

# A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

### Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- examen, pour avis, des articles 1<sup>er</sup> et 2 du projet de loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur (n° 3234) (M. Francis CHOUAT, rapporteur pour avis)..... 2
- examen, pour avis, du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et les Gouvernements des États membres de l'Union monétaire ouest-africaine (n° 2986) (M. Marc LE FUR, rapporteur pour avis) ..... 26
- Information relative à la commission ..... 35
- Présences en réunion ..... 38

Mercredi

9 septembre 2020

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 91

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

**Présidence de**

**M. Éric Woerth,  
Président**



*La commission examine, pour avis, les articles 1<sup>er</sup> et 2 du projet de loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur (n° 3234) (M. Francis Chouat, rapporteur pour avis).*

**M. Francis Chouat, rapporteur pour avis.** Cette loi de programmation pluriannuelle de la recherche (LPPR) constitue le socle d'un effort historique en faveur de la recherche, inédit depuis la création du CNRS en 1939 et les efforts consentis pendant les « Trente Glorieuses ».

Elle vise à susciter un triple choc. Choc de confiance de la nation dans le progrès, la formation aux sciences et la culture scientifique ; mobilisation financière inégalée depuis des décennies ; et pour la première fois depuis des décennies, un choc d'attractivité des métiers de la recherche. À la suite de la crise sanitaire de la covid-19, et face aux nombreux autres défis que notre pays doit relever - défi climatique et environnemental, cybersécurité et technologie quantique, ou encore lutte contre les obscurantismes et la défiance vis-à-vis de l'idée de progrès – nous pouvons nous accorder sur la nécessité de réarmer nos établissements, nos laboratoires et nos chercheurs, afin de leur donner les moyens de leurs ambitions.

La France a pris du retard : il ne s'agit plus aujourd'hui de le combler, mais bien de challenger l'avenir !

Cela fait bien trop longtemps - au moins depuis 1982 et la loi Chevènement - que les gouvernements successifs n'ont pas suffisamment investi dans ce domaine, pourtant si essentiel à notre développement et à la préservation de notre rang dans la course à la découverte à laquelle se livrent les puissances mondiales de plus en plus nombreuses. Et, lorsqu'ils l'ont fait – je pense ici à la loi de programme pour la recherche de 2006 – ils ont nourri des espoirs qu'ils n'ont pas pu honorer, suscitant une défiance qui perdure au sein de la communauté scientifique.

Je mesure donc les doutes et les craintes de certains acteurs. Je serai particulièrement vigilant à ce que la trajectoire fixée par le projet de loi, particulièrement ambitieuse et sincère avec au total plus 25 milliards d'euros supplémentaires d'ici à 2030, soit tenue. Je serai également attentif à ce que les incertitudes liées à l'évolution de notre produit intérieur brut, ainsi que les variations de l'inflation ne neutralisent pas les efforts ambitieux esquissés par ce projet de loi.

Pour autant, mesurons précisément la nature et la crédibilité des moyens engagés.

En matière de dépenses de recherche, la France est en situation de lent mais incontestable décrochage. L'effort national est ainsi redescendu à 2,2 % du PIB en 2018, loin des pays les plus en avancés en la matière : la Corée du Sud – 4,55 % –, l'Allemagne – 3,04 % –, le Japon – 3,21 % –, ou encore les États-Unis – 2,79 %. Cette diminution s'explique pour l'essentiel par la baisse de la part des dépenses publiques, passées de 0,83 % à 0,76 % du PIB entre 2014 et 2018, soit sept points de moins.

Rapporteur spécial de la mission *Recherche et enseignement supérieur* du projet de loi de finances et ancien maire d'Évry – qui héberge en son sein le Genopole et l'Université d'Évry-Val-d'Essonne, membre associé de l'Université Paris-Saclay –, j'estime que cette LPPR doit impérativement inverser la tendance, et je suis convaincu qu'elle le permettra.

Le choc historique en faveur de la recherche doit être appréhendé en même temps que d'autres dispositifs de financement, nationaux comme européens, qui viendront doter le monde de la recherche de moyens budgétaires historiques et sans précédent depuis 40 ans.

La trajectoire inscrite à l'article 2 du projet de loi prévoit, en euros courants, un effort de 25 milliards d'ici à 2030. Elle est progressive, ce qui signifie que la LPPR repose sur des choix de programmation budgétaire réalistes. Il n'a pas été décidé de renvoyer à plus tard les efforts budgétaires les plus importants : avec l'effort supplémentaire réalisé sur les crédits de l'Agence nationale pour la recherche (ANR) dans le cadre du plan de relance, la recherche française bénéficiera d'un milliard d'euros supplémentaires dès 2022. Cette LPPR n'est pas une loi sèche, mais constitue un des leviers pour réarmer notre recherche publique.

Afin de crédibiliser la programmation, une meilleure articulation avec les lois de finances que nous serons amenés à discuter, avec des mécanismes réguliers de révision de la trajectoire, doit être trouvée. Je propose donc un amendement à l'article 2, adapté d'une proposition du Conseil d'État, qui prévoit que le Gouvernement remette au Parlement un rapport annuel, en amont du débat d'orientation des finances publiques, expliquant les écarts éventuels à la trajectoire. Nous pourrions ainsi être informés bien avant la discussion budgétaire, pour corriger le tir en cas de besoin. Je propose également un amendement établissant une clause de revoyure, prévoyant qu'un exercice de révision de cette programmation soit effectué, quoi qu'il arrive, tous les trois ans.

Cette loi de programmation est complétée par d'autres outils : plan de relance et PIA 4, programme Horizon Europe, ou encore contrats de plan État-région. Un travail de mise en cohérence, de connaissance et d'information doit être engagé en ce sens, puisque 6,5 milliards d'euros supplémentaires seront investis dans les trois prochaines années au titre du plan de relance : 2,4 milliards d'euros, au titre du PIA 4, pour accélérer nos innovations dans l'hydrogène, la cybersécurité, ou encore la technologie quantique ; 3,1 milliards d'euros pour les financements structurels des écosystèmes et les aides aux acteurs de l'innovation – IRT (instituts de recherche technologique), ITE (instituts pour la transition énergétique), SATT (sociétés d'accélération du transfert de technologie) ; le budget d'intervention de l'ANR sera porté à plus de 900 millions d'euros dès 2021, soit 400 millions d'euros supplémentaires ; 300 millions d'euros seront consacrés à l'emploi de jeunes docteurs en entreprise, en particulier dans la recherche et développement (R&D), qui est jugée à risque dans la période qui vient ; enfin, 180 millions d'euros seront dédiés à la création de nouvelles places dans l'enseignement supérieur et 35 millions d'euros pour développer l'hybridation et les équipements numériques universitaires.

Cette loi doit contribuer à répondre à trois problèmes majeurs : les rémunérations de nos chercheurs sont trop faibles ; la sélectivité des projets de recherche déposés à l'ANR est trop forte, et les liens entre recherche publique et recherche privée sont notoirement insuffisants.

La LPPR prévoit, en premier lieu, d'importantes mesures de revalorisations salariales. Elles n'ont que trop tardé : comment justifier qu'aujourd'hui, un jeune scientifique ne puisse espérer un poste de titulaire qu'aux alentours de 33 ou 34 ans, avec un traitement qui atteint seulement 1,4 SMIC ? Cette loi de programmation doit permettre de passer à un minimum de 2 SMIC, soit une revalorisation de 30 % dès l'année prochaine. Voilà un premier engagement massif et concret pour nos chercheurs.

Renforcer l'attractivité de la recherche française, c'est aussi s'inspirer des meilleures pratiques en matière de recrutement de scientifiques. Le projet de loi prévoit d'ouvrir une

nouvelle voie de recrutement de scientifiques au moyen de chaires juniors. L'objectif est de recruter de jeunes chercheurs prometteurs pour des contrats de six ans qui leur ouvriront la possibilité d'être titularisés au sein des corps de la fonction publique scientifique. Cette disposition crée beaucoup de débats ; elle sécurisera pourtant, à mon avis, le parcours professionnel des jeunes scientifiques, en garantissant un financement de l'ANR et en ouvrant la possibilité d'une intégration à l'issue du contrat. Trois cents chaires de professeurs ou de directeurs de recherche juniors seraient ainsi ouvertes chaque année, en plus des recrutements habituels.

Le rapport annexé précise que les recrutements seront augmentés sur les voies traditionnelles de titularisation afin d'éviter les effets de concurrence. Cette mesure va rendre le recrutement dans la fonction publique scientifique plus diversifié, plus attractif, et mieux adapté aux besoins des établissements.

Il nous faut aussi améliorer le financement des projets français de recherche, encore trop sélectif. Aujourd'hui, une demande de financement de projet de recherche a 16 % de chance d'être acceptée. C'est extrêmement faible : la moyenne des pays de l'OCDE est de 30 % – le double. Du fait de cette très forte sélectivité, il n'est pas possible de financer tous les dossiers qui méritent de l'être, ce qui entraîne beaucoup de frustration et de découragement.

La LPPR prévoit donc un triplement des moyens d'engagement de l'ANR d'ici 2027, qui doivent passer d'environ 500 millions d'euros à 1,5 milliard d'euros, ce qui nous rapproche des sommes consacrées par notre voisin allemand, dont l'agence de recherche distribue chaque année 2 milliards d'euros. Ces moyens supplémentaires permettront de faire remonter le taux de succès, l'objectif étant de le porter à un niveau supérieur à 25 %.

Ils doivent également permettre d'augmenter les montants moyens financés par projet, encore trop faibles. Enfin, ils contribueront à augmenter le préciput, c'est-à-dire les sommes versées aux établissements dont les chercheurs obtiennent des financements de l'ANR. De 19 %, ce préciput passerait à 40 % pour couvrir les charges générales liées aux activités de recherche.

En aval du réinvestissement dans les moyens de notre recherche publique, la loi de programmation vise également à mieux en valoriser les résultats.

La programmation budgétaire prévoit d'augmenter de 50 % le financement des conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE) et de plusieurs dispositifs de valorisation : chaires industrielles de l'ANR, Labcom, ou encore Instituts Carnot. Elle crée également une nouvelle « convention industrielle de mobilité en entreprise des chercheurs » afin de faciliter l'embauche à temps partiel de chercheurs et d'enseignants-chercheurs au sein des entreprises.

Par son objet même, cette loi de réarmement budgétaire en faveur de la recherche publique et partenariale ne permet pas de traiter d'autres sujets. C'est le cas du crédit impôt recherche (CIR), outil fiscal majeur – 6,2 milliards d'euros en 2020 – de soutien public à la recherche privée, en particulier dans les PME ou des dispositifs destinés à favoriser l'innovation, tel que le Fonds pour l'innovation et l'industrie.

Mais sous le contrôle du président Woerth et de notre rapporteur général Laurent Saint Martin, il ne fait nul doute qu'à l'occasion de la discussion du plan de relance et de la prochaine loi de finances, la question de l'efficacité, d'une meilleure visibilité et des impacts pour le

développement économique, pour l'emploi et l'attractivité de notre pays fera l'objet de débats et de propositions.

La loi PACTE a étendu la possibilité pour les chercheurs publics de passer du temps en entreprise afin de valoriser le produit de leurs recherches. La LPPR contient plusieurs dispositions qui prolongent cette logique. L'accent devrait davantage être mis sur le renforcement du suivi des doctorants, qu'il s'agisse des expériences acquises dans le secteur privé ou à l'international. Je présente un amendement en ce sens.

L'effort français doit également être envisagé au niveau européen : les négociations n'ont pas encore abouti, mais le prochain cadre budgétaire pluriannuel augmentera les moyens du programme Horizon Europe, qui finance les programmes de recherche et de développement des États membres. Plus que jamais, nous devons inscrire notre recherche dans ce contexte européen : nos chercheurs y trouvent autant d'opportunités supplémentaires pour se financer, à une échelle qui mobilise les meilleures compétences internationales. Or la France reçoit encore assez peu de financements européens au regard de son potentiel scientifique : alors que nous réalisons 17 % de la R&D européenne, seuls 11 % du total des financements alloués par la Commission nous reviennent.

Le taux de succès de nos équipes, qui est bon, ne permet pas de compenser un nombre encore trop faible de candidatures. L'augmentation du préciput versé par l'ANR permettra aux équipes de recherche de renforcer les moyens dédiés à la levée des financements européens, et le dispositif de chaire junior facilitera le recrutement de talents européens – d'autant qu'il correspond à une pratique standard de la recherche internationale.

Enfin, la mobilisation des moyens nationaux doit aller de pair avec celle des collectivités territoriales, en premier lieu des régions. Les mandats pour les contrats de plan État-région (CPER) qui seront signés cette semaine doivent renforcer le couple État-région pour aboutir à une meilleure articulation institutionnelle, mais aussi structurelle, entre le plan de relance et les CPER par exemple.

Je me réjouis de lire, dans le rapport annexé, que la stratégie du Gouvernement a pour objectif explicite de travailler aux liens entre science et société, qui sont susceptibles de créer des externalités positives pour notre pays. Songeons par exemple aux vocations que la Cité des sciences et de l'industrie a pu susciter au sein des jeunes générations, au rôle déterminant que jouent les associations dans la diffusion des savoirs scientifiques ou encore à la nécessité de lutter contre la propagation des fausses informations – voire de thèses complotistes et obscurantistes – et d'éduquer et informer le public sur la démarche scientifique de production théorique et d'application technique. Le rapport annexé est ambitieux en la matière, mais nous devons aller plus loin. Je présente plusieurs amendements en ce sens. Il est impératif que le lien entre science, innovation et progrès social soit restauré, dans tous les territoires. À ce titre, je souhaite que le travail qui a présidé à la préparation de cette LPPR en associant toutes les forces de manière centralisée et territoriale soit poursuivi. Je le dis avec d'autant plus de conviction qu'ayant moi-même été associé aux travaux préparatoires, j'ai pu mesurer l'importance que la concertation revêt et le foisonnement d'idées qu'elle permet.

Par ailleurs, je pense qu'il est absolument essentiel de s'appuyer sur la création du poste de haut-commissaire au plan, en veillant à ce que les enjeux liés à la recherche et à l'innovation soient bien pris en compte dans son périmètre d'action et de réflexion. Je propose ainsi qu'il lui revienne d'élaborer, sur la base de grands enjeux sociétaux, un cadrage stratégique qui sera ensuite décliné en différentes stratégies de recherche.

Dans un autre domaine, le rapport annexé ne me semble pas assez fourni sur la partie spatiale de la stratégie scientifique de la France. J'ai discuté avec le cabinet de la ministre sur ce point ; j'espère qu'il pourra nous apporter des précisions sur ce qui est anticipé. La formation du récent Gouvernement a néanmoins transféré la compétence spatiale au ministère de l'économie, des finances et de la relance. L'état de notre industrie spatiale dans ce contexte de crise sanitaire et économique inquiète à juste titre : le plan de relance contient d'ailleurs des investissements spécifiques dans ce secteur, de près de 500 millions d'euros.

Enfin, je propose que notre commission amende le rapport annexé afin que la recherche sur les cancers pédiatriques soit dotée de moyens et d'actions spécifiques et que le Parlement qui s'est emparé de cette grande cause soit associé à l'élaboration des actions.

**M. le président Éric Woerth.** L'écart entre les lois de programmation et la réalité est toujours important – elles n'engagent que les programmeurs du moment. J'aimerais que ce ne soit pas le cas pour ce projet de loi, il faudra y veiller. Cette LPPR intervient à un moment particulier, alors que le plan de relance nous projette à moyen et long terme et comprend des éléments ayant trait à la recherche et au développement. En raison de la situation financière, je ne sais pas quelle est la robustesse de cette loi de programmation. Peut-être sera-t-il possible de détailler les recoupements entre cette loi de programmation et le plan de relance ? Les PIA, la transformation écologique et l'aéronautique sont concernés à des titres divers.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Monsieur le rapporteur, je reprendrai vos trois points : revalorisation des métiers de la recherche, sélectivité des projets de l'ANR et amélioration des relations entre le public et le privé dans la recherche. Améliorer la valorisation de la recherche et le lien avec la recherche appliquée dans les entreprises est un vieux problème français.

Est-il exact qu'après l'adoption de cette loi de programmation, la rémunération moyenne des jeunes chercheurs français atteindra le niveau standard des pays de l'OCDE ? Rattraperons-nous enfin le retard accumulé pour la rémunération des chercheurs, notamment les plus jeunes ? Il faudrait connaître la part de rémunération publique par rapport à la rémunération privée : au-delà du salaire en euros courants, que représente l'effort de la puissance publique pour la rémunération de ces chercheurs ? Au terme de l'exécution de cette loi de programmation, nos jeunes chercheurs auront-ils une rémunération dans la moyenne des pays de l'OCDE, tandis que la part de la puissance publique serait bien plus importante qu'ailleurs ?

Comment élaborer une loi de programmation en temps de crise ? Devons-nous faire abstraction du ratio de 3 % de PIB, délicat à utiliser puisque le dénominateur va connaître des hauts et des bas dans les années à venir ? Réfléchir en euros courants, ou corrigés de l'inflation, permettrait, le cas échéant, de nous comparer aux autres pays en fonction du nombre de chercheurs. Les indicateurs pourraient être précisés.

Nous devons considérer cette LPPR comme partie intégrante du plan de relance. Même si son horizon va au-delà de 2022, nous ne pouvons pas les décorrélérer : une stratégie commune les sous-tend.

Quelle pertinence reconnaître aux chaires junior, aussi appelées *tenure tracks* ? Avez-vous évalué leur efficacité dans d'autres pays, et quel pourrait être l'apport de ce nouveau type de contrats pour la recherche française et pour les post-doctorants ?

Quel sera l'apport de cette loi en matière de valorisation de la recherche ? Avons-nous établi un bilan assez fin de l'efficacité des SATT ? Que pourraient apporter les pôles universitaires d'excellence ? Un vrai changement dans la relation entre la recherche publique et la recherche privée peut-il être espéré ?

**M. Fabrice Le Vigoureux.** Depuis des années, nous constatons que les carrières scientifiques ne sont pas attractives. Un maître de conférences est recruté en moyenne à 34 ans, à un premier échelon de rémunération qui s'élève à 1,5 ou 1,6 fois le SMIC. On ne peut pas retenir ainsi les meilleurs profils dans la recherche publique.

Nous constatons également que le doctorat n'est pas assez reconnu en France, que 25 % des doctorants n'ont pas de financement, que les possibilités de mener des travaux scientifiques pour des entreprises ou des collectivités sont trop limitées, avec des contrats insécurisants.

Les appels à projet de l'ANR sont beaucoup trop sélectifs : y répondre prend un temps fou qui décourage les postulants. Ils n'engagent pas nos meilleurs profils à mener des recherches pour l'ANR.

Il est très difficile pour un maître de conférences de passer dans le corps des professeurs, les possibilités de promotion sont limitées, et nous ne reconnaissons pas assez tous ceux qui participent à la transmission de la culture scientifique, qui gèrent des diplômes et accompagnent des étudiants dans la réussite. Ces tâches doivent être mieux valorisées dans une carrière.

Nos meilleurs chercheurs sont captés par les meilleures universités étrangères et nous avons du mal à les retenir en France.

Il faut pouvoir créer des contrats à durée indéterminée dans les laboratoires et pas uniquement des contrats à durée déterminée de mission. Les laboratoires qui ont des financements européens réguliers sont parfois obligés de se séparer de certains talents au bout de cinq ans car ils ne peuvent signer que des CDD.

Cette loi de programmation, couplée au plan de relance, répond à tous ces problèmes. C'est pourquoi le groupe la République en marche accueille ce texte avec beaucoup d'enthousiasme. Nous le voterons dans son ensemble.

**M. Patrick Hetzel.** Au nom du groupe Les Républicains, je dois tempérer cet enthousiasme. Ce projet manque d'ambition ; pour résumer la situation budgétaire d'une phrase triviale : « Demain, on rasera gratis. »

Les augmentations budgétaires significatives sont lointaines : nous devrions atteindre le milliard d'euros entre 2028 et 2030, c'est-à-dire après le prochain quinquennat. Tout cela est extrêmement hypothétique : il ne s'agit ni plus ni moins que de communication gouvernementale. Nous souhaitons des actes.

Le décloisonnement du public et du privé n'est abordé que de façon très timide, alors que les freins sont encore importants. Ce texte maintient une dichotomie entre l'enseignement supérieur et la recherche, alors que l'enjeu majeur est de créer un système d'enseignement supérieur et de recherche. Ce sujet est quasiment ignoré et rien n'est proposé pour simplifier le millefeuille administratif ou financier en matière de recherche ; au contraire, il sera encore complexifié. Prétendre que ce projet est un succès est une belle supercherie.

D'un point de vue budgétaire, comment sera-t-il financé ? Le rapporteur général confirme-t-il le lien avec la réforme des retraites, puisque la baisse des cotisations patronales de l'État sur les fonctionnaires pour la période 2021-2030 sera de 22 milliards d'euros ? Faut-il considérer que ce sont ces sommes qui seront réinjectées dans le système ? Il s'agirait alors d'une opération de bonneteau.

**M. Luc Geismar.** Les articles dont nous sommes saisis pour avis valident la trajectoire budgétaire de la politique de recherche nationale.

La crise sanitaire que nous traversons illustre l'ampleur des défis scientifiques de demain et la nécessité d'accroître les investissements dans le domaine de la recherche publique, mais aussi de la recherche privée.

Le groupe MODEM salue un projet qui s'inscrit dans la tendance suivie depuis le début de la législature, avec l'accroissement des crédits du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation destiné à porter les dépenses de recherche et développement des administrations et des entreprises à 3 % du PIB. La France retrouve ainsi, enfin, une véritable ambition en termes de recherche lui permettant de répondre aux grands enjeux scientifiques à venir.

Nous regrettons toutefois que l'effort budgétaire ne soit pas plus important dans les deux premières années de la programmation, car cela permettrait une montée en puissance plus rapide pour nos établissements de recherche, qui en ont tant besoin.

Nous soutenons également les revalorisations des métiers scientifiques : enseignants-chercheurs, chercheurs, ingénieurs, personnels administratifs, bibliothécaires, techniciens – autant de métiers qui souffrent aujourd'hui d'un manque d'attractivité, en particulier en début de carrière.

**M. Luc Geismar.** La recherche publique ne parvient pas à retenir les talents qu'elle forme et qui se tournent plutôt vers le secteur privé ou l'étranger en raison des différences de salaire.

La qualité de la recherche française est unanimement reconnue. Pour que cela perdure, il est nécessaire de lui en donner les moyens : nous devons avoir de l'ambition pour notre recherche, nos chercheurs, nos doctorants ! Cette LPPR répond à cet objectif et le MODEM votera les deux articles qui nous sont soumis.

**Mme Valérie Rabault.** Comme l'a rappelé le président, une loi de programmation n'engage que les programmeurs. Elle n'a aucune valeur obligatoire, c'est la loi de finances qui importe. Je remercie le rapporteur de s'être engagé à effectuer un suivi de l'application de cette loi de programmation dans les lois de finances : il faudra être extrêmement vigilant, car les entournures existent dans chaque programme.

C'est la première fois, dans l'histoire du Parlement, qu'une loi de programmation de la recherche couvre une durée de dix ans. Tout le monde, dans cette salle, peut faire des promesses à une telle échéance, surtout si elles engagent ceux qui vont nous succéder. Vous faites porter la quasi-totalité de l'effort sur les dernières années de cette loi de programmation. Nous proposons *a minima* de revenir au schéma classique d'une programmation sur sept ans.

Nous souhaitons tous que le financement de la recherche publique atteigne 1 % du PIB. L'Allemagne a atteint ce niveau en 2019, alors que nos deux pays étaient au même niveau

en 2007. Les quinze dernières années en France ont été marquées par une dégradation imputable aux gouvernements successifs. Pour atteindre 1 % du PIB, il ne faut pas prévoir 5 milliards d'euros par an à la fin de la loi de programmation mais 12 milliards d'euros par an. Vous semblez oublier de prendre en compte l'inflation et la variation du PIB. Quand la ministre de la recherche explique que 25 milliards d'euros supplémentaires seront consacrés à la recherche, c'est faux. Au terme de la période, l'effort sera de 5 milliards d'euros, chacun pourra faire le calcul.

Le Conseil d'État a alerté sur la faible qualité de l'étude d'impact, ce qui a imposé au Gouvernement d'en refaire une partie en juillet. Nous pensons que des travaux restent à mener sur les indicateurs.

Finalement, que souhaitons-nous pour la recherche ? Quels sont les objectifs ? La recherche spatiale a été placée sous la responsabilité du ministère de l'économie, ce qui sous-entend que le ministère de la recherche n'est pas capable de la gérer. Le rapporteur ne l'a pas formulé ainsi pour rester poli, mais cela signifie qu'au sein du ministère de la recherche, il n'y a plus de pilotage des objectifs et que vous estimez que les gens sérieux sont à Bercy. Je souhaite connaître les attentes de l'État concernant la physique nucléaire, le spatial, les mathématiques et parler du cœur de la recherche française qui rencontre des difficultés de financement après avoir connu de grandes heures.

**M. Michel Castellani.** La nécessité d'un effort budgétaire est entendue, la R&D est essentielle à la préparation de l'avenir, à la compétitivité internationale et aux réponses à apporter aux problèmes de société. Ce texte prévoit une trajectoire très longue, à horizon 2030, et la montée en charge sera très lente.

S'agissant de l'intégration entre activité professionnelle et recherche, une évolution du dispositif Allègre est prévue ainsi qu'une dévolution des droits de propriété intellectuelle. Ces problèmes récurrents méritaient d'être traités.

Il est nécessaire de soutenir les chercheurs et de valoriser les statuts. Je m'interroge sur la démarche de titularisation et la suppression de la phase de qualification, qui offre une garantie de qualité des chercheurs.

Comme l'a souligné le Conseil économique, social et environnemental, les investissements en matière d'enseignement et de recherche ne sont pas de même nature que les autres : ils doivent être appréciés à l'aune des impacts positifs qu'ils engendrent en matière d'emploi et de croissance. La période d'incertitudes et de bouleversements que nous traversons doit plus que jamais nous inciter à investir massivement dans la recherche et l'enseignement supérieur.

**M. Éric Coquerel.** J'ai apprécié l'humour du rapporteur qui explique que cette loi de programmation pourrait être versée au plan de relance. Il illustre le problème du plan de relance lui-même : si une loi de programmation courant jusqu'à 2030 peut y figurer, on peut y inclure tout et n'importe quoi. Les deux années qui engagent le Gouvernement, notamment 2021, sont marquées par les augmentations de budget les plus faibles : 357 millions d'euros.

Ce projet de loi n'a pas changé à la suite de l'épidémie de covid-19, aucune conclusion n'a été tirée des propos de beaucoup de virologues scientifiques sur l'absence de financements pour de nombreux projets, notamment sur la famille des coronavirus. La recherche

fondamentale n'est pas immédiatement rentable, contrairement aux exigences de la recherche par projets, mais elle a besoin de fonds plus importants.

Mes critiques sont identiques à celles exprimées par le Comité national de la recherche scientifique ou le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER), qui n'a entériné ce projet qu'après vingt et une heures de débat et le départ des organisations syndicales. Le CESE, qui a rendu un avis très critique sur ce projet, se demande si l'on peut guérir avec les outils qui ont rendu malade.

Les 25 milliards d'euros annoncés sont un trompe-l'œil car une loi de programmation n'engage pas ceux qui la proposent, mais leurs successeurs. Cette LPPR consacre le financement de recherche par projets, donc le choix de la concurrence généralisée, de la recherche à court terme, au détriment de la recherche fondamentale. Enfin, on ne peut pas accorder des indemnités supplémentaires au personnel en accélérant la précarisation et la déréglementation que dénoncent tous les chercheurs.

**Mme Émilie Cariou.** Si l'on peut saluer l'ambition affichée par ce projet, les 25 milliards d'euros supplémentaires annoncés sur dix ans seront néanmoins débloqués très lentement. Il est donc possible de s'interroger sur la véritable ambition du Gouvernement car, avec seulement 1,2 milliard d'euros supplémentaires d'ici la fin du quinquennat, en 2022, ce renforcement ne sera ni aussi important ni aussi significatif que décrit. Si ces ambitions de long terme sont positives, la trajectoire d'investissement ne permettra pas de répondre aux enjeux urgents afin que le secteur de la recherche reste compétitif. La recherche publique et privée ne bénéficiera vraiment des investissements annoncés qu'à la fin du prochain quinquennat et pendant le suivant.

Les autorisations d'engagement de l'ANR représentent un budget supplémentaire de 7 milliards d'euros, avec une trajectoire plus favorable qui atteindra 1 milliard d'euros par an dès 2027 – quoique le démarrage, là encore, soit trop lent, avec 400 millions d'euros supplémentaires seulement en 2022.

Le groupe Écologie, démocratie et solidarité critique donc la trajectoire choisie par le Gouvernement et proposera des modifications de fond par voie d'amendements afin d'accélérer ces investissements et d'atteindre l'objectif visant à consacrer 1 % du PIB à la recherche publique.

**Mme Lise Magnier.** J'entends et je partage certaines remarques concernant ce projet mais le groupe Agir ensemble préfère voir le verre à moitié plein plutôt qu'à moitié vide.

Nous le savons tous, qu'elles concernent les finances publiques, la justice, la défense ou la recherche, les lois de programmation permettent de concevoir sur le long terme les moyens alloués à une politique. Selon nous, ce texte volontariste et ambitieux permettra de replacer la France dans le peloton de tête des classements internationaux et des pays en pointe en matière d'innovation. Par ailleurs, nous saluons la large concertation menée en amont par le Gouvernement avec la communauté scientifique.

Alors que le budget public de la recherche s'élève aujourd'hui à environ 15 milliards d'euros, ce texte prévoit l'ouverture de nouveaux crédits à hauteur de 25 milliards d'euros sur dix ans, ce qui est notable. Cette augmentation, massive, doit être mise en perspective avec celle, moins importante, du budget public de la recherche de ces dix dernières années qui s'élevait en moyenne à 350 millions d'euros par an.

S'il est vrai, conformément au principe d'annualité budgétaire, que ce texte n'a aucun caractère contraignant pour le Gouvernement et le Parlement, il n'en constitue pas moins un signal très encourageant. L'objectif est bien de parvenir, par effet de levier sur la recherche privée, à un niveau de dépense de 3 % du PIB à l'horizon de 2030, ce qui passera nécessairement par de fortes mobilisations et synergies entre public et privé, lesquelles font gravement défaut aujourd'hui.

Les enjeux sont importants, cela a été rappelé. Nous devons réussir les trois grandes transitions écologique, numérique et des modes de travail. Comme pour le plan de relance, la bonne utilisation des nouveaux crédits et l'application de politiques efficaces seront la clé de la réussite de la recherche française. En tant que parlementaires, *a fortiori* membres de la commission des finances, nous jouerons un rôle essentiel pour améliorer et contrôler l'utilisation des crédits ouverts.

Le groupe Agir ensemble salue donc cette ambition et l'inscription de ces crédits dans une trajectoire pluriannuelle.

**M. Francis Chouat, rapporteur pour avis.** Le débat ne fait que s'engager. Il va commencer au sein de la commission des affaires culturelles et il se poursuivra évidemment dans l'hémicycle. Nous n'allons donc pas le clore aujourd'hui et je ne répondrai pas de façon détaillée à chaque intervenant, d'autant plus que la discussion à venir d'un certain nombre d'amendements nous permettra d'approfondir certains points.

Quelques éléments, néanmoins, de cadrage général et politique.

Je vais vous faire une confidence : moi aussi, j'ai des regrets ! Je regrette que la commission des finances ne soit saisie que pour avis alors que nous discutons d'une loi de programmation budgétaire qui n'a rien de chimérique et dont les crédits n'arriveraient jamais ou seulement en fin de course, après sept ou dix ans : ils sont engagés dès 2021.

De plus, entre la préparation du projet de loi, voilà plus d'un an et demi, et son examen par le Parlement, des crises et des urgences financières ont vu le jour. Je comprends donc pleinement M. le président Woerth et M. le rapporteur général lorsqu'ils insistent sur les questions de crédibilité, de lisibilité et de contrôle. D'une manière inversement proportionnelle à l'importance toute relative d'un rapport pour avis de la commission des finances sur une loi de programmation budgétaire, je propose que nous nous armions, avec les commissions des affaires culturelles et des affaires économiques notamment, afin de pouvoir faire le point sur l'articulation entre ce qui relève strictement du budget du ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur, et ce qui relève d'autres dispositifs : plan de relance, PIA, Horizon Europe, contrats de plan État-région.

Mon regret est provisoire car, au fond, j'en appelle à la commission des finances pour qu'elle s'investisse dans son rôle de contrôle et d'aiguillon. Si j'insiste sur les clauses de revoyure et sur l'articulation entre nos débats d'orientation budgétaire, l'examen de la préparation de la loi de finances et, en amont, la mise en place de cette loi de programmation, c'est que j'ai conscience de la fragilité inhérente aux lois de programmation, quel que soit leur rythme.

Je vous rappelle, chère Valérie Rabault, que Jean-Pierre Chevènement avait défendu en 1982 une loi d'orientation et de programmation en tant que ministre de la recherche... et de

l'industrie. Je ne vous propose pas d'en revenir là mais il me semble que nous pourrions nous rejoindre sur l'articulation entre économie, industrie et activités scientifiques.

Connaissant le sens de la mesure de notre collègue Patrick Hetzel, je n'aurai pas la cruauté de lui rappeler que la loi de programme de 2006 s'est éteinte après seulement vingt-quatre mois.

Chacun doit faire preuve d'humilité, votre serviteur y compris. Je m'occupe des questions d'éducation et d'enseignement supérieur depuis quarante ans, avant de m'occuper des collectivités locales – je prends donc ma part. Quel est notre rôle ? Alimenter la défiance ou se doter des moyens permettant de mesurer concrètement l'effort accompli, lequel ne saurait être résumé à la seule loi de programmation de la recherche ?

Les lois précédentes, pour reprendre l'expression de notre collègue Hetzel, visaient précisément à s'attaquer au millefeuille, or, elles ne l'ont pas fait. En l'occurrence, nous devons donc choisir : ou nous remettons sur la table l'ensemble du dispositif, trop complexe et illisible, de notre arsenal de recherche publique, ou nous nous fixons des objectifs de rattrapage, de développement et d'évolution. D'où les propos de Laurent Saint-Martin sur la façon de faire un diagnostic sur les SATT ou de défendre les unités mixtes de recherche ; d'où les questions d'articulation – Fabrice Le Vigoureux les connaît très bien – entre universités, organismes de recherche et recherche partenariale.

Concernant la question de l'augmentation annuelle des moyens consacrés à la recherche, je précise que la trajectoire ne sera pas celle qui a été indiquée mais qu'elle sera supérieure puisque je propose un amendement rétablissant dans la loi des éléments de programmation plus proches de la réalité dès 2021. La courbe de progression prévue, qui doit être analysée et contrôlée, n'est en rien chimérique puisque les augmentations doivent être très sensibles dès 2021 et 2022, à condition de mesurer la réalité de l'articulation entre les dispositifs financiers et les politiques de relance et de programmation.

Oui, cher Laurent Saint-Martin, le rattrapage des rémunérations des chercheurs repose pour l'essentiel sur un effort public, avec la souplesse qui s'impose – certaines rigidités sont en effet aujourd'hui insupportables – sans pour autant mettre en cause le caractère national de la fonction publique dans l'enseignement supérieur et la recherche. Le statut de *tenure track* est bien connu dans le monde entier, depuis longtemps, et la France est l'un des rares pays à ne pas utiliser un dispositif d'une telle souplesse, qui favorise l'attractivité des métiers de la recherche. Ceci alors même que les jeunes chercheurs restant chez nous sont voués à percevoir un peu plus du SMIC, ce qui - nous pouvons au moins en être tous d'accord - est insupportable et concourt à leur départ. Reconnaissons les efforts accomplis pour que les jeunes chercheurs expatriés, s'ils le souhaitent, puissent revenir et s'épanouir en France !

Nous pouvons également nous réjouir que des règles claires, transparentes, attractives, permettent d'assurer la mobilité des chercheurs entre les secteurs public et privé, et inversement.

J'insiste sur le rôle central de la commission des finances dans les étapes législatives à venir sur cette loi ambitieuse. On peut certes considérer cette ambition, à ce jour, comme théorique, mais je ne la juge pas quant à moi chimérique : sa concrétisation massive dès le budget pour 2021 relève de notre responsabilité, en ce qui concerne tant l'effort national de recherche que l'attractivité de ces métiers.

**M. le président Éric Woerth.** Il relève en effet de la responsabilité des rapporteurs spéciaux – et vous êtes bien placé pour ce faire – de suivre l'évolution des lois de programmation. Plusieurs d'entre elles ont été votées depuis le début de cette législature – loi de programmation militaire, loi de programmation pour la justice – et chaque rapporteur doit opérer un suivi très précis, année par année, de leur respect ou des éventuels écarts à la trajectoire qu'elles prévoient.

*La commission en vient à l'examen des articles.*

### **Article 1<sup>er</sup> et rapport annexé**

*La commission est saisie, en discussion commune, des amendements CF2 de M. Patrick Hetzel, CF4 et CF5 de Mme Valérie Rabault, CF9 de Mme Sabine Rubin et CF6 de Mme Valérie Rabault.*

**M. Patrick Hetzel.** L'amendement CF2 vise à réduire la durée de la programmation de dix à sept ans car, comme des orateurs viennent de le dire, la fixation d'une période qui s'étend au-delà de sept ans est inédite pour une loi de programmation.

Il précise également qu'au cours de la décennie à venir, les objectifs de dépenses intérieures de recherche et développement des administrations et des entreprises sont d'au moins 3 % du produit intérieur brut, dont 1 % au moins de recherche publique.

L'Allemagne prévoit de consacrer 3,5 % de son produit intérieur brut aux dépenses de recherche et de développement et les dépenses intérieures de recherche en Corée du Sud sont quant à elles estimées à 4,5 % de son PIB. Si la France veut rester dans la course internationale, l'effort doit être intensifié.

Le Gouvernement prévoit par ailleurs que la programmation fera l'objet d'actualisations mais il serait opportun de disposer d'éléments plus resserrés que ceux qui, en l'état, sont prévus.

Je note également que la façon dont nous procédons devient un peu baroque et originale : le rapporteur, que je félicite, a été désigné ce matin et nous nous apprêtons à examiner ses amendements... qui ont été rédigés avant sa nomination. Une telle méthode n'est en rien respectueuse des commissaires des finances.

**M. le président Éric Woerth.** En général, le rapporteur est en effet nommé avant l'examen d'un texte. Le présent cas de figure est un peu particulier car nous n'étions pas en mesure de le nommer à la fin de la précédente session extraordinaire, et car nous devons tenir compte du calendrier d'examen par la commission saisie au fond et ne pouvions examiner plus tardivement le projet.

**M. Patrick Hetzel.** Je ne vous en fais pas le reproche.

**M. Jean-Louis Bricout.** L'amendement CF4 vise également à réduire la durée de programmation à sept ans, une durée supérieure étant inédite dans l'histoire parlementaire.

La portée de cette loi sera en effet beaucoup plus limitée en raison des aléas qui ne manqueront pas de survenir. Il nous paraît donc souhaitable de sortir de ce temps long afin de

reconcentrer les crédits et de répondre à l'urgence. La France accuse un très grand retard par rapport aux pays de l'OCDE et la programmation doit répondre aux enjeux de ce rattrapage. Il faut en finir avec quinze ans de stagnation à 2,2 % du PIB et passer à 3 % le plus rapidement possible, dont 1 % pour la recherche publique !

**Mme Valérie Rabault.** Avec l'amendement CF5, nous proposons d'insérer les mots « au moins » afin de ne pas limiter les dépenses de recherche à 3 % du PIB, d'autres pays ayant dépassé ce seuil.

**M. Éric Coquerel.** Je voterai les amendements qui viennent d'être défendus car ils vont dans le bon sens. Outre le sous-investissement chronique de l'État, le décrochage de la France par rapport à d'autres pays est problématique, je pense notamment à l'Allemagne, y compris d'ailleurs lorsque l'on compare les plans de relance.

L'amendement CF9 propose de compléter la première phrase par les mots : « dont 1,5 % pour la recherche publique ». En 2016, la part des dépenses intérieures de recherche et de développement des administrations et des entreprises (DIRD) représentait 2,22 % du PIB, dont seulement 0,78 % pour les dépenses de recherche et développement des administrations (DIRDA), qui ne dépendent pas du bon vouloir des entreprises bénéficiant du crédit impôt recherche.

Cette baisse constante profite donc plus aux dépenses de recherche et développement des entreprises (DIRDE) qu'aux DIRDA, d'où une moindre efficacité de la dépense publique pour la recherche par rapport à la dépense privée.

**Mme Valérie Rabault.** Il convient de ne pas se limiter à 1 %. Nous proposons avec l'amendement CF6 de préciser « au moins 1 % » afin d'avoir une plus grande latitude.

**M. Francis Chouat, rapporteur pour avis.** Monsieur Hetzel, c'est moi qui, en tant que rapporteur pour avis, suis dans la situation la plus inconfortable – ce qui renvoie d'ailleurs au rôle de la commission des finances dans l'examen de ces lois de programmation.

J'entends les questions soulevées par le rythme que nous avons choisi mais je ne suis pas favorable aux amendements CF2 et CF4 pour deux raisons.

D'une part, la trajectoire sur dix ans est certes lointaine mais elle est aussi progressive : nous ne pouvons pas augmenter les moyens de la recherche de 5 milliards d'euros chaque année. Le plan de relance, de surcroît, vise à accélérer cette trajectoire les deux premières années et je défendrai un amendement pour corriger les tableaux de trajectoire.

D'autre part, afin de pallier les défauts d'une loi de programmation, il me semble que d'autres outils peuvent être plus efficaces qu'un raccourcissement de la période de programmation. Je proposerai un amendement instaurant un débat annuel au Parlement ainsi qu'une clause de revoyure en 2023. Nous pourrions ainsi ajuster la trajectoire en temps voulu.

Comme vous, chère Valérie Rabault, je souhaite que ce texte ne soit pas seulement une loi de rattrapage mais une loi qui, avec d'autres outils, permette de placer la France à la frontière technologique mondiale. Aussi, je suis favorable à la précision bienvenue que vous proposez d'apporter avec l'amendement CF5.

Autant j'adhère à la logique de la présidente Rabault visant à consacrer les 3 % du PIB comme un plancher, autant je trouve que fixer des planchers au niveau des sous-objectifs,

comme le proposent les amendements CF9 et CF6, serait trop contraignant. L'effort principal porte sur la recherche publique et l'essentiel est de savoir de quel niveau de produit intérieur brut et d'inflation nous parlons : M. le président Woerth, ancien ministre du budget, sait bien que les lois de programmation sont toujours examinées en euros courants et non constants, ce qui ne justifie pas de ne pas regarder l'évolution de la trajectoire par rapport au PIB et à l'inflation.

**M. le président Éric Woerth.** Nous ne connaissons évidemment pas l'inflation à venir.

*La commission rejette successivement les amendements CF2 et CF4.*

*Elle adopte l'amendement CF5, puis, rejette successivement les amendements CF9 et CF6.*

*La commission examine l'amendement CF15 du rapporteur pour avis.*

**M. Francis Chouat, rapporteur pour avis.** L'amendement CF15 vise à conforter le rôle du haut-commissaire au plan dans la définition d'un cadrage stratégique pour positionner la France parmi les nations les plus puissantes en 2030, cadrage ensuite décliné en stratégies de recherche et d'innovation par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche en coopération avec les différentes entités compétentes et, en particulier, avec le ministère de l'économie et des finances s'agissant de la politique d'innovation.

Le rapporteur général le réclame depuis des années et je suis d'accord avec lui : nous devons pouvoir examiner le périmètre du ministère de l'enseignement et de la recherche dans l'évolution de la politique de recherche.

**M. Patrick Hetzel.** Cet amendement soulève en effet une question qui n'est en rien anodine.

Lors de leurs nominations, les ministres ont évidemment reçu un certain nombre de missions sur leur périmètre d'action. Les orientations stratégiques en matière de recherche, sous l'autorité du Premier ministre, relèvent des compétences du ministre de la recherche. Le dispositif que vous proposez réduit les marges de manœuvre des ministres, ce qui est tout de même assez étonnant.

Si vous persistez à déposer ce type d'amendements, on pourra se demander si un problème constitutionnel et même politique ne se posera pas. La réorientation que vous proposez est assez importante, très troublante et technocratique.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Le haut-commissaire au plan risque d'interférer dans tous les domaines pour sécuriser l'ensemble des crédits budgétaire, ce qui revient à créer un Premier ministre *bis*, au-dessus de tous. Aujourd'hui, nous comptons donc deux Premiers ministres ce qui, sur un plan constitutionnel, soulève un vrai problème. Passons-nous du ministre de la recherche ! Les doublons sont inutiles !

**M. Charles de Courson.** En effet : comment les fonctions ministérielles s'articulent-elles avec celles du haut-commissaire ? Il n'est pas possible de dire, comme le prévoit cet amendement, que « *Le haut-commissaire au plan aura pour objectif d'élaborer, sur la base de grands enjeux sociétaux qu'il contribuera à définir...* ».

De plus, précisez-vous, « *ce cadrage stratégique pluriannuel (...) aura ensuite vocation à être décliné...* ». Qu'est-ce que cela signifie ? Soit il sera décliné, soit ce sera la pétaudière totale. Une réécriture s'impose.

Le haut-commissaire au plan peut contribuer à alimenter la réflexion du ministre de la recherche et des autres mais, en l'état, il ne me semble pas possible de voter cet amendement.

**M. Éric Coquerel.** Jusqu'à plus ample information, nous voterons en faveur de cet amendement qui me semble aller dans le bon sens.

Nous demandons depuis longtemps l'instauration d'une planification écologique et sanitaire et nous soutiendrons tout ce qui fera du haut-commissaire au plan autre chose qu'un France Stratégie *bis*. Le haut-commissaire a un rôle stratégique de long terme que le Gouvernement, ensuite, décline dans une loi de programmation.

La dernière phrase de l'amendement me satisfait également : « *Ce cadrage stratégique, de même que sa mise en œuvre, préserveront les principes d'une recherche fondamentale libre et non-dirigée* », même si j'aurais plutôt évoqué une restauration de ces principes, dont j'estime qu'ils ont été largement mis à mal.

**M. Julien Aubert.** Je m'interroge sur la rédaction de cet amendement, qui mêle deux visions.

Tout d'abord, un haut-commissaire définissant lui-même sa feuille de route « *sur la base de grands enjeux sociétaux qu'il contribuera à définir* ». Pourquoi, d'ailleurs, des enjeux sociétaux en matière de recherche ?

Ensuite, conformément à ce qu'est l'administration française, qui ne doit pas être perturbée, vous précisez que ce cadrage stratégique « *aura vocation à être décliné* », ce qui me fait penser au « chef de filat » des régions, *primus inter pares* sans en avoir vraiment les moyens. À la fin, c'est un beau bazar !

Cet amendement n'est pas assez précis si l'on souhaite être efficace et trop précis si l'on ne veut pas que le Gouvernement pâtisse d'une certaine désorganisation.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Je suis d'accord avec M. Coquerel. Je précise d'ailleurs que, selon le décret d'attribution, le haut-commissaire dispose du concours de France Stratégie – qui est donc un outil – et qu'il faut en effet être vigilant et ne pas le transformer en un France Stratégie *bis*. Son action politique doit être plus assumée.

Le même décret précise que le haut-commissaire est rattaché au secrétariat général du Gouvernement. La dimension interministérielle y est donc intrinsèque.

Un haut-commissaire au plan suppose une vision de long terme : quelle politique publique, sinon la recherche, et particulièrement, la recherche publique, a-t-elle vocation à s'inscrire sur le long terme ? Toute polémique politique serait inutile dans un domaine où, depuis sa création, le haut-commissaire au plan est légitime pour proposer un cadre stratégique pluriannuel.

**M. le président Éric Woerth.** Vous admettez toutefois que cet amendement est un peu superfétatoire. Où va-t-on si vous définissez dans chaque texte le rôle du haut-commissaire au plan ! Il va de soi qu'il a vocation à examiner la stratégie de recherche en France et c'est

également vrai dans un grand nombre de domaines. Il me semble qu'il y a là quelque chose d'assez désagréable pour le haut-commissaire.

**M. Francis Chouat, rapporteur pour avis.** Ne nous emballons pas ! Il s'agit d'un amendement d'appel.

Je note soigneusement les précisions sémantiques dont Charles de Courson a fait état mais je refuse la lecture presque caricaturale de cet amendement, comme si le rapporteur pour avis que je suis voulait sponsoriser François Bayrou – ce qui n'est pas le cas –, et mettre le désordre dans les périmètres gouvernementaux – ce qui est largement au-dessus de mes forces !

Revenons donc à l'essentiel. Je reconnais que cette réflexion, en partie personnelle, résulte des trois rapports préparatoires à la rédaction de la loi de programmation. Le dernier, à la rédaction duquel j'ai participé, comporte une proposition qui a reçu l'aval de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche : comme dans toutes les autres grandes démocraties, où le secteur de la recherche est développé, il est nécessaire de disposer, sous la forme d'un conseil scientifique, d'un organe permettant d'avoir une vision qui ne soit pas simplement en silo – ministère de l'économie et des finances, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministère de l'agriculture, ministère de la défense, ministère de la culture... –, comme si le Premier ministre pouvait à lui seul piloter la réflexion !

Il ne s'agit pas définir les politiques mais de poser les enjeux de la réflexion stratégique dans les vingt à trente prochaines années. Nous traversons une crise sanitaire ; nous voyons bien les enjeux, les polémiques, les avis contradictoires suscités par l'activité scientifique. Le troisième rapport préparatoire du projet de loi prévoyait la création d'un haut conseil rattaché au Président de la République lui-même, mais on nous a expliqué que ce n'était pas possible, ce qui est sans doute vrai constitutionnellement. J'ai noté avec un certain amusement qu'avec l'installation du haut-commissaire au plan, nous avons en quelque sorte coupé la poire en deux : la lettre de mission et de cadrage vient de l'Élysée et l'ensemble des moyens est rattaché, ce qui est normal, à Matignon. Il n'y a donc pas de concurrence entre le haut-commissaire au plan et le Premier ministre.

Cet amendement d'appel ne vise pas à jouer à je ne sais quel jeu de quilles mais à souligner l'une des faiblesses de notre système de pilotage de la recherche publique partenariale et privée : le cloisonnement. Je cherche donc un lieu, au-delà du pilotage de tel ou tel programme ou budget, pour examiner les grands enjeux scientifiques, les rapports entre la science et la société. Il me semble que le haut-commissaire au plan est d'actualité. Si ce doit être autre chose, ce sera autre chose, mais tel est l'esprit de cet amendement.

*La commission adopte l'amendement CF15.*

*Elle examine l'amendement CF16 du rapporteur pour avis.*

**M. Francis Chouat, rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à assurer un suivi renforcé de nos docteurs formés en France et qui ont choisi d'acquérir une expérience à l'international. En effet, le lien entre la structure de formation et le chercheur est aujourd'hui trop souvent rompu, avec pour conséquence d'ajouter au phénomène dit de la fuite des cerveaux un déficit de reconnaissance dont peuvent parfois souffrir les chercheurs.

Plus globalement, l'amendement vise à concevoir l'expérience à l'international comme une opportunité à moyen et long termes pour la recherche française, en particulier dans

les domaines stratégiques de la recherche partenariale et de l'innovation. Par exemple, le Japon, grâce à un suivi régulier de ses chercheurs partis se former aux États-Unis, a su tirer parti de leurs expériences pour se remettre dans la course à la compétitivité.

*La commission adopte l'amendement CF16.*

*Elle examine l'amendement CF13 du rapporteur pour avis.*

**M. Francis Chouat, rapporteur pour avis.** Je présente cet amendement avec le président Woerth.

Il vise à préciser que la recherche en cancérologie, en particulier en matière de cancers pédiatriques, est une priorité pour les prochaines années. Les parlementaires qui sont très impliqués dans ce combat seront associés à la définition des actions de recherche menées afin de mieux comprendre ce type de cancers, d'améliorer les chances de guérison et les conditions de traitement des patients.

**M. le président Éric Woerth.** Je ne reviendrai pas sur l'historique de cette question, sur laquelle nous travaillons ensemble, quelles que soient les formations politiques, afin d'exercer une forme de pression sur l'État tant en ce qui concerne les crédits que la transparence des actions conduites, sachant que la recherche, par définition, prend du temps et qu'elle est complexe. La transparence, qui est nécessaire, n'est pas toujours de mise.

**M. Julien Aubert.** Effectivement, cela nous rappelle des combats homériques qui ont eu lieu en commission.

Cet amendement ne gagnerait-il pas à être précisé en exposant les modalités de l'association des parlementaires à ce travail ? Souvent, c'est à travers des rapports qui alourdissent les procédures, ce que nous n'aimons guère. Certains parlementaires spécialisés sur ces questions seraient très intéressés à l'idée de bénéficier d'un accès direct au suivi.

**M. Michel Lauzzana.** Sur le fond, on ne peut qu'être d'accord sur la nécessité d'avoir des informations. Les parlementaires ont des liens directs avec de nombreuses associations qui, souvent, demandent des comptes, comme je l'ai encore récemment constaté, et veulent savoir ce que sont devenus les budgets que nous votons.

Sur la forme, la phrase : « *Les parlementaires, associés à l'élaboration des actions destinées à mieux comprendre ces cancers...* » pourrait laisser croire que l'information vise les seuls parlementaires associés à cette élaboration. Afin d'ôter toute ambiguïté, on pourrait préférer écrire : « *Les parlementaires sont tenus informés des progrès réalisés et sont associés à l'élaboration...* ».

**M. Francis Chouat, rapporteur pour avis.** Nous devons faire vivre cet amendement, en discuter avec le cabinet de la ministre. L'articulation dans le pilotage des recherches, notamment dans le cadre de l'Institut national du cancer, entre le ministère de la santé et le ministère de la recherche, soulève des interrogations et pose un vrai problème de visibilité. Ce type de sujet peut-il faire l'objet d'un programme prioritaire de recherche ? Je ne peux pas répondre à votre question, mais c'est l'esprit dans lequel nous sommes.

**M. le président Éric Woerth.** En fait, nous devons chaque année provoquer une sérieuse discussion avec l'État, car ce n'est pas lui qui en prendra l'initiative. Elle peut avoir lieu au moment de l'examen des crédits ou du projet de loi de règlement, comme nous l'avons

déjà fait lorsque l'État nous a présenté un bilan de l'utilisation des 5 millions d'euros supplémentaires en faveur de la recherche sur les cancers pédiatriques par type d'action. Les outils existent : à nous de les faire vivre. Il y a un groupe d'études sur le cancer à l'Assemblée nationale, qui s'occupe tout particulièrement de cela, et chacun y est le bienvenu.

**M. Daniel Labaronne.** Je suis tout à fait d'accord pour que le Parlement soit associé et informé sur la question des cancers pédiatriques, mais il ne faut pas donner le sentiment que l'on établit une sorte de hiérarchie privilégiant la recherche sur le cancer au détriment de la recherche sur d'autres maladies, notamment les maladies orphelines, qui touchent également des enfants.

**M. le président Éric Woerth.** Les débats ont été particulièrement virulents sur ce sujet. Il ne s'agit évidemment pas d'ignorer les autres maladies et il n'y a pas de hiérarchie, cela va de soi, entre les différentes maladies. Les modalités de financement sont différentes pour la recherche sur les maladies orphelines.

**M. Charles de Courson.** Sur le fond, je suis tout à fait d'accord mais, telle qu'elle est rédigée, la deuxième phrase se heurtera une nouvelle fois au problème des injonctions au Gouvernement. Il faudrait indiquer que les parlementaires « *sont tenus informés des progrès réalisés* » plutôt que d'écrire qu'ils sont « *associés à l'élaboration des actions* », car cela relève d'une confusion entre le législatif et l'exécutif.

**M. le président Éric Woerth.** Le rôle du Parlement est de contrôler l'utilisation des fonds.

**M. Julien Aubert.** S'il s'agit de l'information qui transite dans les débats budgétaires habituels, alors cet amendement n'apporte pas grand-chose. Il m'avait semblé que pour suivre cette action particulière, on mettait en place un système garantissant que les parlementaires seraient associés. Je maintiens qu'il serait bon d'y réfléchir d'ici à la séance, parce que si nous ne le précisons pas dans la loi, nous prenons le risque de nous entendre dire que nous sommes informés lors du débat budgétaire. Cela ne servirait donc à rien !

**M. Francis Chouat, rapporteur pour avis.** Je m'associe à vos remarques, monsieur le président, et à vos souhaits, Charles de Courson. Faisons vivre cet amendement, allons jusqu'à l'hémicycle ; nous trouverons une solution. L'amendement que j'ai déposé traduit une volonté politique, celle de renchérir les ambitions de l'article 1<sup>er</sup> tout en apportant un peu plus de souplesse.

**M. le président Éric Woerth.** Il s'agit d'un amendement au rapport annexé.

*La commission adopte l'amendement CF16.*

*Elle examine l'amendement CF17 du rapporteur pour avis.*

**M. Francis Chouat, rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à préciser que les territoires constituent une échelle pertinente pour renforcer la diffusion de la recherche à toute la société dans une perspective de reconsolidation du lien démocratique. Il fait également mention de la compétitivité de notre économie, afin de mieux souligner le rapport entre l'effort national de recherche et la nécessaire préservation du rang de la France en situation de concurrence économique internationale. Il est également proposé de supprimer la référence à la société française et européenne, afin de dissiper le malentendu selon lequel la recherche fondamentale serait totalement et exclusivement dirigée au service de l'économie.

*La commission adopte l'amendement CF17.*

*Elle est saisie de l'amendement CF18 du rapporteur pour avis.*

**M. Francis Chouat, rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à pérenniser la démarche de concertation qui a permis d'aboutir à la rédaction de ce projet de loi, en veillant à ce que les acteurs du monde de la recherche, de l'enseignement supérieur, de l'innovation, ainsi que les citoyens, les entreprises ou encore les associations soient pleinement informés des différentes stratégies de développement de la recherche conduites à l'échelon national et régional.

*La commission adopte l'amendement CF18.*

*Elle examine l'amendement CF10 de M. Éric Coquerel.*

**M. Éric Coquerel.** Après ce que nous venons de vivre avec la crise du covid-19, nous ne pouvons pas continuer comme avant. Plus que jamais, il faut revoir la question du financement de la recherche en France, en supprimant notamment le crédit d'impôt recherche, niche fiscale coûteuse et inefficace, qui revient à donner de l'argent de l'État sans aucune condition et avec parfois des conséquences assez étonnantes. On me rétorquera que ce crédit d'impôt est ouvert aux TPE – soit. Mais il bénéficie aussi et surtout aux très grandes entreprises, avec un plafonnement au niveau des filiales et non pas du groupe, ce qui ne fait que renforcer le risque de montage fiscal avantageux.

Sanofi touche 150 millions d'euros par an de crédit d'impôt recherche : cela coûte donc à l'État 1,5 milliard d'euros sur dix ans. Les effectifs de Sanofi sont passés de 6 300 à 3 800 en 2019, et le groupe annonce de nouvelles suppressions d'emplois en pleine crise du covid-19. L'exemple de Sanofi est frappant : on ne peut plus continuer avec un crédit d'impôt qui avantage sans condition les actionnaires, dont les bénéficiaires ne sont pas orientés vers la recherche, et sans que l'État puisse y faire grand-chose une fois l'argent donné. Pour cette raison, nous proposons de supprimer le crédit d'impôt recherche.

**M. Francis Chouat, rapporteur pour avis.** Quelle que soit sa radicalité, cet amendement ne conduirait absolument pas à une suppression du crédit d'impôt recherche : il se contenterait d'inscrire cet objectif dans le rapport annexé, qui a vocation à orienter la recherche publique et privée en France.

La question du crédit d'impôt recherche est centrale pour comprendre la dynamique des dépenses de recherche en France. Avec 6,2 milliards d'euros, il s'agit d'un mécanisme utile, qui a incité beaucoup d'entreprises à localiser leurs activités en France. Cet outil est fondamental pour soutenir l'effort de recherche et de développement national car, en période de crise, quand la survie de l'entreprise est en jeu, c'est ce poste de dépenses que les entreprises ont tendance à rogner en priorité.

Je souhaite ouvrir une discussion sur l'efficacité du crédit d'impôt recherche à l'occasion de l'examen du prochain projet de loi de finances, afin d'en finir avec les fantasmes sur le grand capital dévoreur des ressources du pays. Selon plusieurs rapports, des améliorations peuvent être apportées. Conditionnalité, contreparties ou encore dynamique : l'essentiel, c'est que le Parlement soit en situation de mesurer de quelle manière un tel effort fiscal peut contribuer à l'effort de recherche privée, absolument indispensable à notre pays sous peine de le condamner à un décrochage permanent.

**Mme Émilie Cariou.** Je comprends parfaitement l'objectif recherché par cet amendement, mais je le trouve beaucoup trop radical. Le crédit d'impôt recherche est un outil public d'incitation à la recherche en France, notamment à la recherche privée et dans le secteur industriel. Il n'alimente pas que la finance, même si je trouve assez dérangeante l'idée que les profits de la finance ne suffisent pas à embaucher les personnes faisant de la recherche algorithmique.

On peut s'interroger sur l'allocation du crédit d'impôt recherche. Il faut orienter l'argent public d'une manière beaucoup plus stratégique, dans une logique industrielle, voire de relocalisation. Il n'y a plus de temps à perdre : au-delà d'un certain montant, il faut absolument conditionner ce crédit d'impôt à des engagements très clairs et à la relocalisation d'unités industrielles en France et en Europe. Il ne s'agit pas de faire du nationalisme économique : la zone européenne a été largement désindustrialisée et s'est grandement fragilisée depuis quarante ans dans des secteurs très stratégiques comme le matériel de santé, les télécoms, l'aérospatiale ou encore l'agroalimentaire. L'État et notre haut-commissaire au plan, s'il sert à quelque chose, devront se poser des questions stratégiques de cet ordre, mais c'est maintenant qu'il faut le faire : on ne va pas attendre encore cinq ans et plusieurs de rapports avant de réorienter de manière beaucoup plus stratégique l'argent public.

**Mme Valérie Rabault.** Je ne voterai pas cet amendement. Le crédit d'impôt recherche a été créé en 1983 par Henri Emmanuelli, que l'on ne peut accuser d'avoir voulu faire vivre le grand capital !

**M. Éric Coquerel.** C'était aussi un ancien banquier !

**Mme Valérie Rabault.** Ce crédit d'impôt a véritablement été créé pour soutenir la recherche. Éluë depuis 2012, j'ai déposé chaque année des amendements pour le modifier – sans aucun succès ! En effet, quelles que soient les majorités, des blocages empêchent de le faire évoluer, alors même que les dépenses fiscales ne cessent d'augmenter. Il faut s'interroger sur la concentration de ces 6,5 milliards d'euros. Le rapporteur général du budget – je l'ai été précédemment – a accès à toutes les liasses permettant de savoir, entreprise par entreprise, qui en bénéficie. Quand on a ces liasses sous les yeux, on se dit qu'il y a quand même de sérieuses modifications à faire ! J'espère que le rapporteur général du budget et le président de la commission des finances auront la curiosité d'aller les consulter.

Je continuerai à militer pour que des modifications soient apportées au crédit d'impôt recherche. En 2007, la France et l'Allemagne consacraient à peu près la même part de PIB à l'investissement dans la recherche des entreprises. L'Allemagne l'a augmentée de 25 % : nous n'en sommes pas du tout là, alors que le niveau du crédit d'impôt recherche a été doublé.

**M. Nicolas Forissier.** Je voudrais faire entendre une tonalité un peu différente. Même s'il faut le contrôler et éviter qu'il ne soit toujours capté par les mêmes, le crédit d'impôt recherche est un atout considérable pour l'attractivité française. Quand on connaît le niveau des prélèvements obligatoires sur les entreprises, on peut se féliciter qu'il existe au moins un outil très attractif, que les industries du reste du monde nous envient. De grâce, ne rouvrons pas ce débat ! En vrai libéral, je suis favorable à un État fort dans la régulation, mais l'idée d'imposer des conditions m'inquiète beaucoup car cela serait totalement contre-productif. Les entreprises ont besoin d'oxygène et de liberté !

**M. Charles de Courson.** Le débat sur la conditionnalité est tout à fait légitime puisque tout argent public, en particulier s'agissant de l'impôt, doit être conditionné par un motif

d'intérêt général. Or le crédit d'impôt est calculé en fonction d'un objectif, à savoir le montant consacré à la recherche. La voilà, la condition : ce n'est pas *open bar*, comme on dit ! Si vous voulez aller plus loin en imposant des contreparties en termes d'emplois, je vous souhaite bien du plaisir ! Toutes les tentatives se sont soldées par un mécanisme de plus en plus bureaucratique, et cela ne ferait que croître et embellir. Je vous mets en garde contre la gestion administrative : quels critères imposer ? Comment et par qui en contrôler l'application ? C'est tout cela qu'il faut déterminer avant de se lancer. Le crédit d'impôt recherche n'est donc pas inconditionnel. Si vous voulez créer une condition supplémentaire liée aux résultats, alors c'est un autre débat, qui vaut pour tous les crédits publics...

**Mme Émilie Cariou.** Cela s'appelle du pilotage, tout simplement !

**M. Charles de Courson.** Allez jusqu'au bout du raisonnement. Tant que l'on s'en tient à des idées un peu vagues et générales, ça va, mais quand on entre dans le détail, c'est autre chose !

**M. Michel Castellani.** Le crédit d'impôt recherche soutient beaucoup de structures. Certaines sont de petites unités de recherche, d'autres consomment des montants extrêmement importants. Dans un cas comme dans l'autre, la procédure de contrôle doit être renforcée : le crédit d'impôt ne doit pas devenir une libéralité accordée à des chasseurs de primes. Mais, sur le fond, il est hors de question d'y toucher car il est indispensable à beaucoup d'unités de recherche.

**M. Patrick Hetzel.** L'objectif principal du crédit d'impôt recherche est de rendre nos entreprises plus actives en matière de recherche et développement : il y a réellement contribué. S'il a sans doute entraîné des effets d'aubaine dans certains secteurs, il est l'un des rares éléments d'attractivité de la France à l'échelle internationale : ne perdons pas de vue cet élément.

Le projet de loi que nous examinons ne traite pas suffisamment de la question de l'intensification de la recherche et du développement des entreprises privées ; c'est bien là le problème. Si les Allemands font nettement mieux en la matière, c'est sans doute parce qu'ils ont moins désindustrialisé que nous. Nous devons aborder cette question de fond ; malheureusement, le projet de loi n'en fait rien.

**M. Éric Coquerel.** Le crédit d'impôt recherche – et c'est bien le problème – est accordé sans condition.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Mais non ! Il est très encadré !

**M. Éric Coquerel.** Sanofi, qui reçoit 150 millions d'euros par an de crédit d'impôt recherche, a drastiquement diminué la part du personnel consacré à la recherche en France, tout en continuant à faire des bénéficiaires.

Je répondrai à mon collègue qui souhaite donner de l'oxygène aux entreprises que celui-ci ne peut provenir de l'argent public, surtout s'il s'agit de nourrir des actionnaires plutôt que de développer la recherche. Je ne parle pas du grand capital – c'est une caricature – mais j'évoque des choses précises : avec 6,5 milliards d'euros mis sur la table pour développer la recherche en France, le crédit d'impôt recherche est la première dépense fiscale de l'État. Il n'est plus possible de maintenir cette niche fiscale sans condition.

Le rapport entre l'argent investi par l'État dans la recherche publique et les sommes consacrées au crédit d'impôt recherche s'est dégradé depuis 1983 parce que l'on a affaibli le financement de la recherche publique au profit de l'aide inconditionnelle au privé. Il faut en faire le constat : cet argent public ne sert pas, dans sa totalité, à l'objectif recherché. On ne peut pas continuer comme cela très longtemps !

**M. Laurent Saint-Martin.** L'amendement d'Éric Coquerel est caricatural : il vise les grandes entreprises, particulièrement Sanofi.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Pour ne pas dire exclusivement !

**M. Laurent Saint-Martin.** Il faudrait plutôt se demander ce que le déplafonnement instauré pendant le quinquennat 2007-2012 a réellement apporté à la recherche. Il faut mener le débat sur l'apport des grands groupes à la recherche et développement (R&D) dans notre pays, avec les externalités positives que cela peut créer pour de plus petites entreprises. Voilà un vrai débat ! Le crédit d'impôt recherche est *de facto* conditionné : il faut faire des dépenses de R&D pour en bénéficier. Quand Sanofi supprime des postes de chercheurs en France, elle diminue d'autant son assiette de crédit d'impôt : on ne fait pas de cadeau avec, en contrepartie, des suppressions d'emplois ! Le vrai scandale, ce n'est pas la R&D de Sanofi mais le fait que son produit phare, à savoir le Doliprane, est produit à 80 % en Chine.

La stratégie que nous devons adopter pour l'avenir, c'est la relocalisation de la production. La R&D de Sanofi est réalisée en France, mais quelle est la valeur ajoutée de la R&D des grands groupes dans notre pays ? Faut-il retoucher certains critères ? Le déplafonnement voulu sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy a-t-il été utile ? Le Gouvernement s'est engagé à nous faire parvenir des documents sur ce point avant la fin du mois. La production est le sujet central sur lequel nous devons nous concentrer : il faut faire revenir sur notre territoire une production industrielle.

*La commission rejette l'amendement CF10.*

*Elle donne un avis favorable à l'adoption de l'article 1<sup>er</sup> et du rapport annexé modifiés.*

## **Article 2**

*La commission examine, en discussion commune, les amendements CF7 de Mme Valérie Rabault, CF3 de M. Patrick Hetzel et CF14 du rapporteur pour avis.*

**Mme Valérie Rabault.** L'amendement CF7 vise, d'une part, à ramener la loi de programmation à sept ans au lieu de dix ans et, d'autre part, à répartir l'argent initialement prévu pour les années 2028 à 2030 sur les années 2021 à 2027.

**M. Patrick Hetzel.** L'objectif de l'amendement CF3 est lui aussi de réduire de dix ans à sept ans la programmation budgétaire et, par voie de conséquence, de réallouer ces moyens sur cette nouvelle période, avec un fléchage sur les programmes 172 et 193, ainsi que sur le programme 150 concernant l'enseignement supérieur.

**M. Francis Chouat, rapporteur pour avis.** L'amendement CF14 vise à corriger la trajectoire présentée par la loi de programmation de l'impact des mesures annoncées dans le cadre du plan de relance de l'économie, lequel prévoit de consacrer près de 400 millions d'euros supplémentaires dès 2021 au budget de l'Agence nationale de la recherche.

Concernant les deux autres amendements en discussion commune, plutôt que de réduire la durée de vie de la loi de programmation, je préfère prévoir une clause de revoyure, qui permettrait à la commission des finances d'en débattre : réduire de trois ans la durée de la programmation ne changera rien à cette nécessité. Avis défavorable aux amendements CF7 et CF3.

**Mme Valérie Rabault.** L'amendement du rapporteur pour avis est cohérent avec ce qui a été annoncé dans le plan de relance. Toutefois, les 435 millions d'euros supplémentaires ne concernent pas, comme certains ont pu le penser, la loi de programmation, mais bien la loi de finances initiale : cela fait en réalité une augmentation d'environ 286 millions d'euros.

**M. Charles de Courson.** Quand on examine le texte gouvernemental, la croissance des crédits paraît extrêmement rapide, avec 1,3 milliard d'euros à partir de 2023. Or notre espérance de vie est bornée à 2022 : on peut toujours affirmer que l'on fera croître les moyens dans la future législature, mais bien malin qui peut dire ce qui sortira des prochaines élections ! Il n'est pas très raisonnable de tabler sur des croissances aussi fortes pour la prochaine législature.

**M. le président Éric Woerth.** C'est une espérance de vie renouvelable, contrairement à l'espérance de vie classique !

*La commission rejette successivement les amendements CF7 et CF3 puis adopte l'amendement CF14.*

*Elle examine, en discussion commune, l'amendement CF12 du rapporteur pour avis ainsi que les amendements identiques CF1 de M. Patrick Hetzel et CF8 de Mme Valérie Rabault.*

**M. Francis Chouat, rapporteur pour avis.** La loi de programmation, qui prévoit d'augmenter de 5 milliards d'euros les moyens annuels de la recherche d'ici à 2030, doit s'articuler avec l'annualité des lois de finances. Le présent amendement a donc pour objet la remise d'un rapport au Parlement par le Gouvernement, en amont du débat d'orientation des finances publiques, commentant l'exécution de la trajectoire budgétaire et les écarts éventuels. En cas d'écart, le Gouvernement devra commenter l'opportunité d'actualiser cette trajectoire. L'amendement vise par ailleurs à instaurer une clause de révision en 2023.

**M. Patrick Hetzel.** Le Conseil d'État a fait observer que prévoir l'actualisation de la programmation budgétaire pour la recherche dans un projet de loi constituait une injonction au Gouvernement dénuée de base juridique. Si l'on souhaite agir, il faut que le Gouvernement remette un rapport en amont. Il est donc nécessaire de compléter ou de réécrire l'article 2. Tel est l'objet de l'amendement CF1.

**Mme Valérie Rabault.** L'amendement CF8 est similaire à celui du rapporteur pour avis, même si la rédaction n'est pas tout à fait la même : il vise à assurer un suivi de la mise en œuvre concrète de cette loi de programmation.

**M. Charles de Courson.** Monsieur le rapporteur pour avis, c'est un amendement sympathique que votre amendement CF12 mais, de grâce, supprimez la dernière phrase ! « *Au regard de ces écarts éventuels, il commente l'opportunité...* Ce n'est pas une loi : c'est une discussion de salon ! Cessons donc de commenter et écrivons plutôt : « *Le cas échéant, il explique les écarts entre la programmation budgétaire et l'exécution annuelle des crédits.* »

**M. Francis Chouat, rapporteur pour avis.** Ce qui m'importe, c'est l'effectivité des mécanismes d'évaluation et de révision.

Je considère que mon amendement est un tout petit peu plus précis que ceux de Valérie Rabault et de Patrick Hetzel parce qu'il prévoit une clause de révision. Je leur demande donc de bien vouloir retirer leurs amendements ; à défaut, l'avis sera défavorable.

*Les amendements CF8 et CF1 sont retirés.*

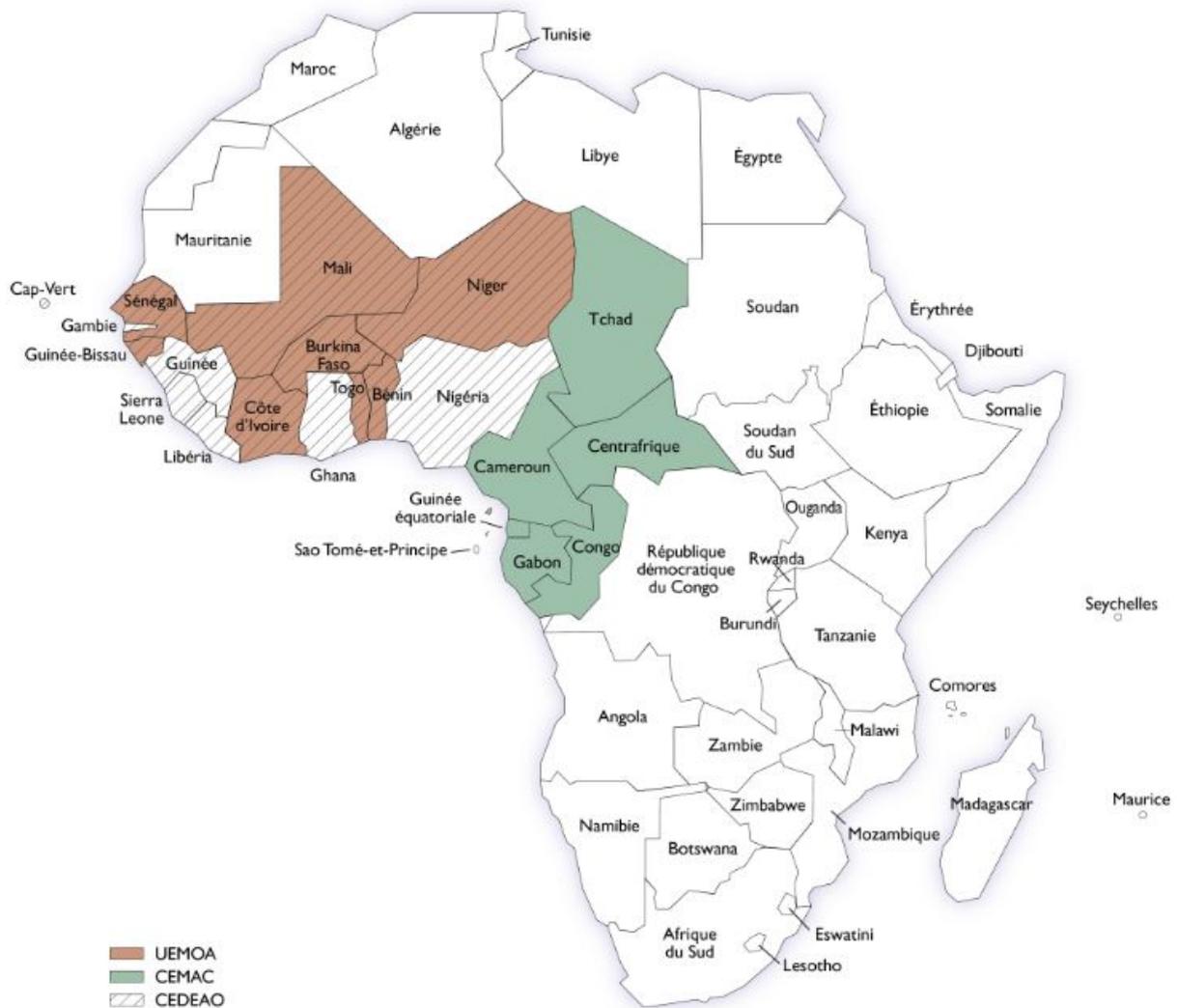
*La commission adopte l'amendement CF12.*

*Elle donne un avis favorable à l'adoption de l'article 2 modifié.*

*La commission examine, pour avis, le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et les Gouvernements des États membres de l'Union monétaire ouest-africaine (n° 2986) (M. Marc Le Fur, rapporteur pour avis).*

**M. le président Éric Woerth.** Mes chers collègues, notre ordre du jour appelle maintenant l'examen pour avis du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de coopération entre le gouvernement de la République française et les gouvernements des États membres de l'Union monétaire ouest-africaine. Nous avons nommé, cette fois en temps et en heure, Marc Le Fur rapporteur pour avis. La commission des affaires étrangères est saisie au fond de ce texte ; elle se réunira le 23 septembre.

**M. Marc Le Fur, rapporteur pour avis.** Effectivement, monsieur le président, j'ai été désigné rapporteur pour avis il y a déjà un certain temps ; j'ai donc pu travailler durant l'été. Nous allons employer des mots qui peuvent prêter à confusion : pour que chacun comprenne bien de quoi il s'agit ici, je m'appuierai donc sur la carte suivante.



L'accord dont il s'agit concerne les huit pays qui sont en bistre, à savoir les États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), qui constituent donc une zone monétaire. Les pays hachurés – parmi lesquels figurent aussi les huit pays que j'évoquais – appartiennent à la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest

(CEDEAO), qui est une union commerciale. Certes, la comparaison avec l'Europe n'a pas beaucoup de sens, mais il y a là aussi, d'un côté, une union monétaire – celle dont nous allons parler – et, de l'autre, une union commerciale, dont sont membres également les États membres de l'union monétaire. Plus à l'est, en vert, vous voyez une autre union monétaire, la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), qui n'est pas concernée par l'accord, mais qui est, à bien des égards, très comparable à l'UEMOA.

Telles sont les quelques précisions géographiques que je voulais donner, afin que notre échange soit aussi renseigné que possible.

La commission des finances est saisie pour avis d'un projet de loi autorisant l'approbation d'un accord de coopération entre la France et les États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine.

Comme je le disais, il existe plusieurs zones monétaires différentes liées à la France et à l'euro. La zone de la CEMAC n'est pas concernée par l'accord, même si elle utilise elle aussi un franc de la communauté financière africaine, le franc CFA d'Afrique de l'Est. Des accords de même nature existent également avec l'Union des Comores.

Ces zones fonctionnent selon des logiques très comparables : un taux de change fixe avec l'euro ; une garantie de convertibilité du franc CFA avec l'euro accordée par le Trésor français ; en contrepartie de cette garantie, l'obligation pour les banques centrales – chaque zone en a une et elles disposent de filiales dans les pays membres – de centraliser une partie de leurs réserves en France ; la présence de la France au sein des institutions de gouvernance. Notre pays joue donc un rôle de garant financier de la valeur du franc CFA.

Un accord est intervenu, sur l'initiative, en particulier, du président de la Côte d'Ivoire – M. Ouattara – et du Président de la République française. Il prévoit un certain nombre d'évolutions qu'il nous est demandé d'approuver – ce que je vous proposerai d'ailleurs de faire. La réforme supprime l'obligation de dépôt des réserves de change, acte le départ de la France des organes de gouvernance de la zone et modifie le nom de la monnaie, qui devient l'eco.

L'approbation de l'accord est le préalable à la diffusion de la nouvelle monnaie, pour laquelle aucune date précise n'a d'ailleurs été avancée. C'est un exercice compliqué, car il va falloir procéder à des échanges pour les titulaires de francs CFA.

La suppression de l'obligation de dépôt des réserves de change est une des grandes affaires de la réforme. La banque centrale de l'UEMOA dispose d'un compte d'opérations ouvert auprès du Trésor français. L'obligation de dépôt était conçue comme une contrepartie de la garantie apportée par la France. En cas de déséquilibre, le compte d'opérations de la banque centrale peut être débiteur ou à découvert. Dans ce cas, la France prête des euros afin que cette banque puisse faire face à ses engagements externes et continuer d'assurer la parité du change avec l'euro. L'accord supprime donc le compte d'opérations mais pas la garantie française.

Le niveau des dépôts est très variable – il change au jour le jour. En 2019, il était en moyenne de 7,5 milliards d'euros. Les dépôts sont rémunérés au taux de 0,75 %, ce qui a occasionné pour le Trésor français une dépense de l'ordre de 40 millions d'euros en 2019. Les banques centrales des trois zones ont donc plutôt intérêt à placer cet argent auprès du Trésor français. Bien entendu, la fin des dépôts met également un terme à la rémunération ; c'est un petit effet d'économie.

L'obligation de dépôt est critiquée par certains, mais ce n'est en rien une clause léonine, précisément du fait de la rémunération. D'aucuns disent aussi que ce mécanisme permet à la France de supporter une partie de sa dette ; en réalité, les sommes en jeu sont très peu importantes par rapport au montant de la dette française, et même en comparaison des dépôts des collectivités territoriales françaises – car celles-ci ont elles aussi l'obligation de déposer leurs disponibilités auprès du Trésor. Quoi qu'il en soit, le dispositif pouvait effectivement, à certains égards, apparaître comme anachronique.

L'accord, je le disais, prévoit également le retrait de la France des instances de gouvernance, où elle était très minoritaire et ne possédait en aucun cas de droit de veto.

Le débat autour de l'accord et des évolutions qu'il prévoit est aussi l'occasion d'examiner les effets économiques du franc CFA : quel est, au fond, l'intérêt de cette zone monétaire ?

D'abord, tout le monde ne le sait peut-être pas, mais les huit pays de la zone franc d'Afrique de l'Ouest ont connu depuis 2012 un taux de croissance important – 6 % en moyenne –, de la même manière qu'ils avaient déjà, globalement, échappé à la crise de 2008, et ce en dépit des effets très importants des crises militaires, voire des guerres civiles qui affectent un certain nombre d'entre eux – par exemple le Mali, même si c'est l'un des moins importants en termes économiques.

Ensuite, l'inflation est très faible dans cette zone, ce qui rend possibles les transactions.

Enfin, la valeur de la monnaie est protégée. C'est un peu le contraire de ce qui se passe au Liban, où la valeur de la monnaie s'est effondrée et où prospère un marché noir des devises. Ce n'est pas du tout le cas en Afrique de l'Ouest : s'il y existe aussi un marché noir des devises, celui-ci est assez réduit et le différentiel est très faible, précisément du fait du contrôle des changes. La monnaie conserve sa valeur, ce qui est objectivement intéressant, en particulier pour les gens relativement modestes : quand ils ont quelques billets en poche, ils ont la garantie que ces derniers auront toujours la même valeur les jours suivants.

Ce constat peut être dressé alors même que, dans la plupart des pays d'Afrique, il existe un taux de change fixe, comme dans la zone franc d'Afrique de l'Ouest : de ce point de vue, celle-ci ne présente pas de singularité.

Les pays ont plutôt trouvé leur compte dans le système car ils auraient très bien pu quitter le franc CFA, à l'image de ce qu'avaient fait, au moment des indépendances, la Guinée et le Mali – ce dernier étant revenu par la suite – et la Mauritanie en 1972. La Guinée-Bissau, quant à elle, est dans une situation très particulière, car cette ancienne colonie portugaise a rejoint la zone franc CFA.

La réforme vise donc à conserver l'essentiel, c'est-à-dire une monnaie commune aux huit pays, ce qui est une occasion de commerce intéressante, et la garantie de la France, élément de stabilité jugé très précieux.

Si l'on se projette au-delà de l'accord qui nous occupe, il faut aussi avoir présent à l'esprit le fait que, comme je vous l'expliquais, les huit pays concernés font partie d'une zone commerciale plus large, la CEDEAO. Or, non seulement les pays membres de cette organisation sont dans une logique d'union commerciale – même s'il y a des droits de douane –, mais ils ont officiellement, et depuis longtemps, la volonté de se diriger vers une monnaie commune. Il faut

donc se poser dès à présent la question suivante : que deviendra l'ancien franc CFA d'Afrique de l'Ouest, devenu eco, dans cette logique plus générale ? Cela peut poser des problèmes assez importants, notamment dans la mesure où l'un des pays de la CEDEAO est particulièrement important : le Nigeria compte la moitié de la population et représente plus de la moitié de l'activité économique de la zone et, à la différence des autres, il est très lié au pétrole, dont les cours sont extrêmement erratiques. Comment, à l'avenir, sera-t-il possible de concilier une monnaie issue du franc CFA, qui s'appellera l'eco, et une monnaie plus générale, qui d'ailleurs avait vocation à porter le même nom ? C'est une petite difficulté qui n'a pas été tranchée. Globalement, les huit pays de la zone monétaire ne se précipitent pas vers une union monétaire générale, du fait essentiellement du poids relatif du Nigeria. Mais, en tout état de cause, il faut avoir présent à l'esprit cette préoccupation, comme c'est le cas des responsables africains dans leur ensemble.

Pour conclure, je considère que l'essentiel est conservé par l'accord, c'est-à-dire la crédibilité de la garantie de la France ; l'existence d'une zone monétaire qui fédère ces pays et leur permet d'avoir une activité commerciale, en dépit des difficultés multiples qu'ils rencontrent ; la stabilité et l'absence d'inflation, ce qui est un avantage certain pour leurs ressortissants. En outre, les évolutions que l'accord prévoit sont souhaitées par les pays africains, tout au moins certains d'entre eux – plus spécialement la Côte d'Ivoire, qui a été très allante. Notre commission émet seulement un avis sur ce projet de loi de ratification : je m'autorise à dire que le mien est favorable. Je rappelle également que, comme pour tout accord international, le texte n'est pas susceptible de faire l'objet d'amendements autres que de suppression.

**M. Laurent Saint-Martin.** Je remercie notre collègue Marc Le Fur pour son travail et son exposé très complet, qui répond à un grand nombre des interrogations que l'on pouvait avoir à propos de cet accord. Je voudrais seulement quelques précisions supplémentaires.

En définitive, comment la France restera-t-elle associée à la gouvernance ? Vous avez dit qu'elle ne serait plus présente dans certaines instances, ce que l'on peut comprendre : les choses évoluent – c'est d'ailleurs tout l'objet de l'accord. Mais quels seront les points d'arrimage entre la France et l'union monétaire en termes de gouvernance ? Que restera-t-il pour garantir l'équilibre ? Il me paraît important que les enjeux de gouvernance soient décrits précisément.

Vous avez parlé à juste titre du Nigeria à propos de la CEDEAO – organisation plus large, en effet, que l'UEMOA. Quelle position ce pays a-t-il publiquement exprimée à propos de l'accord ? Il pourrait tout à fait considérer qu'il y a une contradiction entre la mise en place de cette nouvelle monnaie et la perspective d'une monnaie unique de la CEDEAO.

Peut-on imaginer, à l'avenir, d'autres évolutions similaires pour d'autres unions monétaires, notamment la CEMAC, qui utilise elle aussi le franc CFA, et l'Union comorienne ?

**M. Saïd Ahamada.** Monsieur Le Fur, je suppose que vous avez pris connaissance de la déclaration récente de M. Ouattara : selon lui, le franc CFA perdurerait au moins jusqu'à la fin de l'année 2023, voire jusqu'en 2025. Quel est l'impact de cette déclaration sur le texte dont nous discutons ?

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Je voudrais tout d'abord féliciter notre excellent collègue Marc Le Fur, qui a produit un rapport complet. Il connaît bien le sujet et ses explications nous permettent de comprendre les bases de cet accord.

Je voudrais malgré tout m'assurer d'avoir bien compris. Il existe donc plusieurs zones monétaires, et la CEDEAO compte, outre les huit pays parties à l'accord, les États d'Afrique de l'Ouest suivants : la Guinée, le Nigeria, le Ghana, le Liberia, la Sierra Léone et la Gambie. Seront-ils parties à l'accord ?

**M. Marc Le Fur, rapporteur pour avis.** Non. Si j'ai évoqué la CEDEAO, qui est une zone commerciale, c'est parce que la zone monétaire y est intégrée. Il existe des zones commerciales qui ne sont pas des zones monétaires – l'Europe en est l'exemple.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** La monnaie issue du franc CFA s'appellera donc l'eco. A-t-on une idée précise de sa date de mise en circulation ? Qu'en sera-t-il de la parité et du cours : est-ce qu'on va se fonder sur une transformation du franc CFA, ou bien créera-t-on un nouveau mécanisme ? C'est un enjeu important, car la France va être garante de la réalisation de cet accord et des actifs financiers.

**M. Charles de Courson.** On a parlé de gouvernance, mais, à ma connaissance, ces pays se gouvernent déjà tout seuls sur le plan monétaire : ce n'est plus la Banque de France qui s'en occupe, quand bien même nous continuons à avoir un rôle de conseil.

La vraie question est la suivante : quelles garanties l'État français apporte-t-il à cette zone monétaire ? En cas de problèmes graves, quels sont les engagements de la France – et les coûts éventuels pour le budget de l'État français, car il n'y a pas de garantie sans risque ?

**M. Éric Coquerel.** Merci à Marc Le Fur pour son travail. J'ai lu avec attention l'accord de coopération. Pour ma part, je considère que tout ce qui va dans le sens d'une véritable souveraineté monétaire des pays africains, afin d'enclencher un véritable développement, est positif. Or, et il importe de le noter, il y a dans cet accord des éléments qui ne sont pas seulement cosmétiques, à commencer par le changement de nom, qui n'est pas qu'un problème de mots : il marque une rupture avec le franc CFA, qui, comme chacun sait, est l'acronyme du franc de la communauté financière africaine, mais est souvent ressenti, avec raison, comme restant le franc « des colonies françaises d'Afrique » par les pays concernés. La fin de la centralisation des réserves de change de l'UEMOA à Paris va elle aussi dans le bon sens.

Cela dit, j'observe que la France va rester très présente : si elle n'est plus gestionnaire, elle conserve son rôle de garant financier de l'union ; elle pourra, à titre exceptionnel, pour la durée nécessaire à la gestion d'une crise, avoir de nouveau un représentant au comité de la politique monétaire de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO).

Deux choses surtout m'inquiètent – ce sont mes réserves envers le texte.

Premièrement, je crains que l'accord n'enterre le projet de monnaie commune de la CEDEAO. J'observe en effet qu'il ne concerne que huit pays francophones et n'inclut évidemment ni le Nigeria ni le Ghana – pas davantage, d'ailleurs, que les pays d'Afrique centrale utilisant eux aussi le franc CFA.

Deuxièmement, la nouvelle monnaie restera indexée sur l'euro. De ce point de vue, je me demande si on ne risque pas, en définitive, de passer du franc CFA à une sorte d'euro CFA – avec la logique monétariste que cela suppose, qui n'est pas forcément ce qu'il faut pour relever les défis auxquels sont confrontés les pays subsahariens, qui décident de gros

investissements. De la même manière, d'ailleurs, je considère que cette logique n'est pas non plus nécessaire pour l'Europe – mais c'est un autre débat.

Que penseriez-vous, Marc Le Fur, de détacher l'eco de l'euro et de le rattacher plutôt à un panier de devises ?

Ne pourrait-on pas envisager une fin programmée de la tutelle française sur une période longue, par exemple cinq à dix ans, en accord avec les pays concernés – ce qui permettrait cette fois de couper réellement le cordon ombilical ?

Comment la France peut-elle contribuer à une réflexion sur le statut de cette monnaie commune, afin d'éviter le syndrome de la monnaie forte, dont l'euro est l'illustration et qui n'est pas profitable aux pays en question ?

**M. Vincent Ledoux.** Je salue à mon tour l'excellent rapport de Marc Le Fur. La réforme proposée permet de faire disparaître les « irritants politiques » – selon l'expression d'un fonctionnaire du Trésor auditionné par notre commission le 12 février dernier –, c'est-à-dire tous les symboles hérités du contexte colonial. Toutefois, sur le fond, l'accord monétaire est inchangé, avec une garantie de la parité, couverte en cas de besoin par la France.

Ma première question porte sur la gouvernance. Une personnalité qualifiée doit être nommée au comité de politique monétaire, en concertation avec le Président de la République française. Un profil particulier a-t-il déjà été retenu, monsieur le rapporteur pour avis ? S'agit-il d'un universitaire, français ou européen, ou encore d'un fonctionnaire ? Il faut se garder d'adresser un mauvais signal, qui donnerait l'impression de rétablir d'une manière subreptice une forme de tutelle. En Afrique de l'Ouest, il y a de très bons connaisseurs des échanges avec la zone euro, qui sont en mesure d'apporter, en toute indépendance, l'expertise dont la BCEAO aura besoin.

Sur le plan technique, se pose le problème, que vous avez évoqué tout à l'heure, de la rémunération – voire de la sur-rémunération – des sommes déposées chez nous par les pays africains. Les montants en jeu sont très importants ; ils couvrent une bonne partie des charges de fonctionnement des banques centrales. Une fois l'accord entré en vigueur, la rémunération des dépôts n'existera plus. Monsieur le rapporteur pour avis, vous êtes-vous enquis auprès des responsables de la BCEAO de la façon dont ils vont faire face à cette baisse brutale de leurs ressources ? La France envisage-t-elle de la compenser ? En 2005, une précédente réforme avait réduit de 65 % à 50 % la part des réserves qui devait être centralisée. Or cela s'était traduit par la mise en place d'une compensation abondée par le budget de l'État. En sera-t-il de même dans le projet de loi de finances pour 2021 ? Le système bancaire africain, en termes de capacité de centralisation, ne présente pas les mêmes garanties que le système européen : dans un contexte de crise politique, les États en question pourraient se trouver déstabilisés.

Les banques centrales des zones franc CFA sont les principaux clients de la Banque de France, hors zone euro, pour la fabrication de billets. Celle-ci représente, par exemple, plus de 50 % de l'activité de l'imprimerie de Chamalières. Les dépenses d'entretien de la circulation fiduciaire, c'est-à-dire l'achat de billets de banque – fabriqués chez nous –, leur transport et leur assurance, s'élèvent à 45 millions d'euros par an environ pour la BCEAO. Certes, les économies africaines accélèrent leur transition numérique, mais le besoin de papier existe toujours. Force est de constater que, soixante ans après les indépendances, nous ne sommes toujours pas en mesure de faire en sorte que les banques centrales africaines des zones franc CFA ne dépendent pas d'un approvisionnement extérieur. C'est un comble : ce sont leurs pays

qui exportent le coton qui constitue la matière première des billets de banque que nous produisons pour eux ! Le préambule de l'accord que nous examinons prévoit un changement de nom : on peut en déduire qu'il faudra, à brève échéance, émettre de nouveaux billets de banque portant la nouvelle dénomination. Ne pensez-vous pas, monsieur le rapporteur pour avis, que c'est l'occasion de revoir rapidement les accords opérationnels avec la BCEAO, afin d'assurer un véritable transfert de compétences ?

Enfin, est-il vraiment réaliste de continuer à considérer, en 2020, que la parité fixe par rapport à l'euro est adaptée en toutes circonstances aux besoins d'États d'Afrique de l'Ouest dont l'économie et la démographie diffèrent totalement de celles de la zone euro ?

**M. M'Jid El Guerrab.** La fin prochaine du franc CFA, objet de tant de fantasmes, et qui constitue l'un des derniers vestiges de la Françafrique, reste une question sensible auprès des populations africaines, lesquelles souhaitent que soient levées les dernières interrogations en suspens. En effet, il ne reste plus que quatre mois pour lancer la monnaie unique de la CEDEAO, un délai bien court alors qu'il faut encore créer la banque centrale fédérale et préciser le régime de change de la nouvelle monnaie, sans compter les nécessaires démarches administratives et informatiques liées à un changement de devise et la fabrication des pièces et billets. Réunis avant-hier à Niamey, les chefs d'État et de gouvernement de la région ont donc acté le report inéluctable de la mesure. Ils ont évoqué l'élaboration d'une nouvelle feuille de route, sans pour l'instant déterminer un calendrier. Monsieur le rapporteur pour avis, pouvons-nous avoir de plus amples précisions sur la fin du franc CFA et son remplacement par l'eco, ainsi qu'un agenda détaillé de cette réforme ?

**M. Benjamin Dirx.** Je voudrais être sûr d'avoir bien compris, monsieur le rapporteur pour avis : à la suite de cet accord, le Tchad et le Niger n'auront plus la même monnaie, n'est-ce pas ?

Il a été question d'une possible instabilité monétaire, mais la principale source d'instabilité au Sahel, c'est bien l'insécurité – on essaie de faire fonctionner le G5 Sahel, et on voit bien que les difficultés sont nombreuses.

Lorsque nous avons construit l'Europe, nous nous sommes unis autour d'une monnaie. D'ailleurs, le seul pays qui ne l'avait pas adoptée est parti. En outre, nous rencontrons de très grandes difficultés pour fonder une défense et une sécurité communes au niveau européen.

Le fait pour les pays du G5 Sahel d'avoir des monnaies différentes ne sera-t-il pas une source de complexité supplémentaire pour le fonctionnement de l'alliance ?

**M. le président Éric Woerth.** Par curiosité, monsieur le rapporteur pour avis, y a-t-il une rémunération de la garantie apportée par la France ?

**M. Marc Le Fur, rapporteur pour avis.** Non, monsieur le président. En revanche, comme je le disais, les dépôts effectués par les pays sont rémunérés – à un taux convenable au regard de la faiblesse générale des taux actuels : 0,75 %.

La convention de garantie qui doit accompagner l'accord est encore en cours de rédaction. Elle revêt évidemment une importance particulière pour la partie française, car nous continuons à garantir la parité avec l'euro – ce qui est d'ailleurs une demande tout à fait explicite des pays africains. Or, nous n'aurons plus ni dépôts ni présence humaine dans les conseils d'administration en contrepartie de la garantie. L'idée est de proposer un *reporting* plus

fréquent et plus substantiel : les modalités en seront précisées par la convention de garantie. Par ailleurs, en cas de crise, la possibilité du retour d'un représentant du Trésor français dans le comité de politique monétaire – sans qu'il en soit membre – est prévue.

Quel est le risque lié à la garantie ? Il y a toujours un risque. Force est pourtant de constater que, depuis 1994, nous n'avons jamais eu l'occasion d'actionner la garantie. La garantie offerte est donc certes très forte, mais elle n'est pas utilisée car, traditionnellement, la BCEAO, installée à Dakar, est très prudente. Le pari est fait qu'il en ira de même à l'avenir. Croyez-moi, les pays de l'UEMOA sont très attachés à la garantie de la France. En même temps, avec l'accord, les « irritants politiques » disparaissent, comme le disait Vincent Ledoux. Ce n'est pas une évolution cosmétique : au-delà du changement de nom, les modalités de gestion évoluent aussi. Toutefois, je le disais, l'essentiel est conservé.

Les pays de la zone franc d'Afrique centrale bénéficient eux aussi de la parité de change avec l'euro, et ce sera toujours le cas. Comme la parité vaudra également pour les pays d'Afrique de l'Ouest, qui veulent la garder, les relations entre les deux ensembles ne changeront pas fondamentalement. Il est vrai que l'accord nous liant aux pays d'Afrique centrale sera différent : la France sera toujours représentée dans leur banque centrale et ils continueront d'être soumis à l'obligation de dépôt. Notre relation avec ces pays n'évoluera pas pour l'instant, mais, étant donné celle qui est engagée avec l'Afrique de l'Ouest, nous irons dans la même direction avec les pays d'Afrique centrale s'ils en font explicitement la demande. Quoi qu'il en soit, l'accord n'occasionne pas de rupture au sein de l'Afrique puisque, pour les deux zones, la parité a vocation à rester la règle. Par ailleurs, il est vrai que le Tchad s'inscrit dans une logique d'Afrique centrale.

S'agissant des modalités concrètes, le changement de monnaie aura effectivement des conséquences pour la population. Certes, l'utilisation du téléphone pour les paiements est très répandue en Afrique, beaucoup plus que chez nous, et c'est un avantage car la téléphonie mobile se répand plus vite que d'autres formes de services plus lourdes, mais il va quand même falloir changer les billets à un moment donné. C'est une donnée objective – et complexe. L'opération est délicate, en particulier pour les pays dont les infrastructures ne sont pas parfaitement opérationnelles, sans parler de ceux qui sont en situation de guerre.

Avant cela, il faudra effectivement imprimer de nouveaux billets, monsieur Ledoux. Très peu d'entreprises sont capables d'en produire. En effet, la question n'est seulement de se procurer la matière première : la fabrication de billets est un processus très sophistiqué. En l'occurrence, de nombreux pays n'impriment pas leur propre monnaie et ont recours à des entreprises – françaises, parfois même bretonnes – spécialisées dans ces impressions sophistiquées. Le choix relève très clairement des pays d'Afrique de l'Ouest : nous n'avons pas à interférer.

Le calendrier est sensiblement décalé – entre 2023 et 2025 selon certains, je ne saurais dire. Quoi qu'il en soit, l'opération est compliquée et il faut éviter toute rupture de confiance au moment où les gens transféreront leur argent. Pour cela, il vaut mieux prendre un peu plus de temps et bien faire les choses plutôt que de changer de monnaie à la sauvette. Le support papier doit être très sécurisé, car il y a toujours des trafics.

Autant il y a une incertitude sur la date, autant il n'y en a pas s'agissant de la parité : elle reste inchangée. La seule ambiguïté tient aux mots utilisés, car la monnaie doit s'appeler eco, ce qui était également le nom retenu par la CEDEAO pour sa future monnaie commune. Cela occasionne une petite difficulté entre ces pays, car ils appartiennent tous à la même zone

commerciale mais pas à la même zone monétaire et la zone de l'UEMOA préempte en quelque sorte le nom qui était prévu pour la monnaie de l'ensemble. Mais il s'agit là d'un problème interne.

La particularité de cette grande zone – c'est là une différence très importante avec l'Europe, par exemple – tient au fait que l'un de ses pays a un poids considérable et que son économie est fondée sur la production pétrolière, alors que les autres sont plutôt importateurs de pétrole. De ce point de vue, la situation n'est pas simple, mais en tout état de cause nous avons tous intérêt, pour l'Afrique, à ce que la zone commerciale fonctionne bien. L'activité essentielle d'un pays comme le Bénin, en particulier, celle qui le fait vivre, c'est le commerce avec le Nigeria.

S'agissant de la personnalité qualifiée, elle sera, en dernière analyse, choisie par le conseil des ministres de l'UEMOA, même si le processus a lieu en concertation avec la France ; il n'y a donc aucune ambiguïté. En outre, elle ne sera qu'un membre parmi d'autres au sein du comité de politique monétaire, même si, comme elle échappera à la logique de l'intérêt de chaque pays, elle aura peut-être un certain poids, surtout si la personne choisie possède un certain rayonnement.

En ce qui concerne les éléments d'anachronisme qui subsisteraient, je tiens à souligner que j'ai rencontré à Dakar des représentants de la banque centrale et qu'ils sont très attachés à la logique de la parité, du change fixe – en dernière analyse, à la garantie française : ils y voient un élément de stabilité économique majeur. Ils me signalent d'ailleurs d'autres difficultés, notamment le fait que les banques françaises sont moins présentes proportionnellement en Afrique qu'elles ne l'étaient par le passé, comme c'était le cas par exemple de la BNP et du Crédit lyonnais. D'autres banques, en particulier marocaines et turques, jouent désormais un rôle important. Il faut dire que les banques marocaines, en particulier, sont tout à fait adaptées à la petite épargne, car elles sont capables d'organiser des succursales dans de toutes petites villes, ce qui, bien évidemment, n'est pas le cas des nôtres.

Pour conclure, je le répète, l'essentiel est conservé du point de vue monétaire et économique. L'évolution est légitime, elle est demandée et n'est en rien cosmétique.

**M. le président Éric Woerth.** Merci beaucoup, monsieur le rapporteur pour avis. Je salue la qualité et la précision des informations que vous nous avez données.

*La commission en vient à l'examen de l'article unique.*

### **Article unique**

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article unique du projet de loi.*

\*

\* \*

## Informations relatives à la commission

1. La commission a nommé M. Francis Chouat rapporteur pour avis sur les articles 1<sup>er</sup> et 2 du projet de loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur (n° 3234).

2. La commission a reçu, en application de l'article 12 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 :

– un projet de décret de virement de crédits. Les actions conduites depuis 2017 pour « sincériser » la gestion permettent aujourd'hui de limiter le recours aux mouvements réglementaires entre programmes tels que prévus par l'article 12 de la loi organique relative aux lois de finances. Pour l'exercice 2020 et hors cas exceptionnel, deux campagnes de décrets de transferts et virements sont ainsi mis en place.

Conformément à la volonté du Gouvernement de limiter l'inflation normative, ces quatre textes se substituent à plusieurs dizaines de décrets réalisés antérieurement tout au long de l'année, au fur et à mesure des demandes des ministères.

Ainsi, le présent décret porte annulation et ouverture de crédits d'un montant de 29 018 991 euros en autorisations d'engagement (AE) et 29 747 890 euros en crédits de paiement (CP), dont 2 212 117 euros en titre 2.

Sans compensation entre les mouvements entrants et sortants de chacun des programmes il porte en réalité virement de crédits d'un montant de 48 534 106 euros en autorisations d'engagement (AE) et 51 214 778 euros en crédits de paiement (CP), dont 2 212 117 euros en titre 2, en provenance de 21 programmes et à destination de 20 programmes.

– un projet de transfert de crédits portant annulation et ouverture de crédits d'un montant de 323 651 378 euros en autorisations d'engagement (AE) et 228 426 196 euros en crédits de paiement (CP), dont 112 695 527 euros en titre 2, et de 1 915 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

Sans compensation entre les mouvements entrants et sortants de chacun des programmes, il porte en réalité transfert de crédits d'un montant de 352 533 679 euros en AE et 316 792 613 euros en CP, dont 120 732 965 euros en titre 2, et de 1 979 ETPT, en provenance de 44 programmes et à destination de 40 programmes.

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 70 600 000 euros en autorisations d'engagements (AE) et 72 810 000 euros en crédits de paiement (CP) du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* à destination des programmes 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* et 146 *Équipement des forces* de la mission *Défense* et du programme 176 *Police nationale* de la mission *Sécurité*.

Quatre transferts sont réalisés dans le cadre du présent décret :

- un transfert de 68 400 000 euros en AE et CP dans le cadre des capacités techniques interministérielles (CTIM) à destination du programme 144 ;
- un transfert de 1 800 000 euros en AE et CP dans le cadre des capacités techniques interministérielles (CTIM) à destination du programme 176 ;
- un transfert de 2 210 000 euros en AE et CP dans le cadre des produits de sécurité informatique sous maîtrise d'ouvrage de la direction générale de l'armement à destination du programme 146 ;
- un transfert de 400 000 euros en AE et CP dans le cadre des études « amont » rattachées aux produits de sécurité à destination du programme 144.

Le transfert de crédits vers les programmes 144 et 176, pour un total de 70 600 000 euros d'AE et de CP, couvre des besoins liés aux capacités techniques interministérielles (CTIM) des services de renseignement du ministère des armées (DGSE) et du ministère de l'intérieur (DGSJ). Conformément aux engagements pris en comité de pilotage stratégique, qui définit notamment les objectifs capacitaires, un second transfert sera présenté par les services du Premier ministre dans le courant du deuxième semestre 2020. Il permettra d'atteindre la contribution validée en comité.

Les besoins liés aux CTIM concernent principalement la cryptanalyse et le décryptement, les projets d'acquisition de moyens matériels et logiciels d'un programme de *big data* ainsi que les travaux de modernisation du dispositif de surveillance internationale.

Le transfert de crédits vers le programme 146, pour un total de 2 210 000 euros en CP, participe de la contribution du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) au financement des produits de sécurité sous maîtrise d'ouvrage déléguée à la direction générale de l'armement (DGA). Dans ce cadre, l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), qui a la charge de l'animation et de la coordination des travaux interministériels en matière de sécurité des systèmes d'information, prescrit à la DGA la réalisation de produits en sécurité agréés. Le financement couvre les différentes étapes du projet, depuis sa conception, jusqu'à son maintien en condition opérationnelle et de sécurité.

Le présent transfert répond à des besoins immédiats et pourra faire l'objet d'un second mouvement réglementaire en cours de gestion, à l'issue du comité de pilotage « Cybersécurité ».

Les produits de sécurité font l'objet d'un cofinancement du ministère des armées et du SGDSN. Cette démarche de mutualisation permet d'optimiser les coûts de revient pour chacun des organismes, grâce au partage des coûts de développement, à la réduction des coûts unitaires de production, mais également à la diminution des coûts de soutien par la mutualisation de la part fixe.

Le transfert vers le programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* de 400 000 euros en AE et en CP est lié aux études « amont », directement rattachables aux produits de sécurité susmentionnés. De façon générale, ces études sont définies comme « des recherches [...] rattachées à la satisfaction d'un besoin militaire prévisible et contribuant à constituer, maîtriser, entretenir ou développer la base industrielle et technologique de défense, ainsi que l'expertise technique de l'État nécessaire à la réalisation des opérations d'armement ».

En application de l'article 56 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, le rapport de présentation adossé au décret ne sera pas publié au Journal Officiel. Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- programme 129 ; 70 600 000 euros en AE et 72 810 000 en CP

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- programme 144 : 68 800 000 euros en AE et CP ;
- programme 146 : 2 210 000 en AE et CP ;
- programme 176 : 1 800 000 en AE et CP.

– un projet de décret portant annulation de crédits d'un montant de 3 683 174,23 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), dont 69 357,02 euros en titre 2.

Ces annulations sont réalisées à la demande des ministères concernés et sont destinées à permettre le remboursement à des tiers, de trop-perçus sur fonds de concours rattachés lors d'exercices antérieurs.

La liste exhaustive des annulations est détaillée ci-dessous :

- annulation de crédits hors titre 2 d'un montant de 66 500,00 euros en AE et CP du programme 352 *Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État* de la mission *Action et transformation publiques*, destinées au remboursement de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) d'un reliquat de crédits non utilisés par la direction interministérielle du numérique (DINUM) sur la convention de partenariat relative au déploiement du portail Handicap ;
- annulation de crédits hors titre 2 d'un montant de 183 200 euros en AE et CP du programme 352 *Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État* de la mission *Action et transformation publiques* destinées au remboursement à la direction générale de l'aviation civile (DGAC) d'un reliquat de crédits non utilisés ;
- annulation de crédits hors titre 2 d'un montant de 81 710,79 euros en AE et CP du programme 105 *Acton de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État* destiné au remboursement au Danemark d'un reliquat de crédits non utilisés par la direction de la coopération de sécurité et de défense pour l'achat d'équipements au profit des pays du G5 Sahel ;
- annulation de crédits hors titre 2 d'un montant de 495,19 euros en AE et CP du programme 178 *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense*, destiné au remboursement à divers tiers de trop perçus par le service de santé des armées ;

- annulation de crédits hors titre 2 d'un montant de 21 902,22 euros en AE et CP du programme 178 *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense* destiné au remboursement à la Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) de trop perçus par le service de santé des armées ;
- annulation de crédits hors titre 2 d'un montant de 727 902,00 euros en AE et CP du programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie* destiné au remboursement à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) de crédits non utilisés par la direction générale des entreprises (DGE), suite au transfert des missions de l'Agence du numérique à l'Agence nationale de cohésion des territoires, sur la convention de partenariat relative au financement des actions de communications visant à accélérer la mobilisation des technologies hertziennes pour l'aménagement numérique du territoire ;
- annulation de crédits hors titre 2 d'un montant de 2 532 107,01 euros en AE et CP du programme 303 *Immigration et asile* de la mission *Immigration, asile et intégration*, destiné au remboursement à la Commission européenne de trop perçus du Fonds européen pour les frontières extérieures (FFE) au titre des exercices 2009, 2010 et 2011.

## **Membres présents ou excusés**

### **Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

#### **Réunion du mercredi 9 septembre à 9 heures 30**

*Présents.* - M. Saïd Ahamada, M. Éric Alauzet, M. Julien Aubert, Mme Aude Bono-Vandorme, M. Jean-Louis Bricout, Mme Émilie Cariou, M. Michel Castellani, M. Jean-René Cazeneuve, M. Francis Chouat, M. Éric Coquerel, M. François Cornut-Gentille, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Dominique David, M. Benjamin Dirx, Mme Stella Dupont, M. Bruno Duvergé, M. Nicolas Forissier, M. Romain Grau, M. Patrick Hetzel, M. François Jolivet, M. Daniel Labaronne, M. Michel Lauzzana, M. Vincent Ledoux, M. Marc Le Fur, Mme Marine Le Pen, M. Fabrice Le Vigoureux, Mme Véronique Louwagie, Mme Lise Magnier, Mme Cendra Motin, M. Hervé Pellois, Mme Valérie Petit, Mme Bénédicte Peyrol, Mme Valérie Rabault, M. Xavier Roseren, M. Laurent Saint-Martin, M. Éric Woerth

*Excusés.* - M. Damien Abad, M. Fabrice Brun, M. David Habib, Mme Christine Pires Beaune, Mme Claudia Rouaux, M. Olivier Serva, M. Benoit Simian

*Assistaient également à la réunion.* - M. Thibault Bazin, M. M'jid El Guerrab, M. Luc Geismar