et Investissement PMI	372,39	396,51	+6,48 %
ANVAR (Fonctionnement et investissement)	124,40	133,10	6,99
Développement industriel régional	55,64	47,45	-14,72
R & D (ex. ch 66-01) RRIT	148,25	162,70	9,75
RTPG (ex FSH)	8,60		-100
Diffusion des techniques (ATOOUT)	10,50	18,26	73,90
Jeunes entreprises innovantes	25,00	35,00	40,00
Environnement des entreprises	269,6	231,75	-14,1 %
Formation d'ingénieurs (hors telecom)	106,20	106,73	0,00
Soutien à la compétitivité des entreprises (Actions collectives, CTI, Normes qualité...)	163,40	125,02	-23,49
Reconversions, restructurations (hors mines)	130,47	60	-45,9 %
Aides à la reconversion et à la restructuration	39,00	38,50	-1,28
Construction navale	91,47	21,50	-76,50
TOTAL	772,46	688,26	-11 %

ANVAR : Agence nationale de valorisation de la recherche

CTI : Centres Techniques Industriels

RRIT : Réseau national de recherche et d'innovation technologique

***A. CETTE BAISSSE S'EXPLIQUE ESSENTIELLEMENT PAR DES FACTEURS
TECHNIQUES OU DES ÉVOLUTIONS PRÉVISIBLES***

Ceci vaut pour l'ensemble des diminutions mises en évidence par le tableau ci-dessus : les actions de soutien à la compétitivité et au développement régional des PMI (1) ainsi que le soutien à la construction navale (2).

1. Les deux baisses apparemment les plus inquiétantes sont en fait des diminutions « techniques »

Compte tenu de l'importance unanimement reconnue des actions en faveur de l'environnement et de l'innovation des petites et moyennes entreprises industrielles dans le cadre de la mondialisation, l'attention de votre rapporteur pour avis a été particulièrement attirée par deux baisses importantes : celle des actions de soutien à la compétitivité des entreprises (-23 %) et celle des actions de développement industriel régional (-14,72 %).

a) La diminution des crédits de soutien à la compétitivité des entreprises

Elle s'explique en quasi-totalité (à 98,7 %) par la baisse des crédits dédiés aux centres techniques industriels (CTI), comme le tableau ci-dessous le met en évidence.

**LES ACTIONS DE SOUTIEN A LA COMPÉTITIVITÉ
DES ENTREPRISES PAR ORDRE DÉCROISSANT**

(en millions d'euros)

ACTIONS	IMPUTATION	LFI 2004	PLF 2005	Evolution	%
Centres techniques industriels (CTI)	Chapitre 44-05	89,67	52,74	-36,93	-41,1
Normes de qualité	Chapitre 44-93 et 64-94	52,34	51,21	-1,13	-2,1 %
Actions de formation et d'incitation	Chapitre 43-01	10,90	11,60	+0,7	+1,42 %
Actions collectives PMI	Chapitre 64-92 (article 40)	10	10	0	0 %
Autres actions		0,5	0,5	0	0 %
TOTAL		162,91	125,5	-37,41	-23 %
Part des CTI sur le total		55 %	42 %	98,7 %	98,7 %

Les centres techniques industriels (CTI) créés par la loi n° 48-1228 du 22 juillet 1948 sont des établissements d'utilité publique créés par arrêté du ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie. Conformément à l'article 2 de cette loi, ils ont pour objet de promouvoir le progrès des techniques, de participer à l'amélioration du rendement et à la garantie de la qualité dans l'industrie. A cet effet, ils coordonnent et facilitent diverses initiatives ; ils exécutent ou font exécuter des travaux de laboratoire et d'ateliers expérimentaux ; ils participent en particulier aux enquêtes sur la normalisation et à l'établissement de règles permettant le contrôle de la qualité. Leur utilité est unanimement reconnue.

Leur action est complétée par celle des comités professionnels de développement économique (CPDE), organismes qui ont un rôle de communication et d'information.

Traditionnellement, les ressources budgétaires des CTI et des CPDE étaient complétées par le produit de taxes parafiscales. Certaines d'entre elles sont arrivées progressivement à échéance à partir de 2000. En outre, la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} juillet 2001 organise un dispositif transitoire d'extinction des taxes parafiscales jusqu'au 31 décembre 2003. Pour redéfinir un système de financement pérenne, le Gouvernement a proposé à chaque organisme d'opter, en accord avec les organisations représentatives des secteurs industriels concernés, entre, d'une part, la budgétisation et, d'autre part, l'instauration d'une imposition affectée.

Compte tenu des options exprimées, la loi de finances rectificative pour 2003 a instauré, au 1^{er} janvier 2004, des taxes affectées respectivement aux centres techniques industriels :

- des secteurs des biens de consommation (habillement, ameublement, cuir, maroquinerie, ganterie et chaussure, horlogerie, bijouterie, joaillerie et orfèvrerie) ;

- de la mécanique (industries mécaniques, matériels de soudage, décolletage, construction métallique, matériels aérauliques et thermiques) ;

- des secteurs des matériaux de construction (industrie du béton, industrie de la terre cuite).

Ce dispositif ne concerne pas les CPDE financés en totalité, en 2004, par des dotations budgétaires, budgétisation qui a conduit à l'augmentation de plus de 42 % des subventions allouées par le budget de l'industrie aux centres techniques et aux organismes assimilés. En outre, un financement mixte, incluant une subvention budgétaire, a été maintenu pour les centres techniques du secteur de la mécanique.

L'article 27 du projet de loi de finances :

- étend le financement par taxe affectée des actions collectives des CTI des secteurs de l'ameublement, du cuir-chaussure-marquinerie, de l'horlogerie-bijouterie-joaillerie-orfèvrerie et de l'habillement, aux missions des CPDE de ces secteurs ;

- augmente les taux de la taxe qui assure aujourd'hui partiellement le financement des actions collectives des centres techniques de la mécanique, ce qui constitue la première étape d'un processus visant à assurer un financement intégral de ces organismes par la taxe affectée à partir de 2008.

C'est cet accroissement des taxes affectées, qui correspond à une débudgétisation partielle du financement des CTI (et des CPDE), qui explique la diminution de 36,93 millions d'euros des subventions allouées à ces organismes.

b) La diminution des crédits de développement industriel régional

Les crédits finançant les actions de développement industriel régional, inscrits au chapitre 64-92, diminuent par rapport à 2004 de 12,9 % en autorisations de programme et de 12,5 % en crédits de paiement.

Ces crédits servent à financer l'investissement immatériel à travers trois outils : les Fonds régionaux d'aide au conseil (FRAC), l'Aide au recrutement de cadres (ARC) et les Fonds régionaux d'aide au transfert technologique (FRATT) qui aident les PMI à recevoir les conseils techniques de laboratoires.

Par ailleurs, le fonds de développement des PMI (FDPMI) soutient l'investissement matériel des entreprises. Orienté prioritairement vers les zones défavorisées, ce fonds a pour vocation de favoriser l'élévation du niveau technologique des PMI et d'accroître ainsi leurs performances. Les investissements soutenus doivent s'inscrire dans un projet global de développement et représenter un effort significatif de la part de l'entreprise.

Enfin, la procédure des actions collectives, financée par des crédits identifiés dans un article spécifique, l'article 40 du chapitre 64-92, soutient des actions concourant au renforcement du tissu industriel local.

Il convient de noter que la plupart de ces actions sont contractualisées dans les contrats de plan Etat-régions. Cela signifie également que l'intervention des régions permet d'obtenir un quasi doublement des crédits accordés par l'Etat au titre du développement industriel, les moyens directement dépensés par l'Etat pouvant même être quadruplés dans le cas d'opérations cofinancées par le Fonds européen de développement régional (FEDER).

Or, l'évolution des crédits se bornant, pour l'essentiel, à suivre le rythme de mise en œuvre des engagements prévus par les contrats de plan, c'est dans ces retards que se trouve la cause de la baisse des besoins en crédits de développement industriel régional.

La mise en œuvre du plan anti-délocalisation du Gouvernement (étudié dans le troisième chapitre) ne dispense pas d'une réflexion en profondeur sur les conditions d'utilisation des aides au PMI, qui resteront l'outil principal de soutien hors des zones privilégiées ciblées par le plan gouvernemental. Or ces aides souffrent en effet d'une sous-consommation chronique liée à leur complexité (nombre, difficulté d'appréhension pour un dirigeant de PMI, lourdeur des procédures et des contrôles) et qui a parfois pour conséquence la perte ou le non renouvellement de financements structurels européens.

2. La fin des aides à la construction navale répond à des engagements européens et internationaux

Les aides à la construction navale, inscrites à l'article 10 du chapitre 64-93, poursuivent leur recul pour s'établir, dans le projet de loi de finances pour 2005, à 21,5 millions d'euros contre 91,47 millions d'euros en 2004.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, ce niveau permet de faire face aux besoins découlant des commandes enregistrées avant le 31 décembre 2000, date à laquelle les aides à la commande ont été interdites par un règlement communautaire.

Suite aux difficultés rencontrées avec certains Etats tiers (notamment la Corée du Sud), un nouveau règlement communautaire, le règlement n° 1177/2002 du Conseil du 27 juin 2002 concernant un mécanisme de défense temporaire en faveur de la construction navale autorise, jusqu'au 31 décembre 2004 et pour certains types de navires, le versement d'aides nationales directes à concurrence d'une intensité maximale de 6 % de la valeur contractuelle avant aide. Ce mécanisme n'était initialement applicable qu'aux porte-conteneurs, transporteurs de produits chimiques et transporteurs de produits pétroliers. Il a été étendu, le 25 juin 2003, aux transporteurs de gaz naturel liquéfié, grâce à l'action de la France. Après avoir été prorogé d'un an, il doit prendre fin le 31 mars 2005.

Si la baisse des crédits à la construction navale s'inscrit donc dans le cadre d'engagements européens, votre rapporteur pour avis restera très vigilant pour que la combativité du Gouvernement ne s'érousse pas quant à de nouvelles possibilités de soutien après 2005, en cas de non-respect persistant des règles de concurrence par nos compétiteurs extracommunautaires.

***B. LES DÉPENSES EN AUGMENTATION TRADUISENT LA PRIORITÉ
DONNÉE À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET À LA RECHERCHE
INDUSTRIELLE***

La recherche et l'innovation industrielle constituent une des trois priorités du ministère délégué à l'industrie dans le PLF 2005. Elle ne se limite pas à l'action en faveur des centres techniques industriels (évoqués plus haut) mais passe par les crédits prévus pour les écoles d'ingénieurs (1), l'ANVAR (2), les grands programmes de recherche industrielle (3) ainsi par la procédure ATOUT (4).

1. Le financement des écoles d'ingénieurs

Après deux années consécutives de forte croissance de leurs dotations, les écoles d'ingénieurs dépendant du ministère de l'industrie voient leurs moyens stabilisés dans le projet de loi de finances pour 2005. Les crédits qui leur sont consacrés n'augmentent en effet que de 1,09 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement. L'effort d'investissement reste, en revanche, soutenu avec une croissance de 5,24 % des autorisations de programme, les moyens nouveaux étant consacrés à l'accompagnement de la mise en place du centre de microélectronique de Provence, créé à Gardanne.

a) Les écoles des mines

En dépenses ordinaires et crédits de paiement, les dotations des écoles des mines sont quasiment stables (+ 0,5 %) par rapport au projet de loi de finances pour 2004.

Les autorisations de programme, qui avaient connu une remise à niveau en 2004 après la forte augmentation rendue nécessaire par la création du centre de microélectronique de Provence, reprennent leur croissance avec une progression de 5,24 %. Ces moyens nouveaux sont intégralement affectés au centre de microélectronique de Provence.

b) Les autres écoles d'ingénieurs

Deux autres écoles d'ingénieurs sont financées sur le budget de l'industrie : l'école supérieure d'électricité (Supélec) et l'école nationale supérieure de création industrielle (ENSCI).

Alors que la dotation de l'ENSCI est reconduite, les dotations versées à Supélec sur les crédits du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie figurent au chapitre 43-01. Comme l'année dernière, elles croissent fortement (+ 9,9 %) afin d'accompagner la croissance de l'établissement qui, à la demande de l'Etat (Comité interministériel pour la société de l'information du 10 juillet 2000), a augmenté ses promotions de 360 à 440 ingénieurs par an.

c) Le soutien à la création de groupements européens d'établissements d'enseignement supérieur

Une des innovations du budget de l'industrie pour 2004 a été la création d'un nouvel article budgétaire visant à contribuer, en liaison avec le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, à la mise en place de groupements européens d'établissements d'enseignement supérieur. 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. Les dotations affectées à ce programme dans le projet de loi de finances pour 2005 sont maintenues au niveau de 2004, soit 2 millions d'euros.

2. Le financement de l'ANVAR

Les moyens de fonctionnement alloués sur les crédits du ministère de l'industrie à l'ANVAR, qui avaient progressé de plus de 5 % l'année dernière pour tenir compte de la charge de gestion supplémentaire induite par le transfert à l'Agence, en 2004, de la gestion comptable et financière de l'ensemble des aides décidées par le ministère de l'industrie, est reconduite cette année.

Cette subvention budgétaire du ministère de l'industrie contribue à couvrir, selon les années, de 75 à 80 % des coûts de fonctionnement de l'Agence, les autres ressources étant principalement constituées de frais de gestion pour compte de tiers, selon des conventions conclues avec d'autres départements ministériels, les collectivités territoriales et l'Union européenne.

Les crédits d'intervention de l'ANVAR, qui figurent à l'article 10 du chapitre 66-02, progressent, cette année, de plus de 10 % en autorisations de programme comme en crédits de paiement.

Cette progression doit toutefois être appréciée en prenant en compte une modification de périmètre lié à la suppression, en 2005, de l'article 50 du chapitre 66-02 qui comprenait des crédits employés pour le soutien au Réseau de recherche sur les technologies pétrolières et gazières (RRTPG). Les aides du RRTPG sont désormais gérées par l'ANVAR dans le cadre de la simplification et du regroupement des dispositifs d'aide à l'innovation.

3. Les grands programmes de recherche industrielle

Il existe trois catégories de grands programmes de recherche industrielle : les programmes européens cofinancés par l'Union européenne dans le cadre du programme Eurêka, les programmes nationaux interministériels qui sont notamment financés par les crédits de l'industrie (c'est le cas par exemple du réseau national de recherche technologique dans le domaine des transports) et les programmes propres au ministère de l'industrie conduits principalement dans le cadre de l'appel à projets « technologies clés ».

Le financement de ces grands programmes par le ministère de l'industrie provient, depuis la loi de finances pour 2004, de l'article 30 dénommé « fonds de compétitivité des entreprises » du chapitre 66-02.

Le projet de loi de finances pour 2005 propose de doter cet article de 158 millions d'euros en crédits de paiement et de 157,5 millions d'euros en autorisations de programme, ce qui constitue une forte progression par rapport à 2004 tant pour les crédits de paiements (+ 10,5 %) que pour les autorisations de programme (+ 11,27 %).

4. La procédure ATOUT

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.

Les crédits finançant ce dispositif ont été, en 2004, regroupés au sein de l'article 40 du chapitre 66-02 pour lequel le projet de loi de finances pour 2005 propose des évolutions particulièrement contrastées.

Le montant des autorisations de programmes demandées pour 2005 est, en effet, nul, tandis que les crédits de paiement progressent de près de 74 % pour atteindre 18,26 millions d'euros.

Cette situation s'explique par le fait que l'ANVAR, à laquelle la gestion du programme ATOUT a été transférée par les DRIRE à partir du 1^{er} janvier 2004, n'a pas engagé de nouveaux dossiers en 2004 au titre de cette procédure.

Votre rapporteur pour avis, qui a pu apprécier sur le terrain tout l'intérêt d'ATOOUT, estime qu'il reviendra à votre commission de contrôler l'activité de l'ANVAR en s'assurant de son réel engagement en faveur de la procédure ATOOUT (par la signature de nouveaux dossiers en 2005).

5. La compensation de l'exonération de charges sociales au profit des jeunes entreprises innovantes

Un statut fiscal et social dérogatoire pour les jeunes entreprises innovantes a été créé par les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2004.

Sont concernées, sous certaines conditions relatives à la détention de leur capital, les entreprises :

- créées depuis moins de huit ans ;
- employant moins de 250 personnes ;
- ayant réalisé un chiffre d'affaires annuel inférieur à 40 millions d'euros ou dont le total du bilan est inférieur à 27 millions d'euros ;
- consacrant au moins 15 % de leurs dépenses à de la recherche.

Ces entreprises bénéficient désormais d'avantages fiscaux (exonération d'impôt sur les sociétés totale au cours des trois premiers exercices bénéficiaires puis de 50 % au cours des deux exercices suivants, exonération des taxes locales sur décision des collectivités les percevant) et surtout d'un régime social extrêmement favorable avec une exonération totale des charges patronales pendant huit ans pour les personnels participant directement aux travaux de recherche.

Cette exonération de charges sociales, qui grève les comptes des organismes sociaux, leur est intégralement compensée par l'Etat, cette compensation étant financée sur le chapitre 44-81 des crédits du ministère de l'industrie. Le projet de loi de finances pour 2005 propose d'augmenter de 40 % les crédits de paiement correspondants en les portant à 35 millions d'euros pour accompagner la montée en charge du dispositif. Cette augmentation devrait permettre d'accompagner le succès du dispositif (plus de 500 entreprises bénéficiaires en 2004).

Cette mesure récente connaît un succès (plus de 500 entreprises bénéficiaires en 2004) que votre rapporteur pour avis attribue au fait qu'elle réunit à la fois un objectif d'innovation et une baisse des charges.

D'ailleurs cette démarche double (innovation et baisse de charges) est aujourd'hui celle privilégiée, à grande échelle, par le Gouvernement, que ce soit à l'occasion de la très forte augmentation du crédit impôt-recherche ou au travers de son plan anti-délocalisations.

Ce plan annoncé officiellement à l'issue du Conseil des ministres du 22 septembre 2004 devrait, selon votre rapporteur, attirer doublement l'intérêt de votre commission au moment de l'examen des crédits de l'industrie.

En effet, d'une part et surtout ce plan ambitieux inscrit dans le PLF 2005 une démarche volontariste de politique industrielle, en même temps qu'il trace des perspectives d'avenir au plan européen.

D'autre part, ce plan fait explicitement référence aux travaux de votre commission, sans pour autant en suivre suffisamment toutes les recommandations.

C'est pour ces raisons que le troisième chapitre du présent avis sera consacré à l'analyse du plan anti-délocalisations annoncé.

CHAPITRE III -

LE PLAN ANTI-DÉLOCALISATIONS DU GOUVERNEMENT FACE AUX PROPOSITIONS DU SÉNAT

Votre rapporteur pour avis se propose d'analyser chacune des mesures du plan du Gouvernement à l'aune du rapport du Sénat (I) avant de tirer des conclusions plus globales sur l'ensemble du dispositif (II).

I. LE PLAN ANTI-DÉLOCALISATIONS DU GOUVERNEMENT VU PAR LE PRÉSIDENT DU GROUPE DE TRAVAIL SÉNATORIAL

Le 27 juillet dernier, lors d'une conférence de presse, le Premier ministre annonçait que le plan de lutte contre les délocalisations constituait une des trois grandes priorités du budget 2005 au même titre que la recherche et la cohésion sociale. Il avait même annoncé que chacune de ces priorités se verrait dotée d'un milliard d'euros supplémentaires dans le projet de lois de finances.

En fait, une fois les derniers arbitrages intervenus, l'effort en faveur du plan anti-délocalisations a été ramené à environ 800 millions d'euros. Ce plan, difficile à reconstituer à la seule lecture du PLF 2005 (I), **consiste en quatre grandes actions (II) mobilisant des moyens financiers nouveaux sous forme d'allègements de charges auxquels s'ajoute le redéploiement de financements existants (III).**

A. LE PLAN ANTI-DÉLOCALISATIONS DANS LE PLF 2005

Alors que ce plan est une des grandes priorités du PLF 2005, son appréhension directe dans les documents budgétaires rencontre plusieurs difficultés.

La première difficulté tient à ce qu'il s'agit d'une politique interministérielle et que les crédits budgétaires redéployés en faveur de ce plan¹ sont donc dispersés dans les fascicules budgétaires de plusieurs ministères (MINEFI, éducation nationale et recherche, équipement, agriculture, défense, aménagement du territoire, santé). Malheureusement, cet éclatement devrait demeurer puisque, malgré les nouvelles possibilités données par la LOLF, le PLF 2005 ne prévoit pas la création d'une mission interministérielle regroupant les différents programmes ministériels de lutte contre les délocalisations. **Votre rapporteur estime toutefois que la question ne manquera pas de se poser lors de la préparation du PLF 2006 et que le plan interministériel du**

¹ Comme annoncé, ces redéploiements de crédits seront détaillés en III du présent chapitre.

Gouvernement est l'archétype d'une politique qui gagnerait à être formalisée en mission au sens de la LOLF.

La seconde difficulté de lecture du plan gouvernemental tient au fait qu'à côté des redéploiements de crédits, les moyens nouveaux proviennent d'allègements de charges.

Enfin, la troisième difficulté d'appréhension budgétaire du plan gouvernemental dans le PLF est qu'une grande partie des moyens affectés n'y figurent pas. En effet, cette politique mobilise non seulement le budget de l'Etat mais aussi les établissements publics que sont la Caisse des dépôts et consignations, l'ANVAR et la BDPME¹.

Malheureusement, les réponses écrites faites aux questions de votre rapporteur pour avis à ce sujet n'ont pas levé cet ensemble de difficultés.

En fait, comme annoncé, ce plan consiste en quatre type de mesures mobilisant deux types de financements.

B. LES QUATRE MESURES DU PLAN

Ces mesures sont :

- une incitation à la relocalisation des emplois délocalisés (mesure n°1) ;
- une prévention des délocalisations dans les zones et secteurs les plus fragilisés (mesure n°2) ;
- la valorisation des atouts français autour de pôles de compétitivité (mesure n°3) ;
- l'allègement général de l'impôt sur les sociétés et de la taxe professionnelle (mesure n°4)²

Dans le prolongement du rapport adopté par votre commission en juin dernier, il est possible de classer les mesures en fonction de deux critères :

- **le critère du niveau d'action des mesures** : du niveau de l'entreprise, au niveau local, régional, local, sectoriel au niveau de l'économie nationale, du cadre européen ou des négociations internationales ;
- **le critère du stade auquel interviennent les pouvoirs publics** : très en amont, en développant des capacités productives d'avenir pour attirer les investisseurs ou pour les maintenir en évitant une délocalisation probable, ou

¹ Banque de développement des PME.

² Cette numérotation des mesures est propre au présent avis et ne figure dans aucune présentation du Gouvernement. Le but recherché est la classification de l'amont (réponse directe à des cas de délocalisation) vers l'aval (amélioration générale de la compétitivité des entreprises).

alors plus en aval pour inciter à une relocalisation d'activités ayant quitté le territoire¹.

Un des enseignements du rapport de votre commission sur les délocalisations (dans ses troisième et quatrième parties) est la nécessité de combiner et d'engager parallèlement des mesures croisant plusieurs critères. C'est dans cette perspective que se situe le Gouvernement.

Différentes par leur philosophie, ces mesures le sont aussi par leur mode de financement.

C. ANALYSE DES DISPOSITIFS ET DE LEUR MODE DE FINANCEMENT

FINANCEMENT DU PLAN EN 2005

(Les zones grisées représentent les moyens financiers nouveaux affectés au plan)

MESURE	Articles du PLF	Baisse de l'IS	Baisse de la TP	Baisse de cotisations sociales	Redéploiement de crédits Etat	Redéploiement établissements publics	TOTAL
N°1 : Relocalisations	Art.10	Non évaluée					Non évalué
N°2 : Zones en difficulté	Art. 14		330 M€				330 M€
N°3 : Pôle de compétitivité	Art. 12 (IS) et art. 44.82 (cotisations)	20 ² M€	Possible pour les collectivités	10 M€	100 M€	130 M€	250 M€
N°4 : Baisse générale des impôts	Art. 13	450 M€					450 M€
MONTANT TOTAL (moyens nouveaux+redéploiements).....							930 M€
DONT MOYENS NOUVEAUX.....							800 M€

¹ Il pourrait exister un stade intermédiaire visant à essayer de bloquer réglementairement ou d'interdire les délocalisations, mais les travaux de notre groupe de travail sur la délocalisation de main d'œuvre ont mis en évidence la vanité de ce type de politique pour un pays ouvert bénéficiant d'une économie mondialisée.

² Il s'agit de montants en année pleine.

1. L'incitation à la relocalisation (mesure n° 1)

Il s'agit de la mesure située le plus en aval, c'est-à-dire la plus proche de l'action directe sur la question des délocalisations puisqu'elle vise à obtenir la relocalisation des emplois délocalisés (a) dans des limites strictement encadrées et vraisemblablement conformes au droit communautaire (b).

a) *Le dispositif de crédit d'impôt pour relocalisation*

L'article 10 du PLF 2005 propose d'insérer dans le code général des impôts un article 244 *quater* créant un crédit d'impôt en faveur des entreprises qui, après avoir délocalisé tout ou partie de leur activité hors de l'Espace économique européen entre le 1^{er} janvier 1999 et le 22 septembre 2004, relocalisent cette activité en France entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2007. La première année, ce crédit d'impôts est de 50 % des dépenses de personnel relatives aux emplois créés à la suite de la relocalisation. Ce taux est ensuite dégressif pendant cinq ans mais peut être majoré de 10 à 20 % si la relocalisation s'effectue dans une zone éligible à la prime d'aménagement du territoire.

b) *L'encadrement strict du dispositif*

L'exclusion d'un grand nombre d'activités

En plus d'un critère géographique relatif aux activités transférées des entreprises qui relocalisent en France, le présent article ajoute une limite tenant à la nature des activités rapatriées.

Le bénéfice de cette mesure est encadré par :

- une procédure d'agrément par l'administration fiscale ;
- l'exclusion d'un certain nombre de secteurs¹ (principalement du fait des règles communautaires) ;
- un plafonnement strict : conformément à la règle européenne des aides *de minimis*, l'aide est plafonnée à 100.000 euros par entreprise sur trois ans.

¹ *En effet, n'ouvrent pas droit au crédit d'impôt certaines activités délocalisées dès lors qu'elles s'exercent dans l'un des trois domaines suivants :*

- *le secteur industriel : transports, construction de véhicules automobiles, construction de navires civils, fabrication de fibres artificielles ou synthétiques, industrie charbonnière ;*
- *le secteur agricole et agro-alimentaire : production, transformation ou commercialisation de produits agricoles, pêche, aquaculture ;*
- *le secteur financier : assurance, réassurance, crédit et capitalisation.*

Il convient de rappeler que le ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie a déclaré lui-même que cette mesure inédite en faveur des relocalisations était une piste à explorer même sans idée précise de ses effets.

L'idée est d'initier une démarche volontaire qui consiste à essayer de nouvelles actions qui ne coûtent rien en cas d'échec (dépense fiscale) et qui, si elles produisent des effets, peuvent ouvrir la voie à un développement possible dans un cadre européen.

C'est pour cette raison que le coût de ce crédit d'impôt ne fait l'objet d'aucun chiffrage dans le PLF 2005.

Votre rapporteur pour avis regrette la rigueur excessive de l'encadrement de ce dispositif, notamment en termes d'exclusion sectorielle. Il en tire trois conclusions :

– d'une part, ceci confirme les conclusions de notre rapport quant à la prudence vis-à-vis des actions en aval qui tentent d'agir très directement sur les délocalisations à leurs effets. Ces actions rencontrent de nombreuses limites dans un contexte d'économie ouverte et d'engagements internationaux (européens en l'espèce) ;

– d'autre part, le rapport du Sénat est aussi conforté dans son appel à une politique industrielle décidée au niveau européen, permettant ainsi de desserrer la contrainte du droit communautaire de la concurrence dont on voit ici les effets ;

– enfin, en s'appuyant encore sur les travaux menés dans le cadre du Sénat, votre rapporteur pour avis s'interroge sur l'intérêt qu'il y aurait de compléter ou de réorienter ce dispositif afin d'inciter à la relocalisation des sièges sociaux ou des holdings, pour lesquels il ressort que l'impôt sur les sociétés françaises est réellement pénalisant par rapport à celui de certains de nos voisins.

2. La prévention des délocalisations dans les zones les plus fragiles

a) Le dispositif de crédit de taxes professionnelles

L'article 14 du PLF 2005 propose d'insérer dans le code général des impôts un nouvel article 1647 C *sexies* instituant, jusqu'en 2009, un crédit de taxes professionnelles en faveur d'entreprises industrielles ou d'activités de recherche scientifique ou technique, de services, de directions, d'études d'ingénierie ou d'informatique qui y sont situées.

Le crédit d'impôt s'appliquerait dans les vingt zones d'emploi qui, parmi celles ayant un taux de chômage supérieur de plus de deux points à la moyenne nationale et un taux d'emploi industriel supérieur à 10 % (une dizaine de zones) ont connu l'évolution de l'emploi salarié total la plus défavorable. Il s'appliquerait également dans dix zones d'emploi connaissant des restructurations industrielles importantes (une vingtaine de zones).

Le crédit d'impôt s'élèverait à 1.000 euros par salarié employé depuis au moins un an au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

Les entreprises auraient droit au crédit d'impôt tant que la zone d'emploi serait reconnue en état de grande difficulté et au minimum pendant trois ans.

Applicable à compter des impositions pour 2005, le coût de cette mesure est évalué à environ 300 millions d'euros par an.

Outre la limitation aux territoires éligibles, cette mesure est limitée à certains secteurs d'activités¹ et plafonnée à 100.000 euros sur trois ans en application de la règle européenne des aides *de minimis*.

Votre rapporteur pour avis salue cette initiative intéressante dès lors qu'elle peut être lue comme un renforcement des aides à la reconversion et aux mutations industrielles (préconisée par notre rapport) même si ses critères restent basés sur la situation d'aujourd'hui (taux de chômage, restructuration en cours) et n'intègrent pas suffisamment d'éléments d'anticipation des crises.

En revanche, il ne faudrait pas que le message envoyé par cette mesure budgétairement emblématique (330 millions de dépense fiscale) aille dans le sens d'un repli inutilement défensif cherchant à défendre des positions qui sont indéfendable.

En effet, comme le rappelait notre rapport du mois de juin, la délocalisation de la production des produits manufacturés arrivés à maturité, pour lesquels il n'y a plus que le prix qui compte, est naturelle et rationnelle.

Elle est source d'enrichissement national puisqu'elle permet aux consommateurs d'acquérir des biens à meilleur prix et aux entreprises d'investir dans la création de biens et services ayant une meilleure valeur ajoutée.

Si les produits arrivés à maturité ont de plus un coût de main d'œuvre important, il semble inutile de contrecarrer la délocalisation de leur fabrication. Il sera plus judicieux de l'organiser dans le cadre d'une gouvernance européenne vis-à-vis des pays tiers (cas des accords sur le textile) comme vis-à-vis des nouveaux Etats-membres. S'agissant de ces derniers, il nous a semblé impératif de ne pas fragiliser l'industrie européenne et de bien cibler les aides aux nouveaux arrivants pour ne pas accélérer les délocalisations à l'intérieur de l'Europe et affaiblir les « champions européens » par rapport aux autres champions mondiaux.

3. La politique d'attractivité des pôles de compétitivité

Comme Le dispositif des pôles de compétitivité se situe en amont des deux mesures précédentes. En effet, elles ne visent pas à réagir à une délocalisation probable ou déjà intervenue, mais à favoriser la création de réseaux intégrés de production, de recherche et de formation dans certaines zones, renforçant ainsi l'attractivité internationale de ces dernières.

Toutefois, la localisation dans un pôle de compétitivité (a) ne constitue qu'une des conditions nécessaires au bénéfice du dispositif prévu. La deuxième condition à remplir est la participation à un projet de recherche (b).

Ceci ouvre droit à différents types de financements (c).

¹ La construction automobile (les activités de développement, la fabrication et le montage des véhicules automobiles, la construction navale, la fabrication des fibres synthétiques, et la sidérurgie.

a) Les pôles de compétitivité

A la suite du comité interministériel d'aménagement et de développement, il a été décidé la création dans les régions de pôles de compétitivité pour renforcer les spécialisations de l'industrie française, créer les conditions favorables à une activité de recherche et développement performante, avec le double objectif d'améliorer l'attractivité du territoire national et de lutter contre les délocalisations.

Cette orientation, qui tient compte du caractère structurant de l'industrie française et de son effet d'entraînement sur l'ensemble de l'économie nationale, s'appuie également sur le constat établi par le rapport présenté par M. Christian Blanc¹ que la croissance économique dans les pays développés repose de plus en plus sur une activité de recherche et développement efficace, intégrée au processus de production et débouchant sur des innovations susceptibles d'être valorisées par l'industrie et commercialisées sur le marché.

S'appuyant sur le rapport de M. Christian Blanc et s'inspirant des expériences étrangères, le plan du Gouvernement propose de regrouper les entreprises industrielles ayant une activité de recherche et développement sur une même zone géographique et à inciter celles-ci à coopérer ensemble sur des projets de recherche de développement en partenariat avec les organismes publics de recherche et d'enseignement, afin de mutualiser les moyens et les compétences qu'exige la réalisation de ces projets mais aussi d'optimiser les externalités positives qui résultent de la proximité géographique. Plus précisément, le plan prévoit :

- de désigner sur l'ensemble du territoire des pôles de compétitivité qui regrouperaient sur une même zone géographique tous les acteurs publics et privés du processus de production ;
- d'inciter par des exonérations de charges fiscales et sociales ces différents acteurs à coopérer ensemble dans des projets de recherche et développement.

La procédure de désignation des pôles est prévue à l'article 10 du PLF 2005 et repose sur les critères arrêtés par la CIADT² du 14 septembre 2004, à savoir :

- « les moyens de recherche et développement susceptibles d'être mobilisés dans le ou les domaines industriels retenus » ;
- « les perspectives économiques et d'innovation industrielle » ;
- « les perspectives et les modalités de coopération entre les entreprises, les organismes publics ou privés et les collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre ».

Au total, une vingtaine de pôles de compétitivité pourrait être désignée sur l'ensemble du territoire : cinq pôles étant centrés sur des activités de haute technologie et quinze s'annonçant davantage axés sur les secteurs industriels traditionnels³.

Au niveau des principes directeurs, votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter de la mise en place de cette stratégie audacieuse visant à prévenir les délocalisations des activités de recherche et développement.

¹ Rapport « Pour un écosystème de croissance » remis au Premier ministre par M. Christian Blanc, député, le 30 mars 2004.

² CIADT : Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire.

³ Etant bien entendu que même ces pôles spécialisés dans des secteurs industriels traditionnels devront articuler activité de production, de recherche et de formation.

En effet, comme le rappelait notre rapport présenté au mois de juin, dans la division internationale du travail qui s'esquisse, le danger tient davantage à ces *délocalisations par le haut* concernant des activités de recherche et développement aux Etats-Unis qu'aux *délocalisations par le bas* de produits banalisés en Asie.

Un des enseignements du rapport est d'ailleurs que ce risque de délocalisations par le haut concerne aussi les industries de main d'œuvre de demain, pendant toute la période où les produits nouveaux ne sont pas arrivés à maturité.

Sur la baisse des enseignements du même rapport, il tient à indiquer qu'il ne faut pas craindre que ces pôles de compétitivité puissent entraîner des délocalisations d'activités industrielles (voire de recherche) entre les régions françaises. Cette inquiétude a souvent nourri les critiques contre les pôles de compétitivité. Or, si ce risque est réel dans certaines politiques d'aménagement du territoire, il ne nous semble pas devoir être pointé ici. Le critère du potentiel de développement du pôle à l'avenir devrait même avoir pour effet d'influer sur les orientations de la recherche et de l'innovation et de rationaliser leur implantation sur le territoire national.

Votre rapporteur pour avis souhaite ainsi rappeler qu'il ne faut pas se tromper d'objectif : **la politique engagée vise à renforcer l'attractivité globale de l'économie française, fût-ce au prix de redéploiements géographiques internes**, dont les conséquences doivent bien sûr être accompagnées.

b) Les projets de recherche au sein des pôles

A l'instar des pôles de compétitivité dans lesquels ils doivent être localisés, les projets de recherche et développement feraient l'objet d'une procédure d'agrément par l'Etat. Cette procédure donne à l'Etat une possibilité d'influencer la recherche vers tel ou tel domaine en liant l'aide à un projet de recherche dans un domaine particulier. Ceci introduit une rupture par rapport aux dispositifs actuels de soutien à la recherche où l'aide est généralement accordée à une entreprise sans considération du domaine de la dépense de recherche.

Cet agrément est accordé en fonction d'une liste de critères regroupés en trois catégories :

- les critères tenant à la nature même des projets de recherche ;
- les critères tenant à l'impact des projets de recherche ;
- les critères tenant au financement des projets de recherche.

Ces projets de recherche et de développement doivent être présentés avant le 31 décembre 2007. Les différents partenaires disposent donc de trois ans pour concevoir des projets de recherche et développement et solliciter leur agrément.

Le développement des pôles de compétitivité repose sur des moyens financiers diversifiés s'élevant à **250 millions d'euros par an pendant trois ans** et se répartissant en trois grandes catégories : les baisses de charges (qui sont en principe les seuls moyens nouveaux), les redéploiements de crédits inscrits au PLF et les redéploiements de crédits de certains établissements publics.

c) Les moyens financiers consacrés à la mesure

Afin d'inciter les entreprises à se regrouper et à coopérer sur des projets de recherche et développement réalisés dans des zones de recherche et développement, l'article 12 du PLF 2005 prévoit de leur accorder un régime fiscal et social favorable.

Outre le fait qu'elles sont réservées aux seuls projets de recherche et développement agréés des entreprises installées dans une zone de recherche et développement des pôles de compétitivité, les incitations fiscales et sociales connaissent aussi une limitation dans le temps, avec une durée variable en fonction de la nature de l'incitation.

• Les mesures portant sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés

Le dispositif prévu est cumulable avec le crédit d'impôt-recherche et s'applique conformément au tableau suivant :

MESURE FISCALE	DUREE
Exonération totale d'impôt sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu	3 exercices ou périodes de 12 mois bénéficiaires
Abattement de 50 % sur le bénéfice imposable	2 exercices ou 2 périodes de 12 mois bénéficiaires suivantes

Ces mesures sont limitées à un montant de 100.000 euros (aides *de minimis*) calculées en glissement et s'appliquent à l'imposition forfaitaire annuelle.

• Les mesures portant sur les cotisations sociales

Il est prévu une exonération des cotisations sociales grevant les rémunérations versées aux chercheurs, aux techniciens, aux gestionnaires de projets de recherche et de développement, aux juristes chargés de la protection industrielle et des accords de technologie liés au projet et aux personnels chargés des tests pré-concurrentiels.

Ce droit à exonération est ouvert au plus tôt à compter de la date d'agrément du projet de recherche et développement et sa durée ne peut excéder 72 mois.

Cette exonération est différente selon le type d'entreprise :

TYPE D'ENTREPRISE	MONTANT DE L'EXONERATION DE CHARGES
Jeune entreprise innovante	100 %
PME	50 %
Autre entreprise	25 %

● Les mesures facultatives portant sur les impôts locaux

Le PLF 2005 permet aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés d'une fiscalité propre d'exonérer, pour une durée de cinq ans, de taxe foncière sur les propriétés bâties les immeubles appartenant aux personnes qui les affectent à une activité remplissant les conditions pour bénéficier de l'exonération de taxe professionnelle au titre des entreprises participant à un projet de recherche et de développement dans les pôles de compétitivité réalisant des projets de recherche et de développement.

Cette décision des collectivités ne donne lieu à aucune compensation de la part de l'Etat.

Le coût total de ces mesures fiscales et sociales est évalué à 30 millions d'euros en année pleine ; il est réparti, en 2005, entre l'article 12 du PLF 2005 (mesure portant sur les d'impôts d'Etat) et le chapitre 44-82 (pour les mesures portant sur les cotisations sociales).

Tout en rappelant son soutien au principe de la mesure, votre rapporteur pour avis se demande si l'utilisation concomitante de plusieurs allègements de charges différents (IR, IS, cotisations, voire impôts locaux) sur une même mesure ne risque pas d'en compliquer très fortement la lisibilité de la part des entreprises et l'évaluation de la part des pouvoirs publics.

En effet, sans même engager le débat sur le nombre des niches fiscales en France, un des constats du groupe de travail était l'insuffisante adaptation de la complexité des réglementations aux PMI qui ne disposent ni du temps ni de l'expertise pour apprécier les différents dispositifs. Ce point sera précisé et développé plus loin.

D. LES REDÉPLOIEMENTS DE MOYENS EXISTANTS

Aux moyens financiers nouveaux sous forme de mesures fiscales et sociales s'ajoutent 750 millions de financements redéployés, à raison de 250 millions par an jusqu'en 2007. Il convient de préciser l'origine de ces financements redéployés avant d'en présenter le contenu, tel qu'il est connu au début du mois de novembre 2004.

– L'origine des financements redéployés

Comme l'indique le tableau de synthèse des mesures présenté plus haut, les financements redéployés en faveur des pôles de compétitivité reposent environ pour moitié sur des financements des ministères (120 millions d'euros par an) et sur des financements mis à disposition par les établissements publics (130 millions d'euros).

Cette seule distinction appelle deux observations importantes :

– bien qu'ils soient additionnés dans la plupart des présentations, ces deux types de financements sont très différents par leur nature. Les financements des ministères sont pour la plupart des dons alors que les financements des établissements (essentiellement Caisse des dépôts et des consignations et BDPME) sont essentiellement des lignes de crédits qui ne bénéficient que d'une bonification très variable par rapport aux conditions de marché ;

– les moyens de l'ANVAR affectés aux pôles de compétitivité se retrouveront pour une part dans les 120 millions de financements ministériels (lorsque l'ANVAR gère des aides pour le compte de l'Etat) et dans les 130 millions de financements des établissements publics. Cette dualité ne devrait pas être remise en cause par la fusion prochaine de l'ANVAR et de la BDPME.

En novembre 2004, seuls 120 millions des financements ministériels (360 millions d'ici à 2007) font l'objet d'une décomposition évaluative et encore incomplètement détaillée. Votre rapporteur pour avis a pu obtenir les informations aboutissant à la répartition suivante :

FONDS DE COMPETITIVITE DES ENTREPRISES	MINISTERE DE LA RECHERCHE	AUTRES FONDS D'INTERVENTIONS DE L'ETAT
Programme <i>Pôles d'excellence</i> ²¹	Dans le cadre du CIADT, le ministère de la Recherche s'est engagé à mobiliser 40 millions d'euros, en plus des RRIT.	FNADT 15 M€
Action clusters <i>Eurêka</i> ²²		Ministère de la Défense 15 M€
Réseau de recherche et d'innovation technologique (RRIT) ²³		Autres fonds des ministères (Emploi, Santé, Equipements, Agriculture) 10 M€
TOTAL FCE 40 M€	TOTAL Recherche 40 M€	TOTAL autres fonds 40 M€
TOTAL : 120 millions d'euros de redéploiements (représentant 25 à 30 % des fonds d'intervention de l'Etat concernés)		

– Le contenu des actions financées

L'intérêt des pôles de compétitivité veut que la doctrine d'emploi des crédits redéployés soit adaptée au but visé par les pôles.

Or, force est de constater que cette redéfinition est aujourd'hui encore à ses tout débuts. Le CIADT du 14 septembre 2004 a défini des orientations très générales et **n'a défini des actions précises qu'à hauteur de quelques millions sur les 360 redéployés sur 3 ans**. Ces quelques actions sont les suivantes :

ACTION	MONTANT SUR 3 ANS
Actions pour le démarrage des pôles	8 millions d'euros
Aide à la participation des pôles à des salons internationaux	1,5 million d'euros
Création de structures locales de mutualisation des moyens inter-entreprises dans les pôles	2 millions d'euros
Intelligence économique des pôles	1 million d'euros
TOTAL DES ACTIONS EVALUÉES A CE JOUR :	13,5 millions d'euros

Par rapport aux travaux effectués dans le cadre du Sénat, l'ensemble des redéploiements prévus par le Gouvernement appelle plusieurs observations de la part de votre rapporteur pour avis.

²¹Le programme des pôles d'excellence est concentré sur les activités de très haute technologie, à l'instar de Grenoble (Crolles I et Crolles II).

²²Seront comptabilisés dans les fonds redéployés les crédits de l'Etat français ainsi que les co-financements communautaires, mais non les contributions des collectivités territoriales.

²³Ces réseaux sont financés par plusieurs ministères (Industrie, Recherche, Equipement). L'apport du ministère de la Recherche devrait être financé par la nouvelle agence nationale pour la recherche.

Tout d'abord, le principe d'un redéploiement ne lui semble pas justifier l'accusation de plan « en trompe-l'œil » parfois formulée contre ce plan car :

– ces redéploiements profitent largement de l'augmentation des crédits de la recherche, puisque ce ministère représente plus du tiers des redéploiements. Il s'agit donc indirectement de financements nouveaux qui auraient été impossibles sans l'effort d'un milliard pour la recherche consenti par le PLF 2005 ;

– il est apparu au groupe du travail du Sénat que l'amélioration de l'utilisation des financements existants devait être une priorité afin de créer de véritables synergies entre une vision stratégique et prospective de l'Etat, la localisation des activités d'enseignement et de recherche publiques et le contenu réel des actions de R&D des entreprises.

Sans cela, les financements existants ne pouvaient produire tous leurs effets et étaient d'ailleurs largement sous-consommés par les PMI.

Votre rapporteur pour avis se déclare toutefois surpris du caractère encore très lâche de la définition des nouveaux outils adaptés aux pôles de compétitivité. La prudence du Gouvernement peut se justifier par la nécessité d'une mise en cohérence avec la future loi d'orientation et de programmation pour la recherche.

Mais, il ne faudrait pas que cela aboutisse à faire de 2005 une « année blanche » pour les pôles de compétitivité.

1. La baisse générale de l'impôt sur les sociétés

L'article 13 du PLF 2005 prévoit une diminution de l'impôt sur les sociétés (IS) évaluée à 450 millions d'euros. Il s'agit en fait de la poursuite de la diminution de la majoration exceptionnelle dite « surtaxe Juppé » instaurée en 1996 et dont le taux s'établit à 3 % depuis 2002.

Le PLF ramène le taux de cette surtaxe à 1,5 % en 2005 et annonce sa disparition définitive en 2006.

Cette diminution n'a pas de lien avec la relocalisation ou la délocalisation d'activités ni avec l'innovation ou la compétitivité. En effet, elle affecte sans condition toutes les entreprises soumises à l'IS.

Il est ainsi possible de se demander s'il est légitime d'intégrer ces 450 millions d'euros dans le volet dépense fiscale du plan anti-délocalisations, comme le fait le Gouvernement.

Votre rapporteur estime que cette présentation n'est pas illégitime pour deux raisons essentielles :

– d'une façon générale, comme l'a mis en évidence l'analyse du groupe de travail sénatorial, la lutte contre les délocalisations intègre des mesures plus ou moins en amont du processus de délocalisation. Or, plus une mesure se situe en amont plus elle a tendance à avoir des effets multiples et à affecter d'autres problématiques que les seules délocalisations. Ainsi, serait-il réducteur de considérer que la politique des pôles de compétitivité (mesure n° 3) n'est qu'une mesure anti-délocalisation, alors qu'elle est d'ailleurs une mesure en faveur de l'innovation et des synergies public/privé ;

– d'une façon plus propre à la baisse de l'IS, cette mesure a un effet d'attractivité évident en faveur du maintien d'activités en France, surtout s'il s'agit d'une mesure définitive (ce qui est le cas). Sans entrer dans une course au moins disant fiscal, les mesures de dépenses fiscales en faveur des entreprises apparaissent comme préférables à la création d'aides nouvelles, rajoutant à la complexité des dispositifs existants.

Enfin, votre rapporteur pour avis rappelle que l'exclusion de ces 450 millions d'euros du plan anti-délocalisations laisserait quand même apparaître une dépense fiscale nouvelle de 350 millions d'euros, ce qui est très appréciable dans le contexte budgétaire actuel.

II. OBSERVATIONS GLOBALES QUANT À LA PRISE EN COMPTE DES PROPOSITIONS SÉNATORIALES

1. Les actions ciblées ne doivent pas faire oublier que la problématique des délocalisations concerne toutes les régions et tous les secteurs

Le plan gouvernemental a le mérite d'articuler une baisse générale des prélèvements (mesure n° 4) avec un arsenal de mesures adaptées à des situations spécifiques (après-délocalisations pour la mesure n° 1, territoires fragiles pour la mesure n° 2 et pôles de compétitivité pour la mesure n° 3).

A ce titre, il lui vaut tout l'intérêt et le soutien de votre rapporteur pour avis ainsi sans doute que de la majorité des membres du groupe de travail sénatorial déjà cité.

Toutefois, les travaux de ce groupe ont permis de mettre en évidence que les délocalisations étaient intégrées à la logique générale de fonctionnement de l'économie mondiale et affectaient donc potentiellement tous les secteurs.

Aussi entre la mesure générale de baisse de l'IS d'une part, et le traitement de situations très spécifiques d'autre part, **il est nécessaire de créer un continuum de mesures en faveur de la compétitivité et de l'attractivité de nos industries, tant au niveau des zones géographiques concernées (a) que des dispositifs mobilisés (b).**

a) L'élargissement des mesures géographiques

A ce titre, votre rapporteur pour avis souhaite que ***la logique de pôle, qui cherche à stimuler les synergies locales vers l'innovation et la compétitivité ne soit pas limitée aux pôles de compétitivité ou d'une autre façon aux zones fragiles***. Il se félicite de la création d'une trentaine de pôle d'excellence régionale annoncée par M. Frédéric de Saint-Sernin, secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire²⁴. Cette formule correspond en effet à des territoires qui disposent ou peuvent disposer de spécialisation sectorielle qui n'est pas nécessairement centrée sur la recherche (comme l'exigent les projets de recherche des entreprises dans les pôles de compétitivité).

Une des conclusions courageuses du groupe de travail sénatorial était qu'il ne faut pas refuser des délocalisations interrégionales si cela bénéficiait *in fine* à la compétitivité d'ensemble du territoire. En cela, une relative concentration des activités et des moyens sur le territoire n'est pas à exclure *a priori*. Mais, encore faut-il que chacun des territoires dispose de formules adaptées au degré de spécialisation et de synergie globale qu'elle est capable de produire. Il existe en effet de nombreux territoires « moyens » qui ne sont ni des pôles de compétitivité, ni des zones fragiles mais qui pourraient devenir ou l'un ou l'autre.

b) La généralisation de l'amélioration des aides

Ce raisonnement valable pour les zones géographiques l'est aussi pour les dispositifs d'aides. Ainsi votre rapporteur renouvelle d'une optimisation des dispositifs actuels d'aide à l'innovation au sens large. Une amélioration de la doctrine d'emplois des dispositifs est annoncée pour les financements qui seront redéployés en faveur des pôles de compétence. De même, la prochaine fusion de l'ANVAR avec la BDPME ainsi que la loi d'orientation et de programmation sur la recherche ne vont pas manquer de favoriser l'indispensable rationalisation des outils. Toutefois, au-delà des procédures sans doute innovantes qui affecteront les pôles de compétitivité (mutualisation, partenariat public/privé) ou des grandes réformes attendues (celle du crédit impôt-recherche ou de la place des PMI dans le 7^{ème} PCRD²⁵), c'est l'ensemble des dispositifs qui doit être dynamisé dans la perspective de notre compétitivité internationale.

Il ne faudrait pas que quelques arbres aussi visibles soit-ils, ne cachent la forêt du quotidien de nos entreprises, qui sont toutes soumises à la concurrence internationale.

Enfin et surtout, votre rapporteur regrette que le plan gouvernemental ne retienne pas la proposition formulée par le rapport sénatorial d'instauration d'une TVA de compétitivité.

²⁴ L'audition de M. Frédéric de Saint-Sernin par votre commission le 3 novembre 2004 a permis de donner des précisions sur ces pôles.

²⁵ Programme cadre de recherche et développement, dans lequel s'inscrivent les financements européens).

2. La TVA de compétitivité est une des options que le Gouvernement aurait dû examiner avec plus d'intérêt

Comme l'indiquait le rapport sénatorial, il n'existe pas d'action unique permettant d'éviter les délocalisations, et c'est bien dans cette optique que le Gouvernement prévoit un éventail de mesures diversifiées.

Il est cependant à regretter que l'important volet fiscal du plan n'intègre pas, même partiellement, une mesure de type TVA de compétitivité.

a) Rappel de la proposition de TVA de compétitivité

Il s'agit de **substituer une TVA de compétitivité aux charges sociales d'assurance maladie et de prestations familiales.**

Ce transfert se justifie par le fait que, si le financement par l'activité professionnelle des dépenses sociales qui lui sont liées (chômage, retraite, accidents du travail, formation professionnelle) ne soulève aucune question de principe, il n'en est pas de même de l'assurance maladie, des prestations familiales ou encore du logement.

Ces acquis sociaux relèvent de la solidarité nationale et non du seul travail alors qu'ils sont financés par des charges représentant un quart du salaire brut.

La réforme suggérée consisterait dans le **basculement de ces prélèvements sur une taxe assise sur la consommation**, c'est-à-dire une taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Une telle réforme pourrait utilement s'accompagner d'un réexamen d'ensemble de la structuration des taux actuels de TVA²⁶ pesant sur les biens et services, dont l'architecture résulte elle aussi de compromis historiques successifs ayant bien peu de rapport avec la rationalité économique.

Ce dispositif présente de nombreux avantages.

En premier lieu, **rétablir une certaine équité en matière de formation des prix**. Le dispositif actuel pénalise en effet tous les biens et services utilisant de façon intensive le facteur travail. Il incite par conséquent à une substitution du capital au travail.

En deuxième lieu, **améliorer la compétitivité relative des biens produits sur le territoire national et soumis à la concurrence étrangère sur le marché français**, grâce à un double mécanisme positif. D'une part, l'assujettissement à la TVA compétitive des produits importés augmenterait nécessairement leur prix de vente dans une proportion égale au niveau de cette taxe. D'autre part, le report sur lesdits produits importés d'une partie du financement de la protection sociale de notre pays conduirait à nécessiter un moindre prélèvement social sur l'ensemble de la production domestique. L'attractivité des prix des produits français serait donc renforcée de deux manières distinctes et complémentaires.

²⁶ Conformément à la directive communautaire portant sur la TVA, trois taux sont aujourd'hui appliqués en France : le taux normal de 19,6 %, le taux réduit de 5,5 % et le taux super réduit de 2,1 %.

En troisième lieu, **accroître la compétitivité des productions destinées à l'exportation**, qui bénéficieraient pleinement de la réduction du montant des charges sociales pesant sur leur coût de revient puisqu'aucune TVA ne viendrait encherir leur prix en compensation.

Tous ces avantages seraient immédiatement perceptibles en matière de localisation des industries de main d'œuvre puisqu'ils conduiraient, de manière cumulative, à **rendre plus intéressante la consommation des produits fabriqués en France**. Mais ils peuvent être complétés par deux autres types de considérations :

– d'une part, asseoir sur la consommation plutôt que sur l'emploi le financement de la partie de notre système de protection sociale relevant davantage du principe de solidarité que de celui de l'assurance serait un moyen de **garantir la pérennité du modèle social français en stabilisant le financement** ;

– d'autre part, la création de cette TVA de compétitivité pourrait ne pas être uniforme et, au contraire, être organisée de **manière discriminante en faveur de secteurs ou d'activités** que des objectifs politiques ou économiques clairement établis choisiraient de favoriser.

b) Les travaux du Sénat ont permis de lever plusieurs objections traditionnelles à la TVA de compétitivité

Outre la difficulté de l'entreprise, trois catégories d'objections peuvent être opposées à cette proposition de réforme.

● La première consiste à dénoncer la création d'un impôt indirect supplémentaire, considéré comme inéquitable car supposé frapper plus lourdement les plus bas revenus. Outre que de nombreuses études économiques tendent à démontrer que la TVA pèse en réalité davantage sur les revenus moyens que sur les bas revenus, trois considérations viennent tempérer cette critique :

– d'une part, tous les impôts et charges acquittés par les entreprises sont financés par leur chiffre d'affaires, et donc en définitive par les consommateurs ;

– d'autre part, il a été indiqué ci-dessus que le taux de cette taxe serait susceptible de ne pas être uniforme : on peut ainsi imaginer que les taux puissent être déterminés en considération de la structure de consommation moyenne des bas et moyens revenus afin de ne pas déformer ladite structure et de garantir une capacité de consommation des populations concernées similaire à l'actuelle ;

– enfin, la proposition du groupe de travail a pour but de favoriser l'emploi domestique et donc de contribuer à diminuer le chômage : le retour à l'emploi est un facteur d'enrichissement des intéressés accroissant leur capacité de consommation.

● La deuxième objection est de nature institutionnelle : le financement des branches maladie et famille par une TVA mettrait à mal l'organisation paritaire du système de protection sociale. Il semble que l'évolution même de ce système, depuis qu'il est soumis à de graves déséquilibres financiers, rende cette critique inopposable : la création de la CSG ou de la CRDS d'un côté, les diverses politiques de réduction ou de suppression des charges sociales de l'autre, le vote annuel de la loi de financement de la sécurité sociale par le Parlement enfin, sont autant de preuves que **le financement de la protection sociale n'est plus désormais un élément dépendant des seuls partenaires sociaux.**

● La dernière objection concerne la faisabilité du projet au regard des obligations communautaires et internationales de la France. Trois considérations paraissent permettre de lever ces réserves :

– d'une part, le Danemark a déjà adopté ce système et finance donc une partie de sa protection sociale par une TVA qui n'a pas suscité l'opposition des instances communautaires : le mécanisme n'est ainsi pas contraire dans son essence aux prescriptions européennes ;

– d'autre part, alors même que ces dernières datent, dans leurs principes fondamentaux, de 1977²⁷, un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes²⁸ a distingué, dix ans plus tard, la destination du produit des taxes pour les qualifier ou non de taxes à caractère fiscal rentrant dans le champ d'application de la directive. Ainsi, il semble possible d'instituer, indépendamment des prescriptions de la directive de 1977, une TVA à but social, distincte de la TVA à vocation fiscale et venant s'ajouter à celle-ci ;

– restent alors les interrogations sur la compatibilité de ce système avec les règles adoptées dans le cadre de l'OMC : la TVA de compétitivité serait-elle une mesure protectionniste susceptible de sanctions ? Cela semble douteux : en assujettissant de la même manière à cette taxe les produits fabriqués localement et les produits importés, la France ne saurait être accusée d'introduire une discrimination contraire à ses engagements internationaux. Au demeurant, l'exemple danois vient là encore à l'appui de la démonstration.

La commission des Affaires économiques considère cette réforme comme essentielle. Alors que beaucoup de produits consommés sur le territoire français proviennent désormais du reste du monde, **il serait paradoxal de continuer à pénaliser le travail domestique en maintenant le financement de nos dépenses sociales collectives relevant de la solidarité sur la seule activité de la main d'œuvre.** Ce serait non seulement paradoxal, mais aussi et surtout coupable puisque le *statu quo* ne ferait qu'amplifier les difficultés de notre outil productif face à la concurrence toujours plus grande des pays émergents.

²⁷ Directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977, dite sixième directive, modifiée et complétée par des directives de 1992, 1999, 2001 et 2002.

²⁸ SNPMI contre ORGANIC – 27 novembre 1987 (affaire concernant la légalité d'un prélèvement assis sur le chiffre d'affaires et destiné au financement de la retraite des artisans et commerçants).

Le débat sur la TVA de compétitivité a connu de nouvelles avancées dans le PLF 2005

L'idée de la TVA de compétitivité comme défense contre les délocalisations a été de nouveau défendue au Sénat dans le cadre de la déclaration annuelle du gouvernement sur les prélèvements obligatoires. En effet, M. Francis Grignon et votre rapporteur pour avis²⁹ ont chacun saisi le secrétaire d'Etat au budget de cette proposition. Ces questions ont permis d'apprécier le réel intérêt du gouvernement pour le rapport présenté par notre groupe de travail, parallèlement à la proposition de la commission des Finances proposant un dispositif similaire appelé « TVA sociale ».

De plus, ces questions ont permis de franchir une étape supplémentaire puisque **M. Bussereau, secrétaire d'Etat au budget y a répondu en se déclarant prêt à lancer une étude sur l'opportunité et la faisabilité de cette réforme**³⁰.

Le débat sur les prélèvements obligatoires pour 2005 a aussi permis de bien rappeler la portée de la proposition. En effet, sur la base des travaux de notre collègue Alain Vasselle³¹, il convient de repréciser que la TVA de compétitivité ne pourrait être, de toutes façons, qu'une réponse partielle à l'allègement des charges. Un transfert complet des cotisations de la branche maladie et de la branche famille vers la TVA est inenvisageable puisqu'il aboutirait à un quasi-doublement de cet impôt³².

Toutefois, votre rapporteur pour avis voit un encouragement de cette mesure dans l'échelle même des montants en cause. Par exemple, un transfert d'un milliard d'euros représenterait une hausse très minime de la TVA (moins de 0,2 points sur le taux normal) et serait à elle seule supérieure à l'ensemble de la dépense fiscale du plan anti-délocalisation actuel (800 millions d'euros), sans coût pour le contribuable cotisant (ce qu'il n'est pas le cas du plan gouvernemental).

Votre rapporteur pour avis restera donc très vigilant aux avancées de cette proposition dans l'année qui vient, en se félicitant que le gouvernement vienne compléter les travaux effectués dans le cadre de votre commission.

Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à l'industrie dans le projet de loi de finances pour 2005, lors de sa réunion du 10 novembre 2004.

²⁹ Séance du 10 novembre 2004, compte rendu analytique officiel du Sénat respectivement pages 50 et 44.

³⁰ Séance du 10 novembre 2004, compte rendu analytique officiel du Sénat page 59.

³¹ Rapport n°57(2004-2005) de M. Alain Vasselle fait au nom de la commission des affaires sociales et déposé le 10 novembre 2004.

³² En effet, d'après le rapport précité de M. Alain Vasselle, le produit estimé pour 2004 des cotisations d'assurance maladie (62,8 milliards d'euros) et d'allocations familiales (28,4 milliards d'euros) s'élève au total à 91,2 milliards d'euros, soit plus de 83 % du produit actuel de la TVA (109,7 milliards d'euros).

