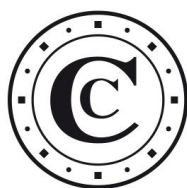


Cour des comptes



LES AGENCES DE PROGRAMMES

Communication à la commission
des finances de l'Assemblée nationale

Novembre 2025

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION.....	15
 CHAPITRE I LES AGENCES DE PROGRAMMES, UN ÉLÉMENT DE RÉPONSE AU DÉFICIT DE PILOTAGE STRATÉGIQUE DE LA RECHERCHE PUBLIQUE	 17
I - LA RECHERCHE ACADÉMIQUE SOUFFRE D'UNE INSUFFISANTE CONNEXION AVEC L'ACTION PUBLIQUE.....	17
A - L'organisation de la recherche en disciplines et son éclatement entre divers organismes ne favorise pas l'émergence de stratégies collectives.....	18
B - Les alliances thématiques ont permis de fédérer des communautés de travail, mais leurs réalisations demeurent limitées	21
C - L'État s'est récemment doté d'instruments permettant d'orienter stratégiquement la recherche publique	23
II - LES AGENCES DE PROGRAMMES : UNE AMBITION FORTE, DES ATTENTES DE LA PART DE L'ÉTAT À PRÉCISER	28
A - Le rapport Gillet de juin 2023 a préconisé la création d'agences de programmes dotées d'un mandat clair	28
B - L'annonce des agences de programmes s'est accompagnée d'incertitudes quant aux attentes de l'État	30
C - Les lettres de mission ont permis de clarifier partiellement le mandat des agences de programmes	33
 CHAPITRE II UN MODÈLE DE GOUVERNANCE ET DE FONCTIONNEMENT NOVATEUR MAIS ENCORE INABOUTI	 39
I - LE CHOIX PRAGMATIQUE D'AGENCES DE PROGRAMMES LÉGÈRES, NON DOTÉES DE LA PERSONNALITÉ MORALE	39
A - Un choix d'organisation motivé par des considérations de délai	39
B - La confirmation de l'existence des agences de programmes dans le paysage de la recherche nécessite de les inscrire dans les statuts des ONR	41
II - UNE GOUVERNANCE QUI N'A PAS ENCORE TROUVÉ SON ÉQUILIBRE	44
A - Le comité de liaison avec l'État : une enceinte de pilotage à l'utilité relative	44
B - Le comité des partenaires : un conseil d'administration dont le rôle est essentiel pour cimenter des relations de confiance	45
C - Le comité opérationnel : un échelon de gouvernance qui doit rester à la main de chaque agence.....	51
III - L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES AGENCES : « UN JARDIN À L'ANGLAISE » PLUTÔT QU'« UN JARDIN À LA FRANÇAISE »	51
A - Une armature commune limitée à quelques aspects d'organisation et de gestion.....	52
B - Chaque agence s'est dotée de son propre modèle d'organisation, reflétant des niveaux de maturité différents	58
C - Cultiver le jardin à l'anglaise tout en diffusant un socle commun de bonnes pratiques en matière d'organisation.....	64

CHAPITRE III UNE MONTÉE EN PUISSANCE DES AGENCES DE PROGRAMMES SUBORDONNÉE À LA LEVÉE DE NOMBREUSES INCERTITUDES	67
I - DES PROGRAMMES ARBITRÉS TARDIVEMENT PAR L'ÉTAT, DES PROCESSUS DE VALIDATION À SIMPLIFIER.....	67
A - Les programmes proposés par les agences ont été arbitrés par l'État sept mois après les échéances fixées	68
B - Des processus d'élaboration et de validation des programmes à simplifier dans une logique de responsabilisation des agences	72
II - LES PROGRAMMES PRÉSENTÉS PAR LES AGENCES CONTIENNENT PEU D'APPELS À PROJETS, CE QUI DEVRAIT EN MODÉRER LES COÛTS DE GESTION	74
A - Les programmes proposés contiennent peu d'appels à projet, ce qui constitue un élément de simplification appréciable	74
B - Les frais de gestion et de gouvernance demeurent élevés et pourraient être modérés	75
III - LE FINANCEMENT DURABLE DE LA RECHERCHE DIRIGÉE RESTE INCERTAIN	78
A - Des incertitudes à lever quant au financement durable de la recherche dirigée	78
B - Le rôle des agences dans le suivi des PEPR doit être mieux affirmé	79
IV - LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX D'INNOVATION ET DE VALORISATION DOIT ÊTRE RENFORCÉE.....	81
V - UN TRAVAIL DE PROSPECTIVE SCIENTIFIQUE QUI DOIT ÊTRE UTILE AUX POUVOIRS PUBLICS.....	83
VI - DÉCIDER ET RASSURER : LE CHEMIN DE CRÊTE DES AGENCES DE PROGRAMMES	86
A - Au cours de leur première année d'existence, les agences se sont attachées à « jouer collectif » pour fédérer leurs partenaires.....	86
B - Les agences doivent être en capacité de jouer un rôle d'orientation et de direction	88
LISTE DES ABRÉVIATIONS	93
ANNEXES	95

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

*
**

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur le fondement du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

Par lettre du 10 octobre 2024, la Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, en application de l'article 58-2° de la LOLF, d'une demande d'enquête portant sur la mise en place des agences de programmes. Par une lettre datée du 7 février 2025, le Premier président a précisé le périmètre et les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

L'enquête a été conduite par la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes. Dans la mesure où, au moment de l'instruction, les agences de programmes se trouvaient en phase de préfiguration, la Cour s'est attachée à mener un contrôle *in itinere* en analysant les conditions de leur mise en place, le contenu de leurs missions, leur gouvernance, leur fonctionnement, leurs premières réalisations ainsi que leur pilotage par l'État.

Le contrôle a été conduit sur pièces et sur place auprès des sept agences de programmes, des organismes nationaux de recherche qui en assurent le portage, ainsi que des administrations et organismes nationaux les plus directement concernés (direction générale de la recherche et de l'innovation, Agence nationale de la recherche et secrétariat général pour l'investissement notamment). D'autres acteurs impliqués dans le partenariat avec les agences ou interlocuteurs pertinents pour éclairer cette réforme ont été rencontrés (représentants du monde universitaire, des alliances de recherche, *etc.*). En complément, un sondage a été conduit auprès de l'ensemble des acteurs représentés dans la gouvernance des agences pour mesurer leur degré de satisfaction.

*
**

Le projet de communication a été préparé, puis délibéré le 18 septembre 2025, par la première section de la 3^{ème} chambre, présidée par M. Vallernaude, conseiller maître, président de section, et composée de M. Mousson, Mme Fontaine, M. Montarnal et Mme Delétang, conseillères maîtres et conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, de M. Marcon, conseiller référendaire en service extraordinaire et Mme Douay, vérificatrice et, en tant que contre-rapporteur, de M. Malcor, conseiller maître.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Hayez, rapporteur général du comité, Mme Camby, M. Bertucci, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune, Mme Thibault et M. Cazé, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Albertini, M. Strassel, M. Roux, Mme Mouysset, Mme Daussin-Charpantier et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Hamayon, Procureure générale, a été consulté sur le projet de communication le 26 septembre 2025. Le Premier président a approuvé la transmission du texte définitif au Parlement le 13 octobre 2025.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

Sept agences de programmes ont été créées au début de l'année 2024 pour élaborer des prospectives stratégiques et porter des programmes nationaux de recherche sur des thèmes jugés prioritaires pour la France au regard de leurs impacts économiques, sociaux, sanitaires ou environnementaux. Intégrées à six organismes nationaux de recherche (ONR) existants, ces agences ont pour mission d'assurer l'animation collective de l'ensemble des acteurs de la recherche sur les sujets qui les concernent. La phase de préfiguration des agences de programmes devait prendre fin mi-2025.

C'est dans ce contexte que la commission des finances de l'Assemblée nationale a demandé à la Cour des comptes² de réaliser une enquête, qui a porté sur les conditions de constitution des agences de programmes, le contenu de leurs missions, leur gouvernance, leur fonctionnement, leurs premières réalisations ainsi que sur leur pilotage par l'État.

Les agences de programmes offrent un élément de réponse au besoin de pilotage stratégique de la recherche publique

L'organisation de la recherche publique française est marquée par une grande complexité du fait de sa fragmentation entre de multiples acteurs, en particulier les universités et les ONR, dont les moyens sont partagés à la base, au niveau des unités de recherche, parmi lesquelles beaucoup sont mixtes (UMR) mais qui ne coordonnent pas entre elles leurs orientations stratégiques. De ce fait, les opérateurs spécialisés sur une thématique (santé, agriculture, énergie, etc.) n'ont jamais vraiment eu les moyens de concevoir et de porter un agenda commun de recherche. Cette situation explique en partie le retard de la France en matière d'innovation, dont l'incapacité à produire un vaccin contre le covid 19 est devenue le symbole.

En outre, les pouvoirs publics restent trop éloignés des préoccupations portées par la recherche publique, avec laquelle les relations sont notoirement insuffisantes, comme l'ont relevé les rapports Le Déaut en 2013³ et Gillet en 2023⁴. Depuis 2020, l'État ne dispose même plus d'une stratégie nationale de recherche, malgré l'obligation inscrite dans la loi depuis 2013 d'en établir une et de la renouveler tous les cinq ans. Par ailleurs, les modalités de financement de la recherche publique privilégient les soutiens de base aux laboratoires et, depuis une vingtaine d'année, les appels à projets (nationaux et européens) plus ou moins généralistes, qui ont généré une forte complexité dans l'administration de la recherche sans toujours parvenir à orienter celle-ci sur des priorités stratégiques pour la France.

² cf. la lettre de cadrage, jointe en annexe n° 1, adressée le 7 février 2025 par le Premier président de la Cour des comptes au président de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

³ *Refonder l'université, dynamiser la recherche, mieux coopérer pour réussir*, rapport remis le 14 janvier 2013 au Premier ministre par M. Jean-Yves Le Déaut, député.

⁴ *Mission sur l'écosystème de la recherche et de l'innovation – 14 propositions pour engager le processus de rénovation et de simplification de l'écosystème national*, rapport remis le 15 juin 2023 à la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche par M. Philippe Gillet, professeur des universités.

Le déploiement d'instruments financiers institués dans le cadre des programmes d'investissement d'avenir (PIA) puis de France 2030 – programmes prioritaires de recherche (PPR) en 2017 et programmes et équipements prioritaires de recherche (PEPR) depuis 2021 – a constitué un tournant. En effet, la mise en œuvre de ces dispositifs marque la volonté de l'État de soutenir des programmes de recherche dite « dirigée », en affectant des moyens à des questions jugées prioritaires au regard de leurs impacts pour la société et en visant à consolider l'avance de la France ou à rattraper son retard sur un sujet donné. Des enveloppes de 310 M€ (pour les PPR) puis de 3 Md€ (pour 47 PEPR, auxquels 2,45 Md€ avaient été attribués à la date d'achèvement de l'enquête) ont été allouées sous forme de programmes thématiques, dont le pilotage scientifique a été confié le plus souvent à des ONR.

Le Gouvernement a souhaité pérenniser, consolider et simplifier cette idée d'une coordination nationale thématique incarnée dans de grands programmes de recherche confiés à un responsable, en formalisant la création de sept agences de programmes répondant à un besoin de pilotage largement établi. Leur mise en place a été annoncée par le Président de la République en décembre 2023 et elles ont été officiellement lancées début 2024. Ce sont :

- une agence dans le domaine de l'agriculture, de l'alimentation durable, de la forêt et des ressources naturelles, confiée à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) – l'agence Agralife ;
- une agence dans le domaine du climat, de la biodiversité et de la durabilité des sociétés, confiée au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) – l'agence *Climat, biodiversité et sociétés durables* (CBSD) ;
- une agence dans le domaine des énergies décarbonées, confiée au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) – l'agence *Énergie décarbonée* (Aped) ;
- une agence dans le domaine des composants, systèmes et infrastructures numériques, également confiée au CEA – l'agence *Du composant aux systèmes et infrastructures numériques* (Asic) ;
- une agence dans le domaine du logiciel et des algorithmes numériques, confiée à l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (Inria) – l'agence Numérique ;
- une agence de programmes de recherche en santé, confiée à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) – l'agence *Recherche en santé* (APRS) ;
- une agence dans le domaine de la recherche spatiale, confiée au Centre national d'études spatiales (Cnes) – l'agence de programmes de recherche spatiale.

Les agences de programmes, constituées avec un souci d'économie de moyens, doivent maintenant monter en puissance

Le Gouvernement a fixé des lignes directrices visant à assurer une mise en œuvre rapide des agences de programmes. Celles-ci ne constituent pas de nouveaux opérateurs de l'État dotés de la personnalité morale, mais correspondent à une mission nouvelle des ONR, s'ajoutant à leurs missions traditionnelles d'opérateur de recherche. Les agences de programmes ne sont donc pas des « agences de l'État » au sens où l'a défini la doctrine administrative.

Le dirigeant de chaque ONR préside l'agence et nomme une direction exécutive pour en animer le travail quotidien. Les ressources allouées aux agences de programmes demeurent modestes : en 2025, les agences prévoyaient d'employer 75,3 équivalents temps plein travaillés

(ETPT), dont plus des deux tiers pour l'agence Numérique, et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) verse à chaque agence de programme (sauf pour la recherche spatiale) une subvention annuelle d'un montant légèrement inférieur à un M€ (hors réserve de précaution), qui n'a été consommée qu'à hauteur de 30 % en 2024. Ces coûts de fonctionnement propres aux agences restent maîtrisés au regard des attentes fortes exprimées à leur égard et du travail déjà réalisé pendant la phase de préfiguration.

L'État a précisé le schéma de gouvernance de ces agences. Chacune est dotée d'un comité de liaison avec l'État, instance de pilotage et d'interface avec les ministères, d'un comité des partenaires, conseil d'administration *de facto* de l'agence, et d'un comité opérationnel, chargé de la faire fonctionner concrètement. Cette organisation-type s'avère imparfaite. D'une part, le comité de liaison avec l'État n'a pas encore trouvé sa place : se réunissant une fois par an, il est largement contourné par l'existence d'autres formats de discussion avec l'État, à commencer par les instances de France 2030. D'autre part, le comité des partenaires rassemble entre une vingtaine et une quarantaine de participants, générant une comitologie lourde et complexe bien que nécessaire pour installer la confiance entre les parties prenantes.

Au-delà de cette armature commune, chaque agence a mis en place une organisation originale, reflétant des niveaux de maturité différents. La plupart ont adopté jusqu'à présent une approche prudente en mettant l'accent sur la coordination plus que sur la direction de la recherche dans leur domaine de compétence, pour des raisons différentes (par exemple, le fait que l'agence CBSD concerne de nombreux partenaires hors du CNRS ou que l'agence de programmes de recherche en santé doive compter avec la présence d'une communauté scientifique fragmentée). Les deux agences du CEA ont opté pour un modèle identique, même si leurs sujets sont plus directement connectés au « cœur de métier » de l'opérateur et font l'objet d'un portage politique fort.

Deux des sept agences mises en place en 2024, l'agence Numérique et l'agence de programmes de recherche spatiale, se singularisent par une intrication plus forte aux ONR dans lesquels elles sont intégrées. La première, portée par l'Inria, se distingue par un modèle très intégré à cet ONR, que son projet stratégique décidé avec l'État en 2021 ambitionne de transformer en agence de programmes. La seconde, portée par le Cnes, constitue un cas à part, puisque l'opérateur exerce déjà les missions d'une agence de programmes depuis sa création en 1961, selon un modèle distinct de celui adopté à ce stade par les nouvelles agences de programmes.

Les agences de programmes doivent maintenant montrer leur capacité à monter en puissance en se dotant de moyens suffisants pour exercer les missions que le Gouvernement leur a confiées⁵. Elles sont en effet confrontées aux défis d'armer la gouvernance des programmes de recherche financés par l'État, d'établir des liens étroits avec l'écosystème d'innovation et de superviser les PEPR, sans toutefois engendrer davantage de complexité dans le fonctionnement de la recherche publique ni doubler avec le travail des acteurs existants.

⁵ L'enjeu porte sur quelques équivalents temps plein (ETP) supplémentaires.

Les agences ont réalisé un important travail de programmation mais le processus de décision gagnerait pour l'avenir à être simplifié et accéléré en leur confiant une vraie délégation de responsabilité

La valeur ajoutée des agences de programmes est reconnue par les communautés scientifiques, qui ont bien compris qu'elles leur offraient l'opportunité de porter des sujets qui ne peuvent l'être que conjointement, et d'obtenir des financements pour les faire aboutir.

De fait, les agences ont élaboré, dans des délais serrés, 15 programmes nationaux de recherche entre le printemps et l'automne 2024, à la demande de l'État, qui leur a réservé une enveloppe de 300 M€ à cet effet sur les crédits de la mission France 2030. Par rapport aux PEPR, ces programmes ont le double mérite d'être dotés d'un seul responsable (l'agence) et de réduire très significativement la place des appels à projets au profit du financement de projets ciblés, sélectionnés en amont par l'agence – ce qui constitue une simplification appréciable des circuits de sélection.

Cependant les arbitrages qui auraient dû être rendus fin 2024 ne l'ont été qu'en juillet 2025, ce qui s'explique en partie par l'instabilité institutionnelle mais aussi par la lourdeur des processus de décision d'attribution des crédits de France 2030. La Cour recommande de simplifier fortement les modalités de financement des programmes de recherche en confiant aux agences une délégation de responsabilité, dès que le Gouvernement estimera qu'elles sont suffisamment matures pour cela.

La Cour alerte par ailleurs sur le volume des frais de gestion et de gouvernance associés à chaque programme, qui absorbent de 20 à 25 % des crédits, soit de l'ordre de 60 M€ sur les nouveaux programmes validés mi-2025. Indispensables au fonctionnement de la recherche et gage d'une certaine simplicité dans le montage des dossiers, ces dépenses ne sont pas toutes directement consacrées à la recherche. Elles doivent donc être modérées, d'autant plus que la place des appels à projets, dont la gestion administrative est très chronophage, a été réduite dans les programmes.

L'État doit préciser ses attentes vis-à-vis des agences de programmes pour en tirer toutes les potentialités

Une fois achevée la phase de préfiguration (qui était prévue pour la mi-2025), l'État devra clarifier ses attentes vis-à-vis des agences sur trois points principaux.

Il lui appartiendra en premier lieu de vérifier si les agences ont trouvé le bon équilibre entre leur rôle d'animation, qui consiste à associer largement la communauté scientifique aux réflexions en cours dans leur domaine de compétence, voire à rassurer les partenaires les moins favorables à leur mise en place, et leur rôle d'orientation, qui implique qu'elles soient en capacité de proposer une direction stratégique répondant aux attentes des pouvoirs publics et des choix cohérents avec cette orientation stratégique. Le « jardin à l'anglaise » que dessinent les modes d'organisation très variés retenus par les agences peut constituer un atout, dès lors que l'État a une vision claire des objectifs qu'il entend leur assigner. À cet égard, celui-ci devrait se doter d'un référentiel d'évaluation permettant d'apprécier le caractère collaboratif des réalisations des agences (part des partenaires dans les programmes, existence d'une carte des forces de recherche...) autant que leur capacité à arbitrer entre des options concurrentes (capacité à proposer les programmes les plus stratégiques, à produire des « papiers de position » présentant les orientations stratégiques à suivre...).

En outre, certaines pratiques communes en matière de gouvernance doivent être généralisées à toutes les agences. Il en va ainsi de l'inscription des missions de l'agence de programmes, de manière distincte, dans les contrats d'objectifs, de moyens et de performance (Comp) des ONR auxquels elles sont rattachées et dans les lettres de mission adressées chaque année aux dirigeants de ces organismes, de l'affectation à chaque agence d'un directeur exécutif à temps plein, de l'adoption d'un règlement intérieur et de la mise en œuvre de mesures de transparence, à l'égard du comité des partenaires, sur certaines décisions concernant la gestion des ressources humaines et le budget de l'agence.

En deuxième lieu, l'État devra lever les incertitudes pesant sur le financement des programmes nationaux de recherche. À la date de finalisation du présent rapport, il était prévu d'y affecter 300 M€, en plus des financements consacrés aux premiers PEPR (3 Md€, dont 2,45 Md€ ont d'ores et déjà été alloués). Aucune autre enveloppe n'avait été identifiée parmi les crédits de France 2030 (qui s'achève en 2027), ni dans la loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 (dont la clause de revoyure a été activée).

Si les agences de programmes anticipaient que le financement de la recherche dirigée n'est pas durable, elles se trouveraient en difficulté pour associer leurs partenaires et risqueraient de connaître le même destin que les alliances thématiques créées en 2009 et 2010, qui se sont rapidement essouffées faute de capacité à concrétiser leurs propositions. L'ancrage des agences de programmes dans le paysage de la recherche passe donc par l'affectation de financements pérennes à la recherche dirigée (sans opposer celle-ci à la recherche guidée par la curiosité des chercheurs, les deux démarches étant complémentaires).

En troisième lieu, les travaux de prospective réalisés par les agences de programmes devront être réellement mobilisés par les pouvoirs publics. Cette finalité, inscrite au cœur de la réforme, suppose une irrigation continue des instances décisionnaires de l'État par les propositions des agences.

La prise en compte des questions d'innovation doit être renforcée

Financés dans le cadre de France 2030, les programmes nationaux de recherche ont vocation à produire un impact en matière de transformation de l'économie française et des politiques publiques, et doivent donc répondre aux enjeux de valorisation économique. À ce stade, il n'est pas certain que les propositions faites par les agences de programmes prennent suffisamment en considération les questions d'innovation. Il convient donc que l'État précise ce qu'il attend d'elles dans ce domaine, et que soit renforcé le rôle des acteurs industriels dans l'animation des agences, notamment au niveau de la gouvernance des programmes.

**

Le format allégé des nouvelles agences de programmes reflète l'incertitude conceptuelle sous le signe de laquelle elles ont été mises en place. Conçues comme une mission nouvelle des organismes nationaux de recherche (ONR) par le Gouvernement, elles avaient pourtant été présentées par le Président de la République comme un vecteur de « transformation » des ONR. Si telle reste leur vocation, les conséquences devront en être tirées sur la réforme de l'architecture de la recherche publique. La mise en place de véritables agences de programmes conduirait en effet à reconsidérer fondamentalement la répartition des rôles entre organismes nationaux de recherche et universités.

Récapitulatif des recommandations

1. Confirmer l'existence des agences de programmes en inscrivant leur mission dans les statuts des organismes nationaux de recherche et dans leurs contrats d'objectifs conclus avec l'État (*ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, à partir de 2025*) ;
2. Proposer un socle commun permettant d'assurer un fonctionnement transparent des agences de programmes, sans chercher à homogénéiser les organisations spécifiques actées pour chacune d'entre elles (*ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, 2025*) ;
3. Simplifier le processus de validation des programmes nationaux de recherche et opérer au profit des agences de programmes une délégation de responsabilité (*secrétariat général pour l'investissement, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, Agence nationale de la recherche, 2025*) ;
4. Maîtriser les frais de gestion et de gouvernance associés à la gestion des programmes (*agences de programmes, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, Agence nationale de la recherche, 2025*) ;
5. Traduire l'importance donnée à la recherche dirigée dans la répartition des moyens de la recherche publique et inscrire ces derniers dans un cadre financier pluriannuel (*ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, 2026*) ;
6. Renforcer la prise en compte des enjeux d'innovation et de valorisation en confortant le rôle des acteurs économiques dans la conception, la validation, le financement et le suivi des programmes gérés par les agences (*agences de programmes, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, ministère de la santé et de l'accès aux soins, 2025*) ;
7. Utiliser les prospectives stratégiques fournies par les agences de programmes dans la conception des politiques publiques (*ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, ministère de la santé et de l'accès aux soins, 2025*) ;
8. Établir un référentiel commun d'évaluation des agences de programmes fondé sur leurs réalisations (*ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, 2025*).

Introduction

L'organisation de la recherche publique française est généralement considérée comme complexe, du fait de la fragmentation des forces de recherche entre les universités d'une part et des organismes nationaux de recherche (ONR) d'autre part, dont les logiques d'intervention et les statuts ne sont pas les mêmes. Alors que ces acteurs coopèrent au plan scientifique et mettent en commun leurs moyens au sein d'unités de recherche très souvent partagées (unités mixtes de recherche), la définition des options stratégiques relève de la compétence de chaque entité, éventuellement dans le cadre d'un contrat d'objectifs conclu avec l'État. Quant à la stratégie nationale de recherche, supposée encadrer les stratégies d'établissement, elle est expirée il y a cinq ans et n'a pas été actualisée depuis. Enfin, la recherche publique souffre d'une insuffisante connexion avec les priorités de l'action publique, ce que reflètent des instruments de financement principalement orientés vers le soutien de base aux laboratoires *via* les subventions de fonctionnement aux établissements et des appels à projet non-thématisés opérés par une agence de moyens, l'Agence nationale de la recherche (ANR), ou par la Commission européenne⁶.

Depuis 2017, la France a cherché à développer une nouvelle modalité de financement de la recherche en déployant des programmes de « recherche dirigée », d'abord au sein des programmes d'investissements d'avenir (PIA) puis dans le cadre de France 2030. Le principe de la recherche dirigée consiste à orienter des moyens vers des thématiques considérées comme prioritaires, en particulier dans les domaines scientifiques liés aux transformations technologiques, économiques, sociétales, sanitaires ou environnementales sur lesquels la France a intérêt à se positionner (pour consolider une avance ou rattraper un retard). Dans le cadre de France 2030, 3 Md€ de crédits ont été inscrits pour financer des programmes et équipements prioritaires de recherche (PEPR). Or, la recherche dirigée implique de savoir quelle direction retenir. Pour ce faire, le Gouvernement s'est appuyé sur la compétence des ONR en leur confiant, au coup par coup, le pilotage scientifique et la coordination des PEPR, les décisions étant prises dans le cadre d'une comitologie France 2030 animée par le secrétariat général pour l'investissement (SGPI), les crédits étant gérés par l'ANR. Judicieux dans leur principe et complexes dans leur exécution, les PEPR soulevaient également des interrogations sur la nature des attentes vis-à-vis des organismes nationaux de recherche.

C'est pourquoi le Gouvernement a ouvert fin 2022 une réflexion sur la manière dont l'écosystème de la recherche publique pourrait être remanié afin de répondre à quatre défis stratégiques : améliorer la capacité de la France à initier et à piloter des programmes nationaux de recherche sur des priorités scientifiques définies (en capitalisant sur l'expérience des PEPR), partager une vision stratégique au niveau du site, mieux articuler le monde académique et les acteurs économiques, simplifier l'administration et la gestion de la recherche. Une mission présidée par M. Philippe Gillet, professeur des universités et ancien directeur de cabinet de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche (2007-2010), a travaillé sur ces questions et rendu un rapport en juin 2023. Parmi les recommandations qu'il a formulées figure celle d'établir, au niveau national, une coordination thématique sur des priorités stratégiques,

⁶ Cour des comptes, *La mobilisation des fonds européens en matière de recherche : les programmes Horizons 2020 et Horizon Europe*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, janvier 2025.

en confiant cette responsabilité à un nombre limité d'ONR appelés à prendre des missions d'agences de programmes et, au niveau local, une structuration de l'écosystème par l'université chargée de coordonner une stratégie de développement des capacités de recherche et d'innovation dans le cadre des pôles universitaires d'innovation (PUI) initiés fin 2022. En décembre 2023, le Président de la République a annoncé que six organismes nationaux de recherche se verraient confier la responsabilité de porter sept agences de programmes :

- Une agence dans le domaine de l'agriculture, de l'alimentation durable, de la forêt et des ressources naturelles, confiée à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) – l'agence Agralife ;
- Une agence dans le domaine du climat, de la biodiversité et de la durabilité des sociétés, confiée au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) – l'agence CBSD ;
- Une agence dans le domaine des énergies décarbonées, confiée au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) – l'agence Aped ;
- Une agence dans le domaine des composants, systèmes et infrastructures numériques, également confiée au CEA – l'agence Asic ;
- Une agence dans le domaine du logiciel et des algorithmes numériques, confiée à l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (Inria) – l'agence Numérique ;
- Une agence de programmes de recherche en santé, confiée à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) – l'agence APRS ;
- Une agence dans le domaine spatial, confiée au Centre national d'études spatiales (Cnes) – l'agence de programmes de recherche spatiale.

Le rôle d'agence de programmes s'ajoute au rôle d'opérateur de recherche exercé par les organismes nationaux, sans s'y substituer. Les missions d'agence de moyens restent quant à elles dévolues principalement à l'Agence nationale de la recherche (ANR). Les agences de programmes sont donc des agences puisqu'elles assurent une fonction d'impulsion, de coordination, de mise en réseau et d'orientation et exercent ce faisant une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale, sans pour autant constituer des « agences de l'État » au sens où ce ne sont pas des entités autonomes.

Une phase de préfiguration s'est ouverte début 2024, jusqu'à la mi-année 2025, dans un contexte d'interrogation sur la portée de cette réforme. En effet, tous les organismes n'étaient pas également préparés à accueillir cette mission, que certains exerçaient au demeurant déjà (le Cnes et, dans une moindre mesure, l'Inria), et certains ont publiquement fait connaître leurs réticences (le CNRS). Par ailleurs, lors de l'examen des projets de loi de finances pour 2024 et 2025, le Parlement a craint que cette réforme ne complexifie encore un peu plus le paysage de la recherche publique et que les organismes porteurs d'une agence n'exercent pas leur mission avec impartialité pour le compte du collectif.

C'est dans ce contexte que la commission des finances de l'Assemblée nationale a demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête sur la mise en place des agences de programmes. Le présent rapport a été établi sur la base d'une instruction conduite de mars à juin 2025. La Cour s'est attachée à analyser les conditions de constitution des agences, le contenu de leurs missions, leur gouvernance, leur fonctionnement, leurs premières réalisations ainsi que leur pilotage par l'État. Elle formule huit recommandations visant à permettre aux acteurs de la recherche de tirer parti de l'opportunité que constitue cette réforme, dans un esprit d'efficacité, de responsabilité et de simplicité.

Chapitre I

Les agences de programmes, un élément de réponse au déficit de pilotage stratégique de la recherche publique

Les difficultés à définir une direction stratégique pour la recherche, à lui assigner des priorités et à renforcer ses liens avec l'action publique sont largement connues. Aucune des mesures engagées jusqu'à aujourd'hui n'a permis de résoudre ce problème, qui tient en partie à l'organisation et aux modalités de financement de la recherche publique. La création des agences de programmes entend répondre à une partie de ces difficultés.

I - La recherche académique souffre d'une insuffisante connexion avec l'action publique

Le premier constat sur lequel s'appuie la création d'agences de programmes dans le champ de la recherche, est que les résultats de la recherche académique ne sont pas suffisamment mobilisés au service des politiques publiques, en particulier la politique d'innovation. Le rapport de la mission sur l'écosystème de la recherche et de l'innovation remis au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) en juin 2023 (dit « rapport Gillet », du nom du chef de la mission, M. Philippe Gillet) note que « *ce segment essentiel qu'est la recherche au sein de nos politiques publiques reste trop souvent placé au second rang des priorités stratégiques nationales* ». Pourtant, nombreux sont les exemples dans lesquels les principales mutations que doivent appréhender les autorités politiques sont éclairées par la science : des crises majeures comme la pandémie de covid 19 ou le réchauffement climatique en sont des illustrations évidentes, tout comme les transformations qui découlent de l'intelligence artificielle, de la diminution de la biodiversité, de l'augmentation de la population mondiale, du retour de la guerre en Europe, *etc.*

L'insuffisant dialogue entre science et politique résulte de plusieurs facteurs bien connus, parmi lesquels l'incompréhension des mécanismes de fonctionnement de la recherche (fort complexes au demeurant) par les décideurs publics, l'écart entre le temps long de la connaissance et le temps court de l'action publique et l'absence de culture de la prise de risque.

Le positionnement trop faible du MESR par rapport aux ministères sectoriels complète ce tableau.

La création des agences de programmes entend répondre à une partie de ces difficultés en désignant des chefs de file sur quelques thématiques-clefs, en connectant mieux la science et l'action publique, en renforçant la culture de la prise de risque scientifique et en repositionnant le MESR dans un rôle d'animation de la stratégie de recherche. En effet, au cœur de la réforme se trouve la volonté de l'État de se doter d'un outil capable d'établir une prospective scientifique et de lui proposer des orientations de recherche sur des sujets qu'il considère comme prioritaires pour le pays.

Or, cette approche thématique n'est pas celle de l'organisation de la recherche publique en France, qui repose sur les grandes disciplines scientifiques et non sur des enjeux stratégiques transdisciplinaires. En outre, la réponse à des questions stratégiques implique un lien entre les chercheurs et les pouvoirs publics, qui n'est pas non plus évident.

A - L'organisation de la recherche en disciplines et son éclatement entre divers organismes ne favorise pas l'émergence de stratégies collectives

La recherche publique est conduite par deux grandes catégories d'acteurs : d'une part, les organismes nationaux de recherche (ONR), qui possèdent généralement le statut d'établissement public à caractère scientifique et technologique (EPST) ou d'établissement public à caractère industriel et commercial (Épic) et, d'autre part, les établissements d'enseignement supérieur et de recherche comme les universités et les écoles – soit 218 opérateurs de l'État⁷. À cela s'ajoutent des établissements de santé, des fondations de coopération scientifique, des groupements d'intérêt public, *etc.* En pratique, toutes ces structures coopèrent en mettant en commun des personnels, des équipements et des moyens dans 3 450 unités de recherche et unités mixtes de recherche (UMR)⁸, qui constituent les cellules de base de la recherche publique française.

Le code de la recherche assigne comme mission à ces acteurs « *le développement et le progrès de la recherche dans tous les domaines de la connaissance* », mais également « *la valorisation des résultats de la recherche au service de la société* » ainsi que « *le développement d'une capacité d'expertise et d'appui [...] aux politiques publiques menées pour répondre aux défis sociétaux, aux besoins sociaux, économiques et du développement durable* » (article L. 112-1 du code de la recherche). L'appui de la recherche publique à l'action publique est donc inscrit dans la loi au même rang que d'autres priorités.

Cependant, la recherche publique n'est pas organisée pour répondre à ce besoin.

Historiquement, l'organisation de la recherche publique est centrée sur les grands domaines scientifiques (mathématiques, physique, chimie, biologie, économie, sociologie, *etc.*), tout comme la formation des chercheurs à travers le doctorat, et ce alors même que les problèmes qui se posent à la société sont transdisciplinaires. Par exemple, la question de la montée du niveau des mers et la manière dont les sociétés s'y adaptent impliquent de mobiliser

⁷ Jaune « Opérateurs de l'État », PLF 2025.

⁸ Donnée issue du répertoire national des structures de recherche (RNSR) en mai 2025.

l'océanographie, la climatologie, la géographie, le droit, l'économie ainsi que des techniques d'observation de la Terre ; la découverte de traitements médicamenteux mobilise bien entendu la recherche médicale, mais aussi la pharmacologie, et potentiellement l'anthropologie voire le droit et l'économie pour appréhender la réception du traitement dans la population.

La structuration par disciplines est particulièrement marquée au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), créé en 1939, principal ONR en termes d'effectifs et de publications académiques, comptant aujourd'hui plus de 34 000 agents participant à 1 130 structures de recherche dont il fournit environ 27 % des effectifs⁹. Le CNRS est composé de dix instituts qui reflètent les grands champs de la connaissance : l'institut des sciences biologiques (CNRS Biologie), l'institut de chimie (CNRS Chimie), l'institut d'écologie et d'environnement (CNRS Écologie & Environnement), l'institut des sciences de l'ingénierie et des systèmes (CNRS Ingénierie), l'institut national des sciences mathématiques et de leurs interactions (CNRS Mathématiques), l'institut national de physique nucléaire et de physique des particules (CNRS Nucléaire & Particules), l'institut de physique (CNRS Physique), l'institut des sciences humaines et sociales (CNRS Sciences humaines & sociales), l'institut des sciences informatiques et de leurs interactions (CNRS Sciences informatiques), l'institut national des sciences de l'Univers (CNRS Terre & Univers).

La structuration par domaine caractérise également le monde universitaire, la carrière des enseignants-chercheurs étant en partie régie par le Conseil national des universités composé de sections correspondant aux disciplines scientifiques. Or, 53 % des personnels de recherche (chercheurs, enseignants-chercheurs, ingénieurs de recherche et doctorants financés) sont des personnels issus du monde de l'enseignement supérieur¹⁰.

Les ONR créés à partir des années 1940 sont thématiques. L'Institut de recherche pour le développement (IRD), instauré en 1943, a pour mission de promouvoir et de réaliser des recherches susceptibles de contribuer au progrès des pays en développement. De même, l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), créé en 1946, est compétent pour mener des recherches concernant des sujets très variés comme l'alimentation, la biodiversité ou encore la forêt – étant entendu que l'étude de chacun de ces sujets peut impliquer de mobiliser diverses spécialités scientifiques. La même logique s'applique à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), créé en 1964, à l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (Inria), créé en 1967, à l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer), créé en 1984, etc.

Deux organismes possèdent un ancrage historique spécifique : le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), créé en 1945 pour mettre en œuvre le programme nucléaire national, et le Centre national d'études spatiales (Cnes), créé en 1961 pour coordonner l'ensemble de l'action spatiale française et qui joue autant un rôle d'opérateur de recherche que de mise en œuvre et de coordination de son écosystème. Ces deux opérateurs sont liés par nature aux enjeux de souveraineté et de défense nationale, et font par conséquent l'objet d'un pilotage stratégique au plus haut niveau. Depuis 2009, le CEA a vu ses missions s'élargir aux nouvelles technologies de l'énergie, au climat, à la santé ou encore aux sciences du vivant.

⁹ Cour des comptes, *Centre national de la recherche scientifique (CNRS)*, observations définitives, mars 2025.

¹⁰ *L'état de l'emploi scientifique en France*, mai 2025 ; rapport produit par la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques, service statistique ministériel du MESR.

Ce positionnement thématique des organismes n'a pas permis de faire émerger de chef de file sur les priorités nationales, sauf dans quelques domaines comme le nucléaire et le spatial, où la loi confie explicitement au CEA et au Cnes des compétences de coordination dans leurs périmètres d'action¹¹. Cette situation s'explique en partie par l'éclatement des forces de recherche dans divers opérateurs, et en partie par le chevauchement des domaines d'expertise des organismes. Par exemple, en matière de santé, l'Inserm joue un rôle moteur mais des compétences très pointues existent aussi au CEA, au CNRS, à l'Institut Pasteur, à l'institut national du cancer (INCa), dans les universités et, bien entendu, dans les centres hospitalo-universitaires (CHU). Dans ses observations définitives sur les comptes et la gestion de l'Inserm et d'Inserm Transfert, publiées en janvier 2023, la Cour relevait cette difficulté à s'imposer : *« [...] alors que l'Inserm est souvent chargé, en son nom ou pour le compte d'Aviesan¹², du pilotage de tout ou partie du volet recherche des plans nationaux thématiques de santé, il s'est heurté, pour plusieurs de ces plans, à des difficultés exogènes tenant le plus souvent à une insuffisance de moyens ou à l'absence de mandat politique clair à son profit »*.

Ces recoupements ne doivent pas être perçus comme des doublons administratifs qu'il faudrait neutraliser en confiant toute la recherche sur un sujet à un seul acteur. Au contraire, le fait que de nombreuses structures travaillent dans un même champ est un facteur de vitalité de la recherche. En outre, la concurrence n'est qu'apparente puisque les moyens sont consolidés au sein d'UMR qui permettent de réunir les talents sur des enjeux plus précis et des projets concrets. En revanche, il est vrai que cette organisation à la fois disciplinaire et fragmentée de la recherche publique a pour inconvénient de priver l'État d'un interlocuteur unique capable de fédérer 100 % des forces de recherche disponibles dans un domaine précis pour répondre à un problème particulier.

Les modalités de financement de la recherche par l'État ne favorisent pas nécessairement les rapprochements avec les priorités de l'action publique. En effet, la vigueur de la démarche de recherche implique que les chercheurs disposent d'une certaine liberté dans le choix de leurs sujets, et qu'ils puissent pour ce faire disposer de moyens (budgets, locaux, matériels, infrastructures, collaborateurs...). Pour cela, l'État attribue chaque année aux ONR et aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche des subventions pour charges de service public (23,9 Md€ en 2024), dont la majeure partie est consacrée à payer les salaires des chercheurs et enseignants-chercheurs et à doter financièrement les laboratoires. Ce financement de base a pour but de soutenir l'écosystème de la recherche et non d'orienter les travaux vers des thématiques particulières, au-delà des politiques scientifiques des établissements concernés, à la définition desquelles l'État participe au travers de contrats d'objectifs et de performance (Cop) ou de contrats d'objectifs, de moyens et de performance (Comp) conclus avec les organismes nationaux de recherche et avec les universités. Ce constat est à nuancer selon les établissements et les statuts des personnels. Ainsi, les ingénieurs-chercheurs du CEA s'inscrivent dans une logique de chaîne managériale en réponse à des questionnements applicatifs précis contrairement aux chercheurs du CNRS, de l'Inrae ou de l'Inserm.

¹¹ Le Cnes « a pour mission de développer et d'orienter les recherches scientifiques et techniques poursuivies dans le domaine des recherches spatiales », de « préparer et de proposer à l'approbation du comité interministériel de la recherche scientifique et technique les programmes de recherche d'intérêt national dans ce domaine » (article 2 de la loi n° 61-1382 du 19 décembre 1961 instituant un centre national d'études spatiales).

¹² Alliance thématique de recherche en santé.

Le financement par appels à projets ne permet pas toujours de flécher des crédits vers des priorités thématiques. Ce type de financement consiste à attribuer des fonds à des projets présentés par des chercheurs, sur la base de critères de sélection plus ou moins ouverts. Au niveau national, la plupart de ces financements sont gérés par l'Agence nationale de la recherche (ANR), créée en 2005. Il s'agit d'une agence de moyens dont la mission est de financer la recherche sur projets¹³, et qui bénéficie à ce titre de financements du budget général de l'État. Elle réserve la majeure partie de ses crédits à des projets s'inscrivant dans une logique dite « *curiosity driven* » ou « *investigator driven* », en s'appuyant sur un appel à projets générique (AAPG) compétitif ouvert aux propositions individuelles émises par de jeunes chercheurs, par des équipes ou par des collaborations public-privé, sans distinction de sujet. En 2024, 82 % des projets sélectionnés par l'ANR relevait de l'AAPG, soit 810,7 M€. La part des financements de l'ANR consacrée aux priorités décidées par l'État dans le cadre d'appels à projets spécifiques est beaucoup moins importante (40 projets pour 21 M€¹⁴). La hausse des moyens de l'ANR prévue dans la loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 a pour objectif de stimuler la vitalité de la recherche et de développer des connaissances et des compétences utiles pour porter des programmes nationaux.

L'autre grand vecteur de financement de la recherche est le programme-cadre européen, appelé Horizon Europe, pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027. La France participe à la définition des objectifs et des instruments financiers de ce programme et peut donc exercer une influence sur les priorités financées, mais ce sont bien les chercheurs et entreprises éligibles qui présentent ensuite des dossiers¹⁵.

B - Les alliances thématiques ont permis de fédérer des communautés de travail, mais leurs réalisations demeurent limitées

Pour faire travailler ensemble les opérateurs de recherche, le MESR a soutenu la création d'alliances thématiques de recherche, structures de concertation sans personnalité morale constituées entre plusieurs acteurs. De mars 2009 à juin 2010, cinq alliances ont été constituées :

- L'alliance nationale pour les sciences de la vie et de la santé (Aviesan), réunissant le CEA, le CNRS, France universités (ex-Conférence des présidents d'université), l'Inrae, l'Inria, l'Inserm, l'Institut Pasteur, l'IRD et des CHU ;

¹³ Articles R. 329-2 et R. 329-3 du code de la recherche. La mission de l'ANR est de « *financer et de promouvoir le développement des recherches fondamentales et finalisées, l'innovation technique et le transfert de technologie ainsi que le partenariat entre le secteur public et le secteur privé* », de « *mettre en œuvre la programmation arrêtée par le ministre chargé de la recherche* » en pouvant pour cela « *allouer des aides à des projets de recherche et de développement technologique sélectionnés par voie d'appel d'offres sur des critères de qualité scientifique et technique, en prenant en compte leurs objectifs sociaux, économiques et culturels* ».

¹⁴ Selon le site internet de l'ANR qui fournit ce bilan : 10,4 M€ pour le plan Intelligence Artificielle (17 projets), 3,9 M€ pour le plan Sciences Humaines et Sociales (neuf projets), 1,7 M€ pour le plan Technologies quantiques (trois projets), 1,6 M€ pour le plan Recherche translationnelle sur les maladies rares (trois projets), 1,1 M€ pour le plan Autisme au sein des troubles du neurodéveloppement (deux projets), 0,9 M€ pour le plan Mathématiques (quatre projets sélectionnés), 1,4 M€ pour le plan Exploitation des données générées par les organisations scientifiques internationales et les infrastructures de recherche (deux projets).

¹⁵ Cour des comptes, *La mobilisation des fonds européens en matière de recherche : les programmes Horizons 2020 et Horizon Europe*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, janvier 2025.

- L'alliance nationale de coordination de la recherche pour l'énergie (Ancre), réunissant le CEA, le CNRS, l'Institut français du pétrole et des énergies nouvelles (Ifpen) et France universités ;
- L'alliance pour les sciences et technologies de l'information (Allistène), réunissant le CEA, la CDEFI, le CNRS, France universités, l'Inria et l'Institut Mines-Telecom ;
- L'alliance pour l'environnement (AllEnvi), réunissant le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), le CEA, le Cirad, le Cnes, le CNRS, France universités, l'Ifremer, l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris), l'Inrae, l'IRS, Météo France et le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) ;
- L'alliance nationale des humanités, sciences humaines et sciences sociales (Athéna), réunissant le CNRS, la conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI), l'Ined, France universités, l'EHESS, le CEA, l'IRS, l'Inrae et l'Inserm.

Une alliance sur les sujets maritimes avait été envisagée mais n'a pas vu le jour.

Dans un communiqué officiel publié en 2009, le MESR a annoncé qu'il chargeait les alliances de « *coordonner les principaux acteurs d'un domaine afin, notamment, de concevoir des programmes thématiques de recherche et de développement cohérents avec la stratégie nationale et portée par tous les membres de l'alliance. Ces alliances ont également vocation à aider l'Agence nationale de la recherche à bâtir sa programmation, grâce à l'élaboration de feuilles de route scientifiques et techniques* »¹⁶. Un rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) consacré au sujet en avril 2011¹⁷ éclaire le rôle envisagé pour les alliances : dépasser les cloisonnements entre les disciplines, facilitant ainsi la mise en œuvre des orientations thématiques inscrites dans la stratégie nationale de recherche ; dépasser les cloisonnements entre établissements en proposant des feuilles de route programmatiques s'appuyant sur une prospective ; structurer l'écosystème en assurant une bonne articulation des moyens ; renforcer les contacts entre le monde académique, la société civile et les entreprises.

La Cour a identifié de nombreux parallèles entre les alliances et les agences de programmes : mêmes constats de départ, même adhésion dans les premières étapes, même approche pluridisciplinaire, même ambition de coordination thématique. La création des alliances a suscité un réel enthousiasme auprès des acteurs de la recherche, qui y ont vu une occasion d'obtenir des financements pour traiter des sujets d'intérêt commun et, ce faisant, d'orienter la programmation des moyens de l'ANR.

Cet enthousiasme est retombé rapidement. En effet, si les alliances ont bien été associées aux comités scientifiques sectoriels de l'ANR chargés d'élaborer le cycle de programmation 2011-2013, auxquels, selon l'ANR, elles ont « *largement contribué* » (en particulier Aviesan et AllEnvi), le rapport d'évaluation de l'ANR rendu en 2012 par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Aeres) nuance ce constat en indiquant que les arbitrages ont été largement préemptés par les contraintes fixées par la tutelle ministérielle. Les alliances n'ont pas non plus été associées au premier PIA.

¹⁶ https://franceuniversites.fr/wp-content/uploads/2013/09/Alliances_et_programmation_conjointe.pdf.

¹⁷ *Les alliances : une nouvelle dynamique pour la recherche*, rapport de l'OPECST, avril 2011.

Le rapport d'évaluation de l'ANR remis en 2019 par le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) indique que les alliances ont surtout permis aux ONR de peser dans la définition de la programmation de l'ANR et que toutes les alliances n'ont pas été en capacité de porter la voix de leurs communautés, notamment à cause d'une difficulté à exister faute de portage politique. À titre d'illustration, le périmètre de l'alliance AllEnvi concurrençait celui de l'Institut national des sciences de l'Univers (Insu) qui, outre le fait d'être une des composantes du CNRS, exerce pour le compte de la communauté scientifique dans son ensemble des « *missions nationales d'animation et de coordination dans les domaines des sciences de la Terre, des surfaces et interfaces continentales, de l'océan, de l'atmosphère, de l'astronomie et de l'astrophysique* » (arrêté du 29 avril 2016 relatif à l'Institut national des sciences de l'Univers du Centre national de la recherche scientifique).

Dénuées de pouvoirs, les alliances n'ont pas vraiment pu imprimer leur marque et ont perdu en visibilité. Il est tout à fait symbolique que, dès 2015, la stratégie nationale de recherche (SNR) se contente de les mentionner à quatre reprises sans leur fixer de rôle précis. Le MESR ne semble avoir ni réellement piloté les alliances ni tiré de conclusions sur leur bilan avant de lancer les agences de programmes. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat a relevé dans son rapport pour avis sur les crédits de la recherche que « *si l'activité et l'efficacité de ces alliances sont très hétérogènes, aucun bilan n'a été tiré de leurs presque quinze ans d'existence avant la probable mise en œuvre des agences de programmes destinées à les remplacer* »¹⁸. Leur influence était d'autant plus limitée qu'elles n'étaient pas pourvues de moyens propres, en dehors de ceux que les membres constitutifs voulaient bien leur consentir. L'alliance Athéna, par exemple, était dotée en 2024 d'un budget modeste de 220 000 €, intégrant la rémunération de sa déléguée générale.

Il y a cependant des différences notables entre les agences de programmes et les alliances, à commencer par le fait qu'aucun programme national de recherche n'a été confié aux alliances contrairement à ce qui est annoncé pour les agences de programmes, et le fait que ces dernières disposent d'un chef de file et de moyens, alors que les alliances fonctionnaient plutôt comme un club.

Malgré tout, les alliances ont eu une participation active et utile dans la démarche de planification nationale des infrastructures de recherche. Elles ont imposé l'habitude de travailler régulièrement en commun, de sorte que, comme l'a relevé la directrice exécutive de l'agence CBSD, « *grâce aux alliances, tout le monde était prêt pour France 2030 et les agences de programmes* ».

C - L'État s'est récemment doté d'instruments permettant d'orienter stratégiquement la recherche publique

Le constat de la difficulté de l'État à assumer la direction stratégique des orientations en matière de recherche et à faire le lien entre sciences et politiques publiques n'est pas nouveau. Ainsi, le rapport « *Refonder l'université, dynamiser la recherche* » remis au Premier ministre

¹⁸ Rapport pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur le PLF 2024, avis n°133, tome V, fascicule 1.

en janvier 2013 par le député et chercheur Jean-Yves Le Déaut relevait déjà que la communauté scientifique reprochait au Gouvernement de s'être dessaisi de son rôle de direction stratégique au profit d'autres acteurs comme l'ANR, les alliances de recherche ou encore le Commissariat général aux investissements. Il suggérait que l'État « *[reprenne] la main sur la programmation de la recherche, via la définition d'un véritable agenda stratégique coordonné au niveau interministériel* ». En effet, la loi se bornait alors à préciser que « *les choix en matière de programmation et d'orientation des actions de recherche sont arrêtés après une concertation étroite avec la communauté scientifique, d'une part, et les partenaires sociaux et économiques, d'autre part* » (article L. 111-6 du code de la recherche), ce qui n'était évidemment pas à la hauteur des enjeux posés, par exemple, par les transitions écologiques et numériques.

En outre, le rapport préconisait de renforcer l'interministérialité sous la direction du Premier ministre ainsi que les capacités de coordination du MESR face aux ministères sectoriels disposant d'une tutelle ou d'une cotutelle sur des organismes de recherche ou établissements d'enseignement supérieur et de recherche. À cette fin, le rapport plaidait pour instituer un conseil stratégique de la recherche placé auprès du Premier ministre, qui serait consulté dans la définition de l'agenda stratégique.

1 - La stratégie nationale de recherche : un exercice inabouti

Une première stratégie nationale de recherche et d'innovation a été publiée en 2009 par le MESR. Portée au seul niveau ministériel et non au niveau du Premier ministre, il s'agit en réalité d'un document général d'orientation sans moyens ni agenda de travail précis. Elle a cependant eu le mérite d'avoir manifesté pour la première fois l'ambition du MESR d'amorcer un travail de hiérarchisation des champs de recherche en encourageant la coordination avec les autres ministères.

Un pas a été franchi avec la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche (dite loi « Fioraso », du nom de la ministre de l'époque, Geneviève Fioraso). Ce texte a fait droit aux recommandations du rapport Le Déaut en réécrivant l'article L. 111-6 du code de la recherche pour y introduire l'obligation d'établir une stratégie nationale de recherche (SNR), dont le but est de répondre aux défis scientifiques, technologiques, environnementaux et sociétaux en maintenant une recherche fondamentale de haut niveau. La loi prévoit que cette stratégie soit élaborée tous les cinq ans sous la coordination du MESR, qui doit animer une concertation auprès d'un large panel d'acteurs (académiques, institutionnels, économiques, société civile...) et s'assurer de sa cohérence avec d'autres stratégies thématiques. La stratégie doit être évaluée tous les deux ans par l'OPECST.

La loi Fioraso a également doté la France d'un Conseil stratégique de la recherche, placé auprès du Premier ministre qui le préside ou en délègue la présidence au ministre chargé de la recherche. L'instauration d'une telle instance n'était pas une nouveauté puisqu'elle a succédé au Conseil supérieur de la recherche et de la technologie (1982), lui-même remplacé par le Comité d'orientation stratégique (1995), auquel a succédé le Conseil national de la science (1998) puis le Haut Conseil de la science et de la technologie (2006). Composé de 13 à 23 personnalités qualifiées, le Conseil stratégique de la recherche est doté d'un secrétariat permanent assuré par la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI). Son rôle, étroitement lié à la mise en œuvre de la loi du 22 juillet 2013, est de proposer les grandes orientations de la SNR et de participer à son évaluation.

Ce dispositif, pertinent dans son principe, s'est révélé peu opérant en pratique faute d'implication suivie des pouvoirs publics. En effet, une première SNR « France Europe 2020 » a été présentée en décembre 2015 à l'issue de deux ans de concertation. La stratégie adoptait une approche transdisciplinaire articulée autour de dix « défis sociétaux », eux-mêmes déclinés en 41 orientations dont cinq devant être traduits dans un « programme d'actions prioritaires ». Les dix défis sociétaux se retrouvent pour une large part dans les sept thématiques faisant l'objet, depuis 2024, d'une agence de programmes :

Tableau n° 1 : comparaison des défis sociétaux de la SNR avec les thématiques des agences de programmes

Défis sociétaux de la SNR 2015-2020	Thématiques des agences de programmes
Gestion sobre des ressources et adaptation au changement climatique	Climat, biodiversité et sociétés durables
Une énergie, propre, sûre et efficace	Energie décarbonée
Stimuler le renouveau industriel	Du composant aux systèmes et infrastructures numériques Numérique, algorithmes, logiciels et usages
Santé et bien-être	Santé
Sécurité alimentaire et défi démographique	Agriculture, alimentation durable, forêt et ressources naturelles associées
Mobilité et systèmes urbains durables	
Société de l'information et de la communication	Du composant aux systèmes et infrastructures numériques Numérique, algorithmes, logiciels et usages
Sociétés innovantes, intégrantes et adaptatives	
Une ambition spatiale pour l'Europe	Spatial
Liberté et sécurité de l'Europe, de ses citoyens et de ses résidents.	

Source : Cour des comptes

La SNR 2015-2020 a fait l'objet d'une évaluation par l'OPECST en mars 2017. À cette occasion, le Parlement a relevé la « pertinence » des défis auxquels la stratégie se proposait de répondre, et sa cohérence avec les orientations du programme européen Horizon 2020 inscrit au cadre financier pluriannuel 2014-2020. Le rapport recommandait d'y ajouter les biotechnologies et les matériaux.

Cependant, cette stratégie n'était pas autoportante et devait être déclinée. Les acteurs de la recherche, qu'il s'agisse des organismes nationaux de recherche, des universités ou des financeurs comme l'ANR, devaient progressivement se l'approprier, soit à leur initiative, soit à l'occasion de la renégociation des contrats d'objectif conclus avec l'État. Toutefois, il existe peu d'indications que la SNR ait été prise en considération dans la programmation des moyens, à l'exception de la mention d'un des dix défis sociétaux dans le plan d'action 2016 de l'ANR et de l'identification de ces défis comme « toile de fond » du plan d'action 2017 de l'agence. Hormis cet exemple, les organismes nationaux de recherche et les universités ne semblent pas avoir réorganisé leur programmation autour des priorités fixées par la SNR. Cette absence de

prise de la SNR sur la réalité n'est pas surprenante dans la mesure où le Gouvernement n'avait pas prévu que les dix défis fassent l'objet de programmations financières spécifiques. Un tel effort était en principe réservé à cinq chantiers prioritaires : *Big data* ; système Terre : observation, prévision, adaptation ; biologie des systèmes et applications ; du laboratoire au patient ; hommes et cultures. Pour ces cinq sujets, des mesures d'application plus précises étaient prévues, sans toutefois qu'une enveloppe financière ne leur soit affectée.

Un pas a été franchi avec la loi de finances pour 2017 et la convention conclue en septembre 2017 entre l'État et l'ANR relative au lancement de programmes prioritaires de recherche (PPR) au sein du programme d'investissements d'avenir (PIA). Il était en effet prévu dans ce cadre d'allouer 400 M€ de crédits (50 M€ de subventions et 350 M€ de dotations de fonctionnement) entre 2018 et 2020 à des projets « *axés sur des enjeux socio-économiques essentiels ou sur des défis sociétaux, relevant principalement de la stratégie nationale de recherche, et/ou qu'ils fassent l'objet d'une réflexion ad hoc d'ampleur nationale* ». Des redéploiements ont été opérés, portant le montant de l'action à 310 M€.

Au-delà, la gouvernance imprimée par la SNR n'a pas eu de suites. Elle n'a jamais été réactualisée après l'échéance de 2020. Au surplus, l'évaluation biennale de l'OPECST prévue par la loi n'a été conduite qu'une seule fois et aucun autre organisme ne semble s'être préoccupé d'en prendre le relais. Enfin, le Conseil stratégique de la recherche n'a jamais été présidé par le Premier ministre, ne s'est pas réuni depuis 2015, et s'est trouvé concurrencé par le Conseil présidentiel de la science créé en décembre 2023. La suppression du Conseil stratégique est d'ailleurs proposée par le Gouvernement dans le projet de loi de simplification de la vie économique.

Indépendamment de la SNR, le Gouvernement a lancé plusieurs initiatives de programmation majeures pour la recherche publique et porteuses de changements significatifs de son fonctionnement, en particulier dans le plan France 2030.

2 - Des initiatives sectorielles apparues en ordre dispersé ont posé les bases d'une orientation plus coordonnée de la recherche publique

Le Gouvernement a pris plusieurs initiatives sectorielles permettant d'initier un travail de programmation de la recherche, dans une logique de coordination des acteurs, de prospective et de planification des financements.

La stratégie nationale de recherche en intelligence artificielle a ainsi été déployée à partir de novembre 2018 sous le pilotage de l'Inria, auquel le Gouvernement a adressé une lettre de mission en juin 2019. La Cour a réalisé en 2023 une première évaluation de cette stratégie¹⁹ et relevé que sa mise en œuvre avait donné lieu à un investissement de 555 M€ sur la période 2018-2022. La mission confiée à l'Inria a conduit l'institut à changer son mode de fonctionnement pour assumer un rôle programmatique général allant au-delà de ses propres laboratoires.

La première stratégie nationale pour les infrastructures de recherche a été adoptée en 2008, sous forme d'une feuille de route, renouvelée pour la cinquième fois en 2021. Son principal apport est de suivre l'état des grands équipements et d'approfondir la connaissance de leurs coûts pour nourrir des arbitrages budgétaires au niveau national et au niveau européen. La

¹⁹ Cour des comptes, *La stratégie nationale de recherche en intelligence artificielle : une stratégie à structurer et à pérenniser*, évaluation de politique publique, avril 2023.

Cour a documenté une partie de ce travail dans un rapport établi à la demande de la commission des finances du Sénat et publié en mai 2019²⁰.

D'autres initiatives sont à relever, comme la stratégie ministérielle de recherche portée par le ministère de la culture en 2017 et renouvelée en 2023. Si une telle initiative est méritoire au regard des enjeux de coopération avec le monde académique, de professionnalisation de l'écosystème, de capacité à tirer parti des appels à projets, *etc.*, il est regrettable qu'elle doive s'exprimer en dehors d'une stratégie nationale portée par le MESR, au risque de conforter des silos ministériels et d'intervenir en décalage avec les arbitrages nationaux sur les financements.

3 - Les programmes et équipements prioritaires de recherche (PEPR) de France 2030 : une programmation stratégique effective de la recherche

Le tournant en matière de programmation de la recherche, avant la création des agences de programmes, a été le lancement des programmes et équipements prioritaires de recherche (PEPR), en janvier 2021, dans le cadre du 4^{ème} PIA, qui ont succédé aux PPR du 3^{ème} PIA. La loi de finances pour 2021 a prévu d'affecter à ces programmes un budget de 3 Md€ sur cinq ans, ce qui représente un décuplement des crédits consacrés à la recherche programmée par rapport aux exercices antérieurs (310 M€ au titre des PPR, 3 Md€ pour les PEPR). Les crédits correspondants figurent sur la mission *Investir pour la France de 2030*. S'y ajoutent ceux dont dispose l'agence de l'innovation de défense (AID), créée en 2018, et dont le budget d'environ 1 Md€ en 2024 finance pour partie des travaux dans une logique de recherche dirigée²¹.

Faute de SNR en vigueur à laquelle se référer pour sélectionner les programmes lauréats, une convention du 2 juin 2021 passée entre l'État et l'ANR pour la gestion du dispositif a fixé les conditions d'éligibilité des projets, qui doivent porter sur des thèmes prioritaires au niveau national ou européen et être lié à une transformation technologique, économique, sociétale, sanitaire ou environnementale.

Il existe deux types de PEPR (dont la liste et les montants sont détaillés dans l'annexe n° 9) :

1° Les PEPR liés au financement de transformations que l'État a déjà décidé de soutenir et d'accélérer en lançant une stratégie nationale « globale et coordonnée », qui constituent alors le volet recherche de la démarche, dont ce volet doit contribuer à lever les verrous scientifiques (PEPR d'accélération). À la fin mars 2025, 1,40 Md€ avaient déjà été annoncés au profit de 25 PEPR d'accélération sur une enveloppe prévisionnelle de 2 Md€.

2° Les PEPR liés au financement de transformations qui commencent à émerger et que l'État décide de soutenir et d'accélérer en dehors d'une stratégie nationale, de manière exploratoire (PEPR exploratoires). À la fin mars 2025, 1,05 Md€ avaient déjà été annoncés au profit de 22 PEPR exploratoires sur une enveloppe prévisionnelle de 1 Md€.

²⁰ Cour des comptes, *Le pilotage et le financement des très grandes infrastructures de recherche*, communication à la commission des finances du Sénat, mai 2019.

²¹ Voir sur ce point, dans le rapport public annuel de la Cour des comptes de 2021, le chapitre sur *L'innovation de défense, un outil d'indépendance stratégique et économique à renforcer*.

Les PEPR concernent des sujets aussi variés que l'informatique quantique, les maladies infectieuses, la résilience des forêts, les grands fonds marins ou encore la gestion de l'eau.

La gouvernance des PEPR s'inscrit dans celle de France 2030, relativement complexe. Elle comporte un processus de validation des programmes élaborés par les entités porteuses (presque toujours des organismes nationaux de recherche), une gestion par l'ANR, qui est opérateur de France 2030 pour le compte du SGPI et assure à ce titre la contractualisation de chaque projet avec les établissements, un pilotage scientifique par un ou plusieurs ONR, qui assument ce rôle vis-à-vis de l'ensemble des acteurs de la communauté scientifique susceptibles de prendre part aux projets, le suivi de la réalisation des projets et leur évaluation. Ainsi, dès 2021, les ONR ont commencé à exercer des missions non pas seulement pour leur compte, mais également dans l'intérêt du collectif et se sont organisés en conséquence. À titre d'illustration, le CNRS a constitué une « mission programmes nationaux » au sein de sa direction générale déléguée à la science pour gérer les 40 PEPR qu'il pilote ou copilote.

Des initiatives spécifiques ont aussi été mises en œuvre au niveau européen, dans le cadre de programmes comme EUROfusion (fusion nucléaire), JU EuroHPC (superordinateurs) ou JU Chips (puces électroniques).

II - Les agences de programmes : une ambition forte, des attentes de la part de l'État à préciser

La création des agences de programmes entend apporter un élément de réponse aux difficultés de coordination et de pilotage de la recherche publique. Toutefois, la manière dont elles ont été conçues et annoncées n'est pas sans soulever des incertitudes quant à leur rôle dans l'évolution de l'organisation de la recherche publique.

A - Le rapport Gillet de juin 2023 a préconisé la création d'agences de programmes dotées d'un mandat clair

L'expérience des PEPR a conforté le consensus selon lequel il est nécessaire de doter la France d'une capacité à mener des programmes de recherche sur des sujets clefs, et de conforter la capacité de pilotage de ces programmes en renforçant les liens au sein de l'écosystème de la recherche publique et avec ses partenaires (pouvoirs publics, entreprises, société civile, partenaires internationaux). Le premier rapport d'évaluation de France 2030, remis en juin 2023 au Gouvernement par le comité de surveillance des investissements d'avenir, se faisait l'écho d'un tel impératif²². Par ailleurs, l'émergence des PEPR a relancé les débats autour du rôle prééminent des ONR.

C'est dans cet esprit que la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a confié en décembre 2022 une mission sur l'écosystème de la recherche et de l'innovation à

²² « Recommandation n° 8 – Dans le domaine de la formation, de l'enseignement supérieur et de la recherche, renforcer le pilotage des actions et clarifier le cap stratégique : renforcer le pilotage des dispositifs PEPR et AMI CMA dans la perspective du continuum entre formation, recherche, innovation et industrialisation [...] », rapport d'évaluation *in itinere* de France 2030, juin 2023.

M. Philippe Gillet, professeur des universités et ancien directeur de cabinet de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche entre 2007 et 2010²³. Parmi de nombreux axes de travail, la lettre de mission spécifiait que « *la notion d'agence de programmes doit être explorée, en envisageant le pilotage des programmes par les ONR, en coordination forte avec leurs partenaires, notamment les universités, et en assurant la transparence dans la gouvernance et l'allocation des moyens. Il s'agira de poursuivre et de renforcer ce qui est mis en place à travers les PEPR, et de développer d'autres modalités de pilotage national d'actions de recherche par les organismes, par exemple concernant la recherche à risque* ».

Le rapport remis en juin 2023 par M. Gillet souligne que la France occupe une position moyenne en matière de recherche et d'innovation par rapport aux principaux pays étrangers. Il en ressort également que sa position ne s'est pas réellement améliorée au cours de la période récente, qu'elle est en décalage avec son rang économique et recule depuis plusieurs années. Parmi les causes expliquant cette situation figurent la complexité de l'organisation de la recherche et sa difficulté à faire émerger un agenda collectif. Le rapport formule 14 recommandations d'organisation dans le double objectif de tirer le meilleur parti des initiatives en cours (France 2030, loi de programmation de la recherche) et de préparer le long terme (France 2040, France 2050...).

La recommandation n° 5 porte sur les agences de programmes. Elle préconise de « *mettre en place les conditions et les évolutions nécessaires pour que les ONR puissent assurer le rôle d'agences de programmes, en plus de leurs missions actuelles d'opérateurs de recherche. Les programmes sont établis à l'initiative du Gouvernement ou des communautés de recherche et des établissements. Les ONR doivent être en capacité de coordonner des programmes à l'initiative de l'État mais aussi de proposer des programmes exploratoires sur de nouveaux champs de connaissance. La mise en place et la gestion des AAP en lien avec les programmes sont confiés à l'ANR. Le rôle des alliances de recherche reviendra logiquement aux agences de programmes, à l'exception, transitoirement, d'Athéna* ».

Dans le détail, le rapport souligne que :

- la mise en place des agences de programmes ne devrait pas conduire à créer de nouvelles entités. Il s'agirait d'une nouvelle mission, confiée à certains ONR qui ont le potentiel et les capacités pour agir au service du collectif. Pour que les partenaires leur fassent confiance et éviter la perception d'un conflit d'intérêts, une organisation collégiale et transparente devrait être installée ;
- les agences devraient bénéficier d'un « mandat clair » du Gouvernement intégrant trois missions complémentaires : « *la structuration et l'animation de la communauté suivant des règles de transparence aptes à développer la confiance ; l'organisation de la veille et d'une prospective dynamique ; le pilotage et la coordination autour de Programmes nationaux de recherche (PNR), qui devront s'ancrer dans le contexte international* » ;
- les agences de programmes seraient des agences de programmation, et non des agences de moyens ou des agences de financement (complémentarité avec l'ANR) ;

²³ La mission était composée de M. Philippe Gillet, Mme Christine Cherbut, M. Véronique Perdereau, M. Yves Caristan et M. Patrick Lévy, et a reçu l'appui d'un inspecteur général du sport, de l'éducation et de la recherche, M. Charles Persoz.

- les programmes dont les agences auraient la responsabilité seraient établis soit sur demande du Gouvernement pour répondre à des besoins identifiés (*top down*), soit sur proposition des agences en s'appuyant sur des travaux de prospective (*bottom up*). Ils seraient dotés de moyens budgétaires et articulés avec l'impératif de valorisation économique et social ;
- les travaux de prospective nourriront la stratégie nationale de recherche. Ils seraient matérialisés par des documents annuels consolidés par le MESR ;
- les agences de programmes absorberaient les alliances qui poursuivaient des objectifs analogues sans mandat clair et sans moyens consacrés, à l'exception de l'alliance Athéna (au moins de manière transitoire) ;
- le paysage des agences de programmes pourrait évoluer en fonction des besoins ;
- le MESR devrait trouver le bon positionnement vis-à-vis des agences, en allégeant son suivi tout en s'assurant que l'agence remplit bien ses objectifs (confiance, veille, prospective, capacité à proposer des programmes...).

À la suite de ce rapport, le MESR a engagé un travail avec les organismes de recherche et les universités pour mettre en œuvre cette proposition.

B - L'annonce des agences de programmes s'est accompagnée d'incertitudes quant aux attentes de l'État

Le lancement des agences de programmes a été annoncé par le Président de la République dans un discours prononcé le 7 décembre 2023, à l'occasion de la réception pour l'avenir de la recherche française qui a réuni à l'Élysée plus de 300 chercheurs, représentants d'établissements supérieurs, instituts de recherche, institutionnels et chefs d'entreprises.

Extrait du discours prononcé par le Président de la République le 7 décembre 2023²⁴

« Troisième élément, nos organismes nationaux de recherche. Je souhaite que nous réussissions à transformer nos grands organismes nationaux de recherche en de vraies agences de programmes. À ce titre, chaque agence doit être de plus en plus stratège dans son domaine et participer à la définition de thématiques de recherche prioritaires, organiser la veille scientifique pour l'ensemble des chercheurs de son domaine de compétence, interagir avec les homologues européens internationaux et veiller au développement des infrastructures de recherche. Chaque ONR transformé en agence aura ainsi un vrai mandat et disposera des ressources pour piloter les programmes qui lui seront confiés. Sur les grands défis du temps, nous allons ainsi vers un principe de spécialité par agence de programmes, même si, on le sait, des agences sont plus généralistes que d'autres : climat, biodiversité et société durable au CNRS, en lien naturellement avec l'Ifremer pour les océans, avec l'IRD pour le développement durable, pour n'en citer que quelques-unes et illustrer la nécessaire coordination de nos forces, agriculture, alimentation durable, forêts, ressources naturelles associées pour l'Inrae, énergies décarbonées, numérique, logiciel à l'Inria, santé à l'Inserm en lien étroit avec nos CHU, composants aux systèmes et infrastructures numériques au CEA, spatiales naturellement au Cnes, etc.

²⁴ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/12/07/reception-pour-lavenir-de-la-recherche-francaise>.

Agence de programmes veut aussi dire capacité à oser davantage et à laisser toute la liberté académique aux meilleurs et savoir encore mieux accompagner toutes les équipes d'excellence émergentes. Ce que nous ne savons pas encore assez faire aujourd'hui, les évaluations récentes le montrent, les agences auront aussi un mandat fort et des moyens pour les encourager, je sais que c'est votre volonté, à la prise de risque, à aller vers des recherches plus disruptives, des innovations de rupture, préparer les grands programmes de recherche de demain et donc permettre justement au fond d'accompagner dans la durée des équipes d'excellence que vous aurez préparées, sélectionnées et à qui vous donnez plus de visibilité et de profondeur de champ. C'est une vraie révolution dans l'approche. C'est une vraie révolution dans l'organisation. Mais j'y crois. Et je pense que c'est ce qui nous permettra d'être véritablement compétitif et d'aller au bout de cette logique. [...]

L'autre élément qui va avec cette simplification, c'est une différenciation assumée. [...] Mais ce n'est pas vrai qu'on aura la meilleure recherche mondiale compétitive dans tous les domaines, dans toutes les universités et qu'on doit du coup donner tous les moyens identiques à tout le monde ou en quelque sorte faire avancer tout le monde de la même manière. Ce ne serait pas lucide. Et donc commençons dès à présent par confier aux grands organismes de gestion de nos grands programmes thématiques et nos programmes de recherche de France 2030, accélérons la prise de risque, ce qui va permettre à ce qu'il y ait un élément de différenciation pour les meilleurs qui n'ont pas encore assez d'argent public avec la loi de programmation de la recherche, laissons d'ici 2025 le temps de prendre toutes les mesures pour mettre en œuvre ces transformations aussi en agences de programmes, mais dès maintenant, donc dans les 18 mois, ce que je veux du CNRS, du CEA, de l'Inrae, de l'Inserm, d'Inria, de tous les organismes, du Cnes, c'est véritablement d'utiliser cet argent de France 2030 pour les priorités qu'on a déjà définies. Au-delà des crédits qui sont les leurs, d'accélérer sur ces priorités et d'amorcer à marche forcée ce travail de différenciation qui est le leur et de travailler avec les autres organismes, les universités, les écoles et les CHU dans cette direction ».

Dans son discours, le Président de la République a fixé à sept le nombre d'agences, confiées à six organismes, ainsi que la liste des sujets retenus.

Tableau n° 2 : liste des agences de programmes créées en 2024

<i>Nom de l'agence</i>	Organisme porteur
<i>Agriculture, alimentation durable, forêt et ressources naturelles associées (Agralife)</i>	Inrae
<i>Climat, biodiversité et sociétés durables (CBSD)</i>	CNRS
<i>Energie décarbonée (Aped)</i>	CEA
<i>Du composant aux systèmes et infrastructures numériques (Asic)</i>	CEA
<i>Numérique, logiciel et algorithmes (Numérique)</i>	Inria
<i>Santé (APRS)</i>	Inserm
<i>Spatial</i>	Cnes

Source : Cour des comptes

Ces sujets correspondent bien à des priorités stratégiques françaises et européennes. D'autres sujets auraient été envisageables, notamment les questions liées aux océans, comme le proposait l'Ifremer avec le soutien du ministère de la transition écologique (MTE). En associant explicitement l'Ifremer à l'agence CBSD pour le traitement de la thématique des

océans, l'arbitrage a été pris de ne pas créer d'agence spécifique sur ce sujet. Le Comp 2024-2028 de l'établissement comporte d'ailleurs une partie intitulée « *Animer un pilier océan dans l'agence de programme CBSD* ». De même, le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) souhaitait porter une agence consacrée aux ressources, sujet qui concerne plusieurs agences et qui fait déjà l'objet d'un PEPR dans son volet sous-sol.

Quoi qu'il en soit, il importe bien sûr que la liste des agences ne soit pas figée et puisse évoluer en fonction des besoins.

Le Président de la République a annoncé qu'un mandat « *fort* » serait donné aux agences, ainsi que des « *moyens pour les encourager* ». Il a également fixé un calendrier de 18 mois pour la mise en place des agences – qui devait donc être achevée en juin 2025.

La manière dont les agences ont été conçues et annoncées recèle toutefois plusieurs ambiguïtés.

Dans son discours, le Président de la République a évoqué à plusieurs reprises la « *transformation* » des ONR en agences de programmes. Le choix de ce terme est loin d'être neutre. En effet, transformer les ONR en agences de programmes implique d'en modifier radicalement les missions et l'organisation. Cela signifie en effet que les ONR, dont les moyens sont aujourd'hui principalement consacrés à la conduite de travaux de recherche, cesseraient progressivement ou réduiraient très significativement cette part de leurs activités pour se repositionner sur d'autres missions de programmation, de coordination stratégique voire d'opérateur de moyens. Une telle évolution impliquerait un transfert des personnels, des équipements et des moyens des ONR vers d'autres acteurs – sans doute les universités – et la redéfinition des missions de l'ANR.

Or, bien que le Président de la République ait bien annoncé une « *transformation* » des ONR en agences de programmes, il n'a pas été jusqu'à évoquer les conséquences d'une telle transformation – ni dans leur principe, ni dans leurs modalités. Au demeurant, le calendrier fixé pour conduire une telle transformation (18 mois) n'est pas en rapport avec l'ampleur des chantiers qu'elle induirait, comme la réforme des statuts des ONR ou encore la fusion des corps de chercheurs et d'enseignants-chercheurs²⁵. En outre, le Gouvernement n'avait pas demandé à la mission Gillet d'explorer les voies et moyens d'une rénovation aussi profonde de l'architecture de la recherche publique. Aussi le rapport qui a résulté de ses travaux a-t-il proposé que les agences de programmes s'ajoutent aux missions des ONR, sans en transformer la nature ni mettre en cause leurs activités de recherche. La plupart des personnalités interrogées dans le cadre de l'enquête dont est issu le présent rapport ont relevé cette ambiguïté.

Les annonces du Président de la République contenaient également une incertitude quant au mandat des agences : devraient-elles jouer un rôle « *directif* », consistant à sélectionner les programmes dans leur champ scientifique, ou se placer dans une logique de coordination et d'accompagnement de l'écosystème ? Cette dernière interrogation était déjà au cœur des préoccupations du rapport sénatorial sur le PLF 2024 (déjà cité), qui s'était prononcé en faveur

²⁵ Voir sur ce point la note structurelle de la Cour des comptes, *Les universités à l'horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités*, octobre 2021, et en particulier la page 23 : « *Les organismes deviendraient, quant à eux, des agences de moyens, spécialisées dans les domaines qui les concernent, et leurs implantations régionales disparaîtraient, amenant ainsi d'importantes économies d'échelle sur l'ensemble du territoire. La perspective d'une fusion de ces organismes avec l'ANR pourrait, à terme, être étudiée* ».

d'agences dotées d'une capacité d'organisation dans une logique de simplification : « *La mise en place de ces nouvelles agences de programmes constitue une évolution charnière. Cette réforme de la gouvernance de la recherche, dont les grandes lignes vont être annoncées très prochainement, a fait naître des doutes et des craintes, dont la rapporteure a voulu se faire l'écho. [...]* »

Si son but est de mettre en œuvre une simplification nécessaire de l'écosystème de la recherche, cette réforme aux contours encore flous pourrait, si l'on n'y prend garde, avoir l'effet exactement inverse et complexifier davantage l'organisation de la recherche en France. Le risque est en effet, pour reprendre les mots de l'un de ses interlocuteurs, de « rajouter quelques couches de simplification », dans un univers de gouvernance d'une complexité déjà redoutable et alors même que l'impact négatif de cette organisation en mille-feuille du système français n'est plus à prouver. La rapporteure estime que pour éviter cet écueil, le rôle des nouvelles agences de programmes ne saurait se limiter à une coordination des différents projets de recherche au sein d'une même discipline. Les agences de programmes devront, à l'inverse, dicter des priorités et structurer les programmes de recherche, à l'instar de ce qui a été élaboré pour les programmes et équipements prioritaires de recherche (PEPR) ».

Ces imprécisions masquent en réalité une divergence de conception, au sein de l'État, sur l'organisation de la recherche publique, qui a n'a pas été sans conséquences sur la manière dont les agences se sont mises en place depuis 2024 (cf. les chapitres II et III).

C - Les lettres de mission ont permis de clarifier partiellement le mandat des agences de programmes

Le travail de construction des agences s'est engagé dès l'automne 2023, en temps masqué par rapport aux annonces du Président de la République, puis s'est accéléré au premier trimestre 2024. Le MESR a coordonné ce chantier en lien avec les ministères compétents sur les thématiques concernées : le ministère de la transition écologique (CBSD), le ministère de l'économie et des finances (Asic, Aped, Numérique, Spatial), le ministère des solidarités et le ministère délégué à la santé (APRS), le ministère de l'agriculture (Agralife). Des lettres de mission rédigées dans des termes voisins ont été adressées par les ministres concernés en juillet 2024 aux dirigeants des établissements concernés afin d'acter la création des agences de programmes, de leur en confier la présidence, de déterminer leurs grands principes de fonctionnement, leur gouvernance ainsi que leurs feuilles de route pour une première année de préfiguration.

1 - Trois missions principales confiées aux agences : proposer des programmes nationaux de recherche, établir une prospective, animer leur communauté

Les lettres de mission fixent les responsabilités des agences pour leur première année de mise en œuvre. On y retrouve d'abord les trois missions centrales tirées du rapport Gillet.

1° Proposer à l'État des programmes nationaux de recherche sur des sujets prioritaires dans un délai resserré. Un programme de recherche désigne un ensemble d'opérations et de travaux de recherche menés dans un cadre cohérent avec une ou plusieurs finalités bien identifiées, un pilote, une gouvernance établie, un calendrier et des moyens. Un programme rassemble souvent

plusieurs équipes qui travaillent sur des aspects complémentaires d'un sujet, sans forcément appartenir à la même structure, potentiellement dans des champs disciplinaires différents, mais qui concourent ensemble aux mêmes objectifs. Lors de l'instruction, la DGRI a indiqué qu'elle attendait que les agences préparent un nombre limité de programmes à fort enjeu stratégique du fait de l'importance de leur impact pour la société ou relevant d'intérêts souverains. La direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'économie et des finances insiste de son côté sur la dimension innovante des programmes. Le commissariat général au développement durable (CGDD) du ministère de la transition écologique attend pour sa part des agences CBSD et Agralife qu'elles concourent aux politiques de transition écologique.

2° Réaliser un travail de prospective fondé sur une veille scientifique, une carte des forces de recherche dans leurs domaines ainsi qu'un bilan des actions entreprises dans le cadre de l'ensemble des programmes existants (dont les PEPR) afin d'identifier les angles morts. Le Gouvernement attend des agences qu'elles établissent une « feuille de route stratégique » dans leur champ. Cette réflexion prospective doit porter tant sur les enjeux de recherche que sur les technologies souveraines et de rupture.

3° Structurer et animer la communauté afin de renforcer les réseaux, de favoriser la transversalité et de mieux articuler la recherche et l'innovation.

Les missions d'animation, de veille et de prospective étaient déjà celles des alliances dont certains experts poursuivent leurs travaux au sein des agences (CBSD, Agralife).

2 - Le rôle des agences dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'innovation reste flou

Les lettres de mission demandent aux agences de proposer à l'État « *la manière de bâtir, dans le champ de l'agence, une politique d'innovation cohérente* » prenant en compte les instruments récemment créés (appels à projets prématuration-maturation, pôles universitaires d'innovation – PUI) et permettant de faciliter le parcours d'innovation des entreprises et de porter une vision nationale sectorielle. Cette mission, qui relève de la conception d'une politique publique, soulève plusieurs questions.

En premier lieu, les agences de programmes ne recouvrent qu'une partie des sujets de recherche et d'innovation. Ainsi, l'absence d'agence de programmes pour l'automobile ou l'aéronautique ne signifie pas qu'il ne doit pas y avoir de politique d'innovation sur ces sujets essentiels (et il faut donc que quelqu'un d'autre s'en charge).

Par ailleurs, la répartition des rôles avec d'autres acteurs, à commencer par l'administration centrale, n'est pas claire. L'article 14 du décret n° 2014-133 du 17 février 2014 fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et de l'enseignement supérieur et de la recherche et l'article 2 du décret n° 2009-37 du 12 janvier 2009 relatif à la direction générale des entreprises, prévoient que la DGRI et la DGE sont conjointement chargées de définir une politique d'innovation technologique. Les agences peuvent y contribuer mais certainement pas s'y substituer.

L'ambiguïté est encore plus marquée s'agissant de l'articulation des agences avec les pôles universitaires d'innovation. Un PUI est un consortium d'acteurs de la recherche et de l'innovation organisé à l'échelle locale autour de l'université et d'un ou plusieurs ONR, et des

structures de valorisation (sociétés d'accélération du transfert de technologie (SATT), filiales de valorisation des ONR, etc.), et qui associe des entreprises, des collectivités locales ainsi que divers partenaires socio-économiques. Financés par un appel à projets sur des crédits de France 2030, dont les 29 lauréats ont été annoncés en juillet 2023, les PUI ont pour mission d'accroître l'efficacité et l'efficience des actions de soutien à l'innovation (recherche partenariale, transfert de technologie, entrepreneuriat) au sein du site, d'augmenter le flux de projets d'innovation émergeant des laboratoires de recherche et d'améliorer le taux de conversion vers l'innovation de ces projets, notamment par la création de *startups deeptech*. Autrement dit, l'État a confié aux agences de programmes (donc aux ONR), une mission de portée nationale qu'il a aussi confiée aux PUI (donc aux universités) à l'échelle locale.

Élément supplémentaire de complexité, le ministère de l'économie et des finances avait chargé certains comités stratégiques de filière (CSF) d'élaborer une politique d'innovation sectorielle préalablement à la constitution des agences. La logique de secteur économique relève d'ailleurs plus du champ des entreprises que du monde académique. Quelques exemples illustrent ce chevauchement : le contrat stratégique de la filière « infrastructures du numérique » 2023-2025 prévoit un axe « *Création d'un écosystème d'innovation dynamique porté par le groupe de travail Innovation* », qui associe des partenaires académiques mais pas l'agence Asic, dont la thématique est pourtant proche. Le contrat de filière « industries technologiques de santé 2023-2026 » intègre un axe relatif à la « *Création d'un écosystème d'innovation dynamique* », qui pose la même question d'articulation avec l'agence APRS.

Ces incohérences résultent d'un défaut de coordination interministérielle. En effet, les PUI sont plutôt pilotés par le MESR et les CSF par le Mefsin. Quant à la mention de l'innovation dans les lettres de mission des agences de programmes, il s'agit d'un ajout du SGPI, rattaché au Premier ministre.

Elles reflètent aussi le fait que les questions de valorisation et de transfert de technologie ne sont pas organisées de la même manière selon les secteurs et selon les acteurs. Ainsi, le domaine de la recherche spatiale est structuré depuis les années 1960 par le Cnes, qui jouit d'une prééminence incontestée. Inversement, la question de l'articulation entre les filiales de valorisation du CNRS (CNRS Innovation), de l'Inserm (Inserm Transfert) et de l'Inrae (Inrae Transfert) avec les agences de programmes et avec les PUI n'est pas traitée. Le fait que le CEA ne soit membre fondateur que d'un seul PUI – celui de Grenoble Alpes – laisse ouverte la question de l'articulation des stratégies d'innovation portées par les agences Aped et Asic avec les ambitions locales.

L'Inria a confirmé que cette question d'articulation se pose. L'établissement a signalé que le Comp qu'il a conclu avec l'État y répondait en associant à la gouvernance de l'agence Numérique le comité stratégique de filière « logiciels et solutions numériques de confiance ».

Au-delà de l'architecture de la politique publique d'innovation, ces ambiguïtés montrent que l'État n'a pas une vision claire des liens à mettre en place entre les agences et les acteurs économiques : s'agit-il de faire participer les industriels à la définition des orientations stratégiques de recherche ? S'agit-il de s'assurer que les thèmes de recherche proposés par les agences auront bien un débouché en termes d'innovation ? S'agit-il d'identifier les besoins en matière d'innovation et d'en confier le volet recherche aux agences ? L'avenir des agences de programmes ne pourra pas faire l'économie d'une clarification sur ce point.

3 - Des missions complémentaires d'importance variable

Outre leurs trois missions socles et la politique d'innovation, les lettres ministérielles ont confié aux agences quatre autres missions d'inégale portée.

1° Établir un bilan de la présence française dans les grands programmes européens de recherche, afin d'identifier des thématiques ou actions manquantes et de proposer de nouveaux sujets à l'État pour la préparation du nouveau programme-cadre de recherche et d'innovation qui succédera à Horizon Europe en 2028. Il s'agit d'une mission centrale sur laquelle l'apport des agences de programmes est très attendu par la DGRI, qui est responsable de la coordination de la négociation du programme-cadre européen (article 14 du décret du 17 février 2014). En effet, au regard des volumes financiers en jeu (95,5 Md€ pour Horizon Europe entre 2021 et 2027), le programme cadre européen de recherche et d'innovation est prescripteur sur les orientations définies au niveau européen et, en conséquence, sur les orientations françaises en matière de recherche dirigée. Lors de la contradiction du présent rapport, l'Inserm a particulièrement insisté sur cette mission. Elle prolonge en effet l'action des ONR, qui coordonnent parfois avec leurs homologues étrangers certains programmes européens.

2° Réaliser une analyse des équipements et infrastructures de recherche indispensables liés au domaine de l'agence. Les agences de programmes ont repris un rôle déjà dévolu aux alliances, qui avaient réalisé un travail très utile en la matière²⁶. Pour ce faire, il est prévu que les agences soient intégrées *via* leurs présidents au comité directeur des infrastructures de recherche qui supervise l'élaboration de la feuille de route sur les infrastructures de recherche (la première date de 2008, la dernière de 2021). La présence des agences de programmes au comité directeur en lieu et place des alliances paraît naturelle mais deux *caveats* s'imposent.

En premier lieu, le champ de la science ne se limite pas aux agences, qui n'ont pas de visibilité sur toutes les infrastructures (par exemple : réseaux de données en sciences humaines, plateformes de robotique, centres de calcul, *etc.*). Il convient donc de continuer à mobiliser l'expertise de tous. En second lieu, les ONR disposent souvent de leurs propres démarches de recensement des grandes infrastructures (c'est le cas au CEA et au Cnes, le CNRS vient d'en lancer une²⁷) et considèrent parfois que la mission demandée aux agences fait doublon. Sur ce point, il appartient aux dirigeants des ONR d'exercer distinctement les deux rôles et de porter au comité directeur à la fois les propositions pour leur établissement et celles pour l'ensemble du collectif.

3° Engager une réflexion collective sur la manière de renforcer la visibilité et l'impact des recherches françaises dans le monde (notamment dans les classements internationaux). Ce sujet relève déjà des objectifs fixés aux ONR et aux universités dans leurs Cop/Comp. La plus-value des agences n'est pas évidente et, surtout, n'apparaît pas forcément prioritaire au vu de leurs autres missions. Certaines agences (Asic, Aped) confirment que ce chantier ne figure pas en tête de leurs priorités.

²⁶ Sur ce point, voir Cour des comptes, *Le pilotage et le financement des très grandes infrastructures de recherche*, communication à la commission des finances du Sénat, mai 2019.

²⁷ Voir la recommandation n° 5 du rapport de la Cour des comptes sur *Le centre national de la recherche scientifique*, mars 2025, qui préconise de formaliser une programmation physico-budgétaire, et la réponse du président directeur général (PDG) du CNRS, qui indique reprendre à son compte cette proposition.

4° Enfin, le Gouvernement a confié aux agences un rôle d'orientation et de sélection des chercheurs dans la mise en œuvre du plan *Choose France for Science* lancé en avril 2025, qui ambitionne d'attirer en France les chercheurs installés à l'étranger dans un contexte de remise en cause des libertés académiques aux États-Unis. Ce plan passe par un soutien pouvant aller jusqu'à 50 % du projet du chercheur candidat et financé sur France 2030, à condition qu'il se situe dans l'un des sept champs thématiques couverts par les agences. Les adresses des boîtes fonctionnelles des agences ont été diffusées sur la plateforme de candidature, gérée par l'ANR. Cette mise en cohérence des plans d'attractivité avec les priorités décidées par le Gouvernement en matière de recherche est appréciable. Bien entendu, rien n'empêche par ailleurs les établissements de prospecter d'autres candidats sur des thématiques non couvertes par une agence (la question se pose par exemple pour les économistes, les physiciens ou encore les mathématiciens) en utilisant les outils habituels de recrutement (concours, contrat, chaire de professeur junior...).

CONCLUSION

La création des agences de programmes répond à un besoin largement établi (le plus récemment par le rapport Gillet, remis au Gouvernement en juin 2023) de renforcer la capacité de coordination des acteurs de la recherche et de l'innovation sur les grands enjeux stratégiques.

Sept agences ont été créées début 2024, confiées à six organismes nationaux de recherche, sur des questions variées (climat et biodiversité, composants électroniques, énergie, santé, spatial, agriculture et ressources, numérique). Les missions confiées aux agences de programmes, détaillées dans des lettres de mission, s'articulent autour de trois priorités : proposer des programmes nationaux de recherche, établir une prospective stratégique et animer les communautés dans leur champ thématique. Des missions complémentaires d'importance variable leur sont également dévolues, ainsi qu'une mission de définition d'une politique d'innovation dont le Gouvernement devrait préciser l'ambition.

Les agences de programmes sont nées sous le signe d'une incertitude conceptuelle. Alors que, conformément à la demande du Gouvernement à laquelle a répondu le rapport Gillet, elles ont été conçues comme une mission nouvelle des ONR, elles avaient été annoncées par le Président de la République comme un vecteur de « transformation » des ONR, sans pour autant qu'en soient tirées les conséquences en termes de réforme de l'architecture de la recherche publique (s'agissant en particulier de la répartition des rôles entre organismes nationaux de recherche et universités). De ce fait, une ambiguïté demeure sur ce que l'État attend vraiment des agences de programmes en termes d'organisation de la recherche.

Chapitre II

Un modèle de gouvernance et de fonctionnement novateur mais encore inabouti

Par souci de réalisme et de rapidité d'exécution, le lancement des agences de programmes a privilégié des solutions institutionnelles légères (pas de personnalité morale, moyens humains et financiers limités). À l'issue de la phase de préfiguration qui devait s'achever mi-2025, elles devront monter en puissance en perfectionnant leur gouvernance et en se dotant des moyens suffisants pour remplir leurs missions, sans toutefois faire double emploi avec les acteurs existants.

I - Le choix pragmatique d'agences de programmes légères, non dotées de la personnalité morale

Par souci d'économie de moyens et de temps, le Gouvernement a demandé aux ONR chargés de constituer les agences de programmes de le faire sous la forme d'une mission nouvelle, sans créer de nouvelles entités dotées de la personnalité morale. Les agences de programmes ne sont donc pas des « agences de l'État », au sens où l'entend la doctrine administrative. Il serait pertinent d'inscrire cette nouvelle mission dans les statuts des ONR concernés.

A - Un choix d'organisation motivé par des considérations de délai

Trois options étaient envisageables pour la création des agences de programmes.

Deux d'entre elles portaient du principe que les ONR devaient jouer un double rôle d'agence de programmes et d'opérateur de recherche, s'inspirant ce faisant de l'organisation américaine. Aux États-Unis, en effet, 93 % du budget fédéral de recherche et développement transite par huit agences gouvernementales qui agissent d'abord comme des agences de programmes en finançant dans trois quarts des cas des laboratoires universitaires. On peut notamment citer la *Defense Advanced Research Projects Agency* (Darpa), agence rattachée au Département de la défense, dotée d'une centaine d'agents, dont la mission est de financer les projets de recherche sur la base d'appels à projets ou de programmes de recherche dirigée. Ce système garantit que l'agence de programmes, qui constitue aussi une agence de financement, n'est pas juge et partie vis-à-vis des forces de recherche, majoritairement regroupées dans

425 universités de recherche publiques comme privées. De ce fait, les organismes fédéraux exercent avant tout des missions de financement et d'orientation des laboratoires universitaires, et non des missions de recherche.

Le schéma d'organisation français est très différent, puisqu'il associe aux universités, qui emploient 53 % des personnels scientifiques, une vingtaine d'organismes nationaux de recherche regroupant 44 % de ces emplois et la majorité des moyens consacrés à la recherche scientifique, notamment des moyens d'appui, ainsi qu'une agence de moyens généraliste (l'ANR) bénéficiant à l'ensemble de l'écosystème.

Les deux options s'inspirant du schéma américain sont les suivantes :

1° La première consisterait à transformer les organismes nationaux de recherche en agences de programmes en les réorganisant autour de la gestion des programmes. Une telle ambition impliquerait d'accompagner la création des agences d'autres réformes structurelles : le transfert des personnels de recherche, des infrastructures et des moyens des ONR vers les universités, la fusion des statuts des personnels de recherche, le renforcement de l'autonomie des universités, la refonte des statuts des ONR, la redéfinition du rôle de l'ANR. Dans ce scénario, la constitution d'agences de programmes n'est qu'un élément d'une réforme d'ensemble de l'architecture de la recherche publique. Un tel scénario, envisagé par la Cour dans un rapport d'octobre 2021²⁸, n'était manifestement pas compatible avec l'ambition de déployer les agences de programmes en 18 mois.

2° La deuxième solution serait de créer une structure publique dotée de la personnalité morale propre, indépendante des opérateurs de recherche. Cette piste, qui n'était pas préconisée par le rapport Gillet, a été écartée par le Gouvernement afin de ne pas créer de nouvelles structures et dans l'objectif de pouvoir capitaliser sur la vision intégrée des ONR dans leurs domaines de spécialité.

Une troisième option, radicalement différente, a été préférée par le Gouvernement. Elle consiste à confier aux ONR une nouvelle mission distincte et complémentaire de leur mission d'opérateur de recherche. Cette solution s'est imposée par souci de pragmatisme et pour tirer parti des potentialités des ONR. Les sept agences prennent donc la forme de services non dotés de la personnalité morale, intégrés au sein des ONR, disposant d'un budget de fonctionnement propre et dirigés par un directeur exécutif. La gestion des agences s'appuie sur les circuits, les statuts, les règles et les outils en vigueur au sein de l'ONR (ressources humaines, budget, comptabilité, achats, systèmes d'information).

Ce scénario était le seul qui soit réaliste à court terme, au regard de ce qu'est l'organisation de la recherche publique en France. Il présente par ailleurs le triple avantage de capitaliser sur l'expérience scientifique des ONR, d'éviter de créer des doublons administratifs et d'avoir permis un lancement rapide des agences.

²⁸ Cour des comptes, *Les universités à horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités*, note sur les enjeux structurels pour la France, octobre 2021.

Les agences de programmes sont-elles des agences de l'État ?

Les agences de programmes sont des agences sans en être.

Dans son étude annuelle de 2012 « *Les agences : une nouvelle gestion publique ?* », le Conseil d'État note qu'au plan étymologique, le terme agence provient du verbe latin *ago* qui signifie agir, faire, conduire, donner une impulsion, etc., ce qui renvoie à l'idée d'une action opérationnelle. Il relève également que, dans son sens le plus commun, le terme d'agence renvoie à « *l'idée d'un organisme, le plus souvent disposé en réseau, qui propose les services d'intermédiaires entre des professionnels et des usagers d'un secteur d'activité* ». Il précise aussi que le terme d'agence n'est pas une notion juridique, contrairement à celle d'opérateur de l'État ou d'organisme au sens du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), dans la mesure où il caractérise des réalités juridiques variées allant des organismes publics dotés d'une personnalité juridique aux entités sans personnalité morale comme les services à compétence nationale jusqu'à des associations de droit privé. C'est pourquoi le Conseil d'État propose la définition suivante d'une agence : « *un organisme autonome, exerçant une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale* ».

À cet égard, les agences de programmes sont bien des agences au sens où elles assurent un rôle d'impulsion, de coordination, de mise en réseau et exercent ce faisant une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale. En revanche, ce ne sont pas des « agences de l'État » au sens où l'entend par exemple la commission d'enquête du Sénat sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État, dont les conclusions ont été publiées en juillet 2025, puisqu'il ne s'agit pas d'entités propres, mais d'une mission nouvelle confiée à des opérateurs existants.

Formellement, ces agences sont des services internes de ces opérateurs, et sont donc dénuées de personnalité morale, avec la particularité que l'État leur a directement attribué des missions d'intérêt collectif dépassant les intérêts de l'organisme porteur. Les agences de programmes et l'ensemble des collaborateurs qui prennent part à leurs travaux ne peuvent pas non plus être requalifiés en services à compétence nationale au sens du décret n° 97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale, qui prévoit notamment que de tels services sont directement rattachés à un ministre – ce qui n'est pas le cas ici.

B - La confirmation de l'existence des agences de programmes dans le paysage de la recherche nécessite de les inscrire dans les statuts des ONR

Le Gouvernement a indiqué dès le départ que la création des agences de programmes ne passerait pas par une modification des statuts des organismes. On peut notamment citer la déclaration de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche devant la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat le 7 novembre 2023 : « *Si elles sont effectivement annoncées, les agences de programmes remplaceront les alliances de recherche dans un rôle de coordination, en formalisant leur rôle avec une lettre de mission, mais on ne touchera pas au statut des organismes nationaux de recherche qui sont des opérateurs de recherche* ». C'est aussi ce qu'affirment les lettres de mission.

Les ONR disposent de statuts prévus par la loi ou par décret. Les missions qui leur sont dévolues par les textes sont la plupart du temps suffisamment larges pour intégrer la mission d'agences de programmes.

Le CNRS a ainsi pour mission « *d'identifier, d'effectuer ou de faire effectuer, seul ou avec ses partenaires, toutes recherches présentant un intérêt pour l'avancement de la science ainsi que pour le progrès économique, social et culturel du pays* » mais aussi de « *participer à l'analyse de la conjoncture scientifique nationale et internationale et de ses perspectives d'évolution en vue de l'élaboration de la politique nationale dans ce domaine* » (article R. 322-2 du code de la recherche). Pour ce faire, il peut « *notamment* » décider de « *contribuer au développement de recherches entreprises dans les laboratoires relevant d'autres organismes publics de recherche, des universités et autres établissements d'enseignement supérieur, des entreprises nationales, des entreprises et des centres de recherche privés* », « *mettre en œuvre des programmes de recherche et de développement technologique* » ou encore « *assurer l'élaboration et la diffusion de la documentation scientifique et la publication des travaux et données de la recherche, notamment en mettant à disposition de la communauté scientifique et universitaire des plateformes documentaires et en contribuant à leur enrichissement* » (article R. 322-3 du code de la recherche). Les missions de l'agence CBSD s'insèrent sans difficulté dans ces missions et moyens d'action très larges du CNRS.

L'Inrae « *a pour missions de réaliser, d'organiser et de coordonner, à son initiative ou à la demande de l'État, tous travaux de recherche scientifique et technologique dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation, de la forêt, de l'environnement, de l'eau, de la biodiversité, de la bioéconomie, de l'économie circulaire, de la gestion durable des territoires et des risques dans les champs de compétence précités* ». À ce titre, il « *concourt à l'élaboration de la politique et de la stratégie nationale et européenne de recherche* » et « *contribue au développement de la capacité d'expertise scientifique et technologique [...] en appui aux politiques publiques* » (article R. 831-1 du code rural et de la pêche maritime). Ces missions et moyens d'actions recouvrent bien ceux d'Agralife.

L'Inserm a pour rôle « *d'encourager, d'entreprendre, de développer, de coordonner et d'organiser à moyen et long terme, à son initiative ou à la demande des pouvoirs publics, tous travaux de recherche* » dans le champ des sciences de la vie et de la santé, mais aussi de « *recueillir et de centraliser les informations relevant de son champ d'activité, de tenir le Gouvernement et les autres pouvoirs publics informés des connaissances acquises et de contribuer à la veille scientifique et à l'élaboration de la politique nationale de la recherche et de la santé dans les domaines relevant de sa compétence* » (article R. 324-2 du code de la recherche). Pour l'accomplissement de ces missions, l'institut peut « *notamment [...] coopérer avec les organismes de recherche ayant des missions complémentaires des siennes* » ou encore « *contribuer au développement des recherches entreprises dans des laboratoires relevant d'autres organismes publics ou privés* » (article R. 324-3 du code de la recherche). Ces missions et moyens d'actions recouvrent bien ceux de l'agence APRS.

Le Cnes « *a pour mission de développer et d'orienter les recherches scientifiques et techniques poursuivies dans le domaine des recherches spatiales* », de « *préparer et de proposer à l'approbation du comité interministériel de la recherche scientifique et technique les programmes de recherche d'intérêt national dans ce domaine* », mais également de « *recueillir toutes informations sur les activités nationales et internationales concernant les problèmes de l'espace, son exploration et son utilisation* » et « *d'assurer [...] la publication de travaux scientifiques concernant les problèmes de l'espace* » (article 2 de la loi n° 61-1382 du 19 décembre 1961 instituant un centre national d'études spatiales). Autrement dit, la loi lui assigne déjà le rôle d'agence de programmes en recherche spatiale (cf. *infra*).

Le CEA a notamment pour mission de « *poursuivre les recherches scientifiques et techniques nécessaires* » en vue de l'utilisation de l'énergie nucléaire et « *peut également, dans des conditions fixées par voie réglementaire, prolonger certaines de ces activités de recherche et de développement dans des domaines non nucléaires* » (article L. 332-2 du code de la recherche). Ces missions fixées par la loi impliquent de « *mener des recherches et activités dans le domaine des nouvelles technologies de l'énergie* », de « *contribuer, au service de la compétitivité de la France, au développement technologique et au transfert de connaissances, de compétences et de technologies vers l'industrie* », de « *contribuer à la veille scientifique et à la mise en œuvre de la stratégie nationale de recherche* » et de « *suivre l'évolution scientifique, technique et économique à l'étranger se rapportant à ses activités en vue d'éclairer le Gouvernement* » (article R. 332-2 du code de la recherche). À ce titre le CEA peut « *notamment* » décider de « *programmer, coordonner et mettre en œuvre, en lien avec ses partenaires, des actions de recherche, de formation et d'innovation relevant de son domaine de compétence* » (article R. 332-3 du code de la recherche). Ces missions très larges incluent sans aucun doute celles confiées à l'agence Aped relevant du domaine énergétique, qui constitue le cœur de métier du CEA, mais ne mentionnent pas explicitement la compétence pourtant reconnue du CEA en matière de composants, de systèmes et d'infrastructures numériques, qui est au cœur de l'agence Asic.

L'Inria se singularise des autres organismes en ce que le pouvoir réglementaire ne lui attribue pas de pouvoir de coordination, d'organisation ou d'orientation de la recherche dans son champ d'activité, à l'exception du développement d'une « *capacité d'expertise et d'appui aux politiques publiques menées pour répondre en particulier aux défis sociétaux, éducatifs et industriels dans le domaine du numérique* » (article R. 326-2 du code de la recherche). Cette situation est d'autant plus paradoxale que l'Inria a anticipé la création de l'agence dans son projet stratégique depuis 2021 (cf. *infra*).

Cette approche pragmatique a permis de déployer rapidement les agences sans s'embarasser d'une évolution préalable des textes qui aurait occasionné plusieurs semaines ou mois de latence. La pérennisation des agences dans le paysage de la recherche nécessitera cependant un ajustement des statuts des ONR afin de mettre en cohérence l'intention du Gouvernement de confier à certains organismes un rôle d'agences de programmes et ce que les textes permettent formellement à ces organismes de faire (en particulier pour le CEA et l'Inria) et pour légitimer vis-à-vis de l'écosystème ce rôle d'agence de programmes qui est loin d'être neutre. Enfin, l'inscription de la mission d'agence de programmes dans les statuts des ONR confortera les délégations de signature des dirigeants de ces organismes, présidents des agences, à leurs directeurs exécutifs.

C'est au demeurant ce qu'a fait le Gouvernement pour trois instituts du CNRS, auquel il a confié des missions nationales d'animation et de coordination dans leur domaine en prévoyant ces dernières dans des arrêtés ministériels : l'Institut national des sciences mathématiques et de leurs interactions (arrêté du 28 juin 2010 relatif à l'Institut national des sciences mathématiques et de leurs interactions du CNRS), l'Institut national des sciences de l'univers (arrêté du 29 avril 2016 relatif à l'Institut national des sciences de l'univers du CNRS) et l'Institut national de physique nucléaire et de physique des particules (arrêté du 29 avril 2016 relatif à l'Institut national de physique nucléaire et de physique des particules du CNRS).

Il convient toutefois de ne pas conditionner la création d'une agence de programmes à la modification préalable des textes fixant le statut de l'ONR. Sans préjuger d'évolutions plus substantielles du modèle des agences, il pourrait être envisagé d'insérer une simple disposition d'ordre général dans la partie réglementaire du code de la recherche (par exemple au chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III), prévoyant que le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et, le cas échéant, les autres tutelles, peuvent confier à un organisme national de recherche des missions d'agence de programmes (en définissant succinctement lesdites missions de manière générique et en se basant sur des lettres de mission et sur les Comp pour préciser leur contenu). Un toilettage des dispositions relatives à l'Insu devrait aussi être mené par le CNRS afin de les articuler avec la mission de l'agence CBSD, dont le champ recoupe partiellement celui de l'institut, bien que ce dernier n'ait pas vocation à proposer des programmes de recherche en appui des politiques publiques de l'État.

II - Une gouvernance qui n'a pas encore trouvé son équilibre

Les lettres de mission prévoient que la gouvernance des agences soit composée de trois niveaux : un comité de liaison avec l'État, un comité des partenaires et un comité opérationnel.

A - Le comité de liaison avec l'État : une enceinte de pilotage à l'utilité relative

Le comité de liaison avec l'État, animé par le MESR et les ministères de tutelle, associe le SGPI et l'ANR. En théorie, ce comité permet à l'État de mandater l'agence pour l'exécution d'actions concernant son périmètre, de suivre la mise en œuvre des programmes et d'être informé des avancées technologiques dans le domaine concerné.

Il apparaît que cette instance, qui devrait en principe incarner le pilotage de l'État dans sa composante interministérielle, a une utilité relative, limitée à celle d'un « rendez-vous annuel » entre les différents ministères et les agences. Les comités de liaison ne se sont réunis qu'une seule fois en 2024, à la fin du second trimestre, puis à nouveau en juin 2025. Dans le cadre de la contradiction du présent rapport, la DGRI a indiqué qu'ils devraient l'être désormais deux à trois fois par an. Selon le commissariat général au développement durable (CGDD), le ministère chargé de la transition écologique considère que ce rythme est pertinent. Le CGDD souligne en outre qu'il conviendrait de préparer les réunions des comités de liaison en offrant plus de place à l'interministérialité.

Il semble en effet que l'animation de ces comités soit assumée par la DGRI sans association étroite des autres ministères. La production par le MESR d'un projet d'ordre du jour et sa communication suffisamment en amont aux autres ministères serait de bonne administration pour conforter les connexions entre les priorités de l'État et le plan de charge des agences.

Dans les faits, à l'heure actuelle, les discussions importantes se tiennent en dehors du comité de liaison, dans l'enceinte du Comop recherche, dans le cadre de la comitologie de France 2030 ou par le canal d'échanges bilatéraux nourris entre le MESR et les agences, ainsi qu'avec les autres ministères (par exemple, la DGRI, la direction générale de l'offre de soins (DGOS) et la direction générale de la Santé (DGS) animent un point bimensuel avec l'agence de programmes

en santé). Cette situation soulève la question de l'intérêt de ces comités de liaison, qui devraient être soit confortés comme des lieux de pilotage interministériel, soit supprimés.

Dans leurs réponses à la Cour, la direction générale des entreprises (Mefsin), le CGDD (MTE) et la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (Masa) ont confirmé cette analyse et appelé à renforcer le comité de liaison ainsi que la bonne association des ministères sectoriels. Seul le Cnes s'est interrogé sur la pertinence de cette instance s'agissant de la recherche spatiale, dans la mesure où les ministères concernés sont déjà présents au conseil d'administration de l'établissement, qui assure – de manière historique mais aussi dérogatoire par rapport aux autres agences – la gouvernance de l'agence de programmes de recherche spatiale.

B - Le comité des partenaires : un conseil d'administration dont le rôle est essentiel pour cimenter des relations de confiance

Le comité des partenaires, conseil d'administration *de facto* de l'agence, regroupe ses principaux partenaires, dont des opérateurs de recherche, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et des représentants du monde industriel. Le SGPI, l'ANR²⁹ et d'autres agences scientifiques impliquées sont invitées à participer à ses travaux.

1 - Des réunions régulières associant de nombreux participants

Les comités des partenaires réunissent environ 20 membres dans trois cas (agences Numérique, Spatial, Asic) et de 30 à 40 membres dans quatre cas (agences Aped, CBSD, Agralife, APRS).

²⁹ Les agences sont présentes dans les comités de pilotage de la programmation (CPP) de l'ANR, afin de garder une cohérence nationale entre les différentes modalités de financement de la recherche.

Tableau n° 3 : composition des comités des partenaires

<i>Organismes de recherche et assimilés</i>	<i>Établissements d'enseignement supérieur et de recherche et assimilés</i>	<i>Partenaires privés (industriels, recherche privée)</i>	<i>Partenaires institutionnels</i>	<i>Autres partenaires</i>
<i>Numérique – 19 membres</i>				
Inria CEA CNRS Inrae Inserm Cirad Cnes Onera IRD IGN Ifpen	France Universités Udice CDEFI Institut Mines-Télécom (IMT)	CSF ³⁰ Solutions numériques de confiance CSF Industries de sécurité	SGPI ANR	
<i>Agralife – 33 membres</i>				
Inrae BRGM CEA Cerema Cirad Cnes CNRS Ifpen IGN Ineris Inria Inserm IRD MNHN	Conférence des CHU AgroParisTech Institut Agro Écoles vétérinaires de France Universités Avignon, Bordeaux, Dijon, Montpellier, Nancy, Paris-Saclay		SGPI ANR Ademe Anses Fam OFB ONF-CNPF	Acta Actia
<i>CBSD – 38 membres</i>				
CNRS BRGM CEA Cirad Cnes Ifpen Ifremer IGN Ined Ineris Inrae Inria Inserm IRD MNHN MétéoFrance Universcience	CDEFI CGE Conférence des CHU France Universités Université Gustave Eiffel	ANRT	Ademe Andra Anses Cerema LNE OFB Shom ANR SGPI	Avuf Régions de France France Nature Environnement RESPIC French Institutes of Technology (FIT)

³⁰ Les comités stratégiques de filières sont des instances permanentes de dialogue entre l'État, les représentants des entreprises et des salariés. Présidés par une personnalité industrielle désignée par le conseil national de l'industrie, ils disposent d'un délégué permanent qui assure le lien avec les ministères. Il en existe 20.

<i>Organismes de recherche et assimilés</i>	<i>Établissements d'enseignement supérieur et de recherche et assimilés</i>	<i>Partenaires privés (industriels, recherche privée)</i>	<i>Partenaires institutionnels</i>	<i>Autres partenaires</i>
<i>Asic – 19 membres</i>				
CEA Cnes CNRS Inria Inserm Onera	France Universités Udice CDEFI CGE IMT IPP	CSF Industrie Électronique CSF Solutions industrie du futur CSF Industries de sécurité CSF infrastructures du numérique France Industrie	ANR SGPI	FIT
<i>Aped – 30 membres</i>				
CEA BRGM Cirad CNRS Ifpen Ineris Inrae Ifremer IRD	CDEFI CGE Efficacy France universités Udice IP Paris	CSF Nucléaire CSF Nouveaux systèmes énergétiques CSF aéronautique CSF Mer Evolen PFA (plateforme automobile)	Ademe Andra Cerema ANR AID ASNR SGPI SGPE	FIT

<i>APRS – 38 membres</i>				
Inserm CNRS Inrae Inria CEA Cirad IRD Cnes Institut Pasteur EFS Institut de Recherche Biomédicale des Armées (IRBA) Ined	France Universités Udice Conférence des Doyens des Facultés de médecine Conférences des CHU CGE CDEFI Écoles Nationales Vétérinaires	Fédération française des industries de santé (Fefis)	ANR Agence de biomédecine Inca Anses Cnam Santé publique France HAS ANSM AIS SGPI BpiFrance	Conférence des PCME Unicancer Respic France Assos Santé Réseau français Villes-Santé Fondation pour la recherche médicale
<i>Spatiale – 21 membres</i>				
Cnes BRGM CEA Cirad CNRS Ifremer IGN Inrae Inria Inserm IRD MétéoFrance Onera	CDEFI CGE France Universités Udice	Alliance New Space Gifas	SGPI ANR	

Source : Cour des comptes

Les comités des partenaires des différentes agences de programmes se réunissent régulièrement. En 2024, les comités des partenaires de l'agence Numérique et de l'agence de programmes de recherche spatiale se sont réunis trois fois, celui de l'agence CBSD quatre fois et ceux d'Agralife, d'Aped, d'Asic et d'APRS cinq fois. En 2025, tous ont été réunis au moins une fois. La fréquence prévue pour la tenue de ces réunions va de deux à quatre réunions par an.

Tableau n° 4 : fréquence de réunion des comités des partenaires

<i>Agences</i>	Nombre de réunions en 2024	Fréquence visée des réunions en 2025
<i>Agralife</i>	5	4
<i>CBSD</i>	4	2 (et consultation électronique si nécessaire)
<i>Aped</i>	5	4
<i>Asic</i>	5	4
<i>Numérique</i>	3	3
<i>APRS</i>	5	4
<i>Spatial</i>	3	2 ou 3

Source : Cour des comptes

Un sondage adressé aux membres des comités de partenaires³¹ comportait une question portant sur leur satisfaction par rapport au nombre de réunions. Il en ressort que le taux de satisfaction est de 84 % en moyenne. Il est très élevé pour les agences de programmes APRS (91 %), Agralife (90 %), Spatiale (89 %) et CBSD (88 %). Seuls quatre partenaires au total jugent qu'il y a trop de réunions. En revanche, 20 % des partenaires d'Aped et 21 % de ceux de l'agence Numérique jugent que les comités des partenaires ne se réunissent pas assez souvent.

2 - Les acteurs de l'innovation et de l'industrie devraient être mieux pris en compte dans la composition du comité des partenaires

Les acteurs économiques sont intégrés à la gouvernance de l'agence de programmes selon des modalités très variables.

Trois agences ont choisi d'associer les acteurs économiques et industriels à travers les comités stratégiques de filières (CSF) : l'agence Numérique (CSF Solutions numériques de confiance, CSF Industries de sécurité), l'agence Asic (CSF Industrie électronique, CSF Solutions industrie du futur, CSF Industries de sécurité, CSF Infrastructures numériques) et l'agence Aped (CSF Nucléaire, CSF Nouveaux systèmes énergétiques, CSF aéronautique, CSF Industriels de la mer). Il s'agit de trois agences pour lesquelles la lettre de mission est cosignée par le Mefsin.

Certaines agences ont aussi intégré d'autres représentants des questions industrielles et d'innovation. L'agence de programmes de recherche spatiale n'a pas de CSF portant directement sur ses sujets et a donc associé deux fédérations professionnelles (Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales, Alliance *New Space*). L'APRS a intégré à son comité une

³¹ Voir les résultats du sondage en annexe n° 10.

fédération professionnelle (la Fédération française des industries de santé) et BpiFrance. L'Aped a associé deux associations d'entreprises (Plateforme automobile, association Evolen des entreprises et professionnels au service des énergies) et l'Asic a intégré France industrie.

En accord avec ses tutelles, l'agence Agralife a fait le choix, inscrit dans la lettre de mission, de ne pas intégrer dans sa gouvernance de partenaires privés (compte tenu de leur nombre et de leur diversité) et d'assurer la représentation des intérêts économiques à travers deux opérateurs de l'État : l'Association de coordination technique agricole (ACTA) et l'Association de coordination technique des industries agroalimentaires (ACTIA), décrites comme des « *structures nationales de coordination des réseaux d'instituts et de centres techniques, agricoles pour la première et agroalimentaires pour la seconde* ». La représentation des enjeux économiques par deux opérateurs placés sous la tutelle du ministère de l'agriculture n'est pas suffisante. Un contact avec le Mefsin serait pertinent pour identifier des acteurs industriels à associer à la gouvernance de l'agence, par exemple *via* le CSF Industries agro-alimentaires ou encore l'Association nationale des industries alimentaires (qui est associée à la prospective sur l'alimentation). Dans le cadre de l'enquête, l'Inrae a indiqué qu'une ouverture au CSF Industries agro-alimentaires était actuellement à l'étude.

L'agence CBSD est la seule qui ne dispose d'aucune représentation économique *stricto sensu* au sein de son comité des partenaires. Le lien avec les enjeux d'innovation est assuré par l'association nationale de la recherche et de la technologie (ANRT), qui regroupe à la fois des structures publiques et des entreprises privées (principalement des grandes entreprises). La direction de l'agence justifie ce choix par la difficulté d'identifier ce que les industriels attendent de cette agence, dont le champ thématique est sans doute le plus éloigné des enjeux économiques. La Cour comprend cette contrainte, qui ne peut être écartée, mais relève qu'il existe des acteurs qui pourraient être pertinents comme l'association française des entreprises pour l'environnement (dont l'Office français de la biodiversité est partenaire).

Plus généralement, il serait utile que le MESR sollicite le Mefsin pour faire un point sur la qualité de la représentation des acteurs de l'innovation et de l'industrie dans chacune des agences afin, si besoin, d'enrichir certains comités des partenaires à l'issue de la phase de préfiguration.

3 - Une association des universités à conforter en ciblant les universités les plus intensives en recherche et en fiabilisant une cartographie des forces de recherche

La bonne association des universités est un enjeu essentiel pour la réussite des agences de programmes. En effet, comme indiqué plus haut, 53 % des personnels de recherche publics sont issus des établissements d'enseignement supérieur et de recherche contre 44 % des organismes nationaux de recherche³². En outre, environ 1 300 unités de recherche dites « mixtes » (les UMR) sont partagées entre une université et au moins un autre partenaire (ONR ou autre), dont elles mutualisent les moyens au profit d'activités de recherche menées en commun³³. Enfin, certaines universités ont renforcé leur positionnement dans la recherche grâce à la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, au label Initiative d'excellence (Idex) ou encore au statut d'établissement public expérimental.

³² Les autres personnels relevant des ministères ou d'institutions sans but lucratif.

³³ En septembre 2025, le Répertoire national des structures de recherche comptabilisait 1 141 unités propres relevant des universités et 1 304 unités mixtes partagées avec au moins un autre partenaire.

Il est attendu des agences de programmes qu'elles mobilisent toutes les forces de recherche, dont celles relevant de ces établissements. La difficulté à le faire réside dans la fragmentation des sites (environ 70 universités, plus de 200 écoles d'ingénieurs) et dans l'excès de flux d'information qui résulte d'une comitologie très intégrée. Les lettres de mission laissent à l'appréciation de leurs destinataires les modalités d'association des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, à l'exception d'une mention de leur participation au comité des partenaires.

Pour des raisons pratiques liées à la taille du comité des partenaires, six des sept agences ont fait le choix de confier la représentation de la recherche universitaire à des associations représentatives, France Universités (FU) et l'association Udice, qui réunit les 13 principales universités de recherche en France. Pour cinq agences s'y ajoutent la Conférence des grandes écoles (CGE) et la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI). Certaines agences associent directement au comité des partenaires un ou plusieurs établissements spécialisés sur leur thématique : c'est le cas de CBSD, avec l'Université Gustave Eiffel, de l'agence Numérique (Institut Mines-Télécom), de l'agence Asic (Institut Mines-Télécom, Institut Polytechnique de Paris) et de l'agence Aped (Institut Polytechnique de Paris).

Agralife a fait le choix singulier de ne pas associer les principales associations représentatives mais six universités (celles d'Avignon, de Bordeaux, de Bourgogne, de Lorraine, de Montpellier et de Paris-Saclay), deux écoles d'ingénieurs (AgroParisTech et Institut Agro) et les écoles vétérinaires (représentées collectivement). Associer directement quelques universités spécialisées sur une thématique particulière présente l'avantage de renforcer la pertinence de la participation de la recherche universitaire, en complément de celle des associations représentatives, dont la vocation est généraliste. C'est une bonne pratique que l'ensemble des agences devrait adopter. En outre, toutes les agences associent des présidents d'université à leurs travaux de prospective, de programmation, *etc.*

France universités estime que son implication dans la vie des agences de programmes est satisfaisante. Les agences sollicitent notamment l'association pour identifier des experts sur des sujets précis. Toutefois, l'association fait face à la difficulté à gérer un grand nombre de réunions et une multitude de canaux de communication (conseils des présidents, assemblées générales, listes de diffusion des vice-présidents recherche) qui engendrent un foisonnement d'information, susceptible de diluer les messages stratégiques.

L'association Udice souligne pour sa part que le bon fonctionnement des relations entre les agences de programmes et les universités repose en grande partie sur des liens tissés antérieurement (par exemple entre Asic et des universités comme celles de Paris-Saclay, Bordeaux ou Grenoble-Alpes). Comme France universités, elle signale que le rythme intense des réunions et la profusion d'informations peuvent rendre de grandes universités plus spectatrices qu'actrices des agences de programmes. Les universités peuvent être sollicitées pour identifier des experts, dans une logique de guichet plus que d'association étroite et certaines d'entre elles demeurent donc en retrait.

Quatre propositions permettraient d'associer plus efficacement la recherche universitaire :

- élaborer des cartes des forces de recherche permettant de repérer les unités situées dans les universités, surtout quand il s'agit d'unités propres sur lesquelles les ONR n'ont pas de visibilité. Une majorité des unités de recherche en sciences humaines et humanités sont ainsi des unités propres des universités ;

- dans le ressort de chaque agence de programmes, identifier quelques universités dont les activités de recherche sont particulièrement intenses et, comme indiqué plus haut, les associer au comité des partenaires ;
- en s'inspirant des centres Inria de l'université, demander aux agences de programmes de se doter d'un maillage territorial en renforçant leurs connexions avec certaines universités déployant d'importantes activités de recherche sur leur thématique, sous une forme qu'il leur appartiendra de définir (participation de l'agence à la gouvernance du PUI, désignation d'un directeur d'UMR représentant l'agence localement, implication dans la politique de site dans le domaine de la santé, *etc.*) ;
- permettre aux vice-présidents chargés de la recherche de siéger en lieu et place des présidents d'université dans les instances de gouvernance des agences de programmes et les intégrer systématiquement dans les listes de diffusion.

C - Le comité opérationnel : un échelon de gouvernance qui doit rester à la main de chaque agence

Le comité opérationnel est chargé de faire fonctionner concrètement l'agence de programmes. Ce niveau de gouvernance a vocation à rester un objet souple, à la main du directeur exécutif de l'agence, en conservant le souci d'éviter de multiplier les instances de concertation et en fixant à chaque formation un objectif précis. C'est d'ailleurs ce qui se fait concrètement dans toutes les agences, qui ont constitué des comités opérationnels à leur main en les transformant parfois en comités scientifiques (comme Agralife) ou en préférant animer des groupes de travail sur des questions délimitées.

III - L'organisation et le fonctionnement des agences : « un jardin à l'anglaise » plutôt qu'« un jardin à la française »

Les lettres de mission demandaient de doter chaque agence d'une gouvernance ainsi que d'un organigramme et d'un règlement intérieur spécifiques. Chaque agence, à l'exception de l'agence de programmes de recherche spatiale, s'est vue attribuer une subvention de fonctionnement modeste d'un million d'euros imputé sur le programme 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* de la Mires et versé aux ONR.

De nombreuses personnes rencontrées lors de l'instruction sont revenues sur les questions d'organisation des agences. En effet, la vocation « fédératrice » des agences implique une certaine autonomie de mouvement par rapport à l'organisme porteur, et le souci de bien la mettre en évidence, conformément à la « *théorie des apparences* », pour susciter la confiance des acteurs concernés³⁴. Tout l'enjeu est alors de trouver le point d'équilibre entre l'optimisation de l'action de l'ONR et le risque de perception d'un conflit d'intérêts. Il convient de noter que le Gouvernement n'a pas demandé aux ONR d'édifier une « *muraille de Chine* »

³⁴ La « *théorie des apparences* » renvoie à une théorie juridique mise en œuvre par la Cour européenne des droits de l'Homme, selon laquelle le juge doit non seulement être impartial et indépendant, mais doit également en avoir toutes les apparences, c'est-à-dire donner à voir ces qualités en offrant des garanties suffisantes pour exclure tout doute à ce sujet.

entre leurs missions. Toute latitude leur a été laissée pour organiser l'agence sans immixtion des tutelles ministérielles. Cela explique que les agences aient opté pour des modèles d'organisation nettement différents, dessinant aujourd'hui le paysage d'un « *jardin à l'anglaise* » plutôt que celui d'« *un jardin à la française* ».

A - Une armature commune limitée à quelques aspects d'organisation et de gestion

Les agences de programmes sont présidées par les dirigeants des organismes nationaux de recherche qui les accueillent, c'est-à-dire les présidents-directeurs généraux du CNRS, du Cnes, de l'Inrae, de l'Inria et de l'Inserm, ainsi que l'administrateur général du CEA. Cette responsabilité découle du positionnement des agences au sein des ONR.

Pour six des sept agences, un directeur exécutif ou une directrice exécutive a été recruté. Chargé d'animer le travail de l'agence, il agit en lien étroit avec le président. Il peut compter sur des équipes, en nombre limité, et dispose de moyens de fonctionnement. Plusieurs agences ont constitué un bureau pour appuyer le directeur exécutif dans la gestion de l'agence.

1 - Des ressources humaines modestes, hétérogènes selon les agences et gérées avec souplesse

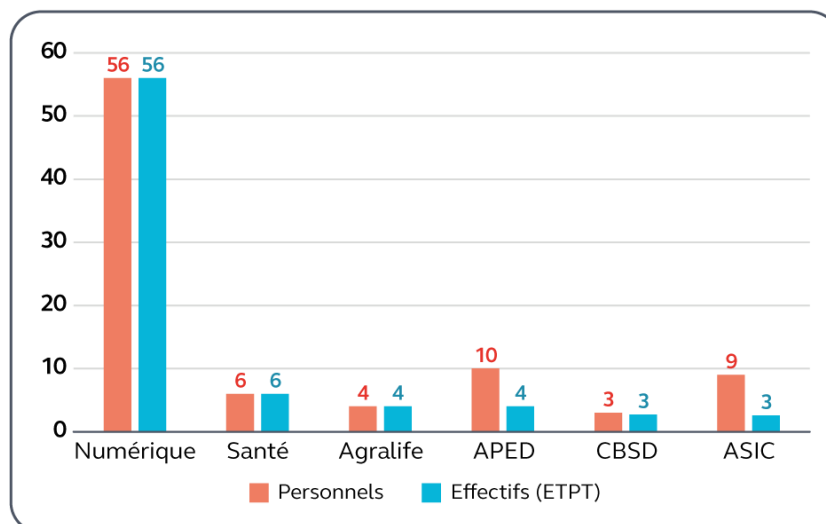
Les moyens humains dévolus aux agences de programmes sont très modestes mais varient fortement d'une agence à l'autre. Les données présentées ci-dessous ne concernent pas l'agence de programmes de recherche spatiale, qui est intégrée au fonctionnement du Cnes depuis 1961, ce qui ne permet pas d'isoler les personnels et effectifs mobilisés.

En cumulé, les effectifs des six agences devraient s'élever à 75,3 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2025. Les agences montent progressivement en puissance puisque des recrutements sont intervenus en début d'année ou étaient en cours à la date d'achèvement de l'enquête. Le nombre d'ETPT ne reflète cependant pas tout à fait la morphologie des agences, ces dernières ayant parfois recours à des équipes étoffées, présentant des profils variés, mais dont certains membres sont affectés à l'agence à temps partiel. Au total, il est prévu que 88 personnels soient affectés aux agences de programmes, dont une partie à temps partiel.

Seules les agences APRS, Numérique et Agralife sont composées d'équipes qui y sont affectées à temps plein (respectivement six et quatre ETPT). Les autres agences intègrent à la fois des personnels à temps plein – c'est le cas du directeur exécutif, sauf pour Asic – et des agents à temps partiel (jusqu'à l'automne 2025 du moins).

Le profil de l'agence Numérique est singulier, puisqu'elle comptera cette année 56 ETPT, correspondant à 56 agents. Cette particularité s'explique par le fait que cette agence, préfigurée depuis 2021, regroupe à la fois les personnels affectés au fonctionnement de l'agence et les personnels consacrés aux programmes que l'agence porte déjà pour le compte de l'Inria (dont le nombre s'inscrit dans une échelle de 1 à 10,5 ETPT par programme) – soit 3,3 ETPT pour l'agence proprement dite et 52,7 ETPT pour le pilotage des programmes, mais aussi une partie de leur exécution (notamment en ce qui concerne le programme IA ou encore les PEPR).

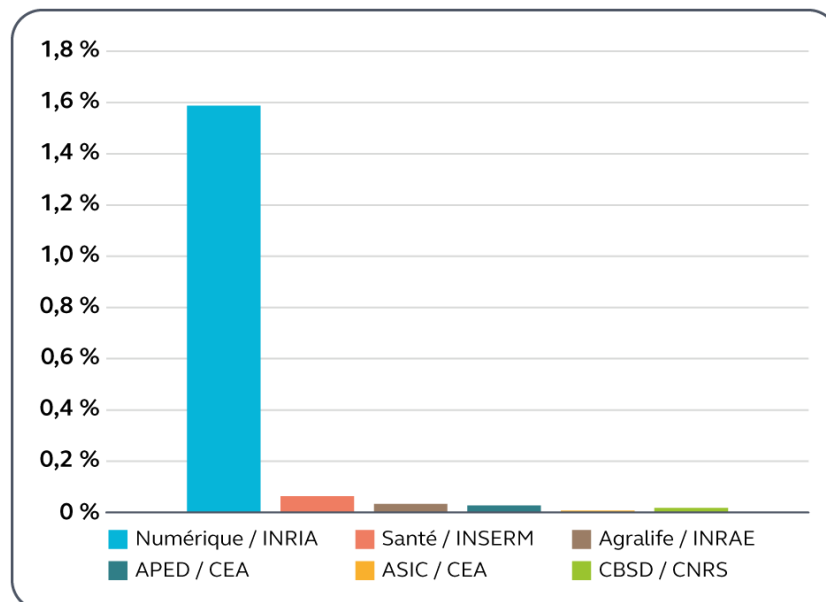
**Graphique n° 1 : effectifs prévisionnels des agences de programmes en 2025
(en nombres de personnels et en ETPT)**



Source : Cour des comptes, données fournies par les agences de programme

Ces personnels représentent une part marginale des effectifs des organismes porteurs, au maximum 1,59 % pour l'Inria, et au minimum 0,007 % pour le CNRS.

Graphique n° 2 : part des effectifs des agences dans les effectifs des organismes porteurs



Source : Cour des comptes, plafonds d'emplois issus du jaune « Opérateurs » PLF 2025

Par ailleurs, toutes les agences de programmes ont fait le choix d'intégrer au sein de leur équipe des personnes extérieures à l'ONR porteur. Ainsi, les agences Aped, Asic et CBSD comprennent des personnels issus du monde universitaire. Cette volonté a été particulièrement marquée pour l'agence Aped et l'agence Agralife, dont les directeurs exécutifs ont le statut d'enseignant-chercheur. De plus, à l'exception d'Agralife, chaque agence comprend au moins un membre issu d'un ONR partenaire.

Les statuts des personnels se caractérisent par une grande variété. Certains membres des agences de programmes sont mis à disposition ou sont en détachement, d'autres ont signé des conventions d'accueil ou des contrats. Par conséquent, les agences accueillent des fonctionnaires, des salariés de droit public et de droit privé (pour les personnels issus des Epic), selon les organismes qui les mettent à leur disposition, ce qui ne pose pas de difficulté particulière.

Tableau n° 5 : statuts des personnels des agences

Agences	Effectifs prévisionnels en 2025
<i>Agralife</i>	4 ETPT (passage potentiellement à 6 ETPT en cours d'année) 4 personnes à 100% : le directeur exécutif (enseignant-chercheur), une chargée de programmes, ingénieure de recherche, une responsable administrative et financière, contractuelle et une chargée de scientométrie, contractuelle. En outre, l'agence Agralife confie l'animation de comités à des agents d'autres structures (Cirad, Anses)
<i>CBSD</i>	2,7 ETPT : - la directrice exécutive, chercheur CNRS titulaire, à 100 % - une docteure en sciences, salariée de l'Ifremer en contrat à durée indéterminée (CDI), mise à disposition à 100 % - professeur d'université, mis à disposition aux 2/3 (depuis le 1 ^{er} mai 2025) pour occuper la fonction de chef du projet « interventions climatiques »
<i>Aped</i>	4 ETPT : - le directeur exécutif, enseignant-chercheur de l'université de Lille, mis à disposition au CEA, à 100 % - 6 chargés de mission du CEA (2 personnes du domaine Énergie nucléaire, à 10 % et à 20 % ; une personne des Nouvelles technologies et énergie (NTE) et Cartographie, à 60 % ; une personne du domaine Aide au pilotage, à 20 % ; une personne NTE et valorisation, à 20 % ; une personne NTE et prospectives, à 35 % ; - 1 assistante du CEA, à 100 % - 1 enseignant-chercheur à l'université de Poitiers, également à la cellule énergie du CNRS, à 15 % - 1 chargé de mission procédés, de l'Ifpen, à 15 %.
<i>Asic</i>	2,6 ETPT : - 6 ingénieurs-chercheurs du CEA : le directeur exécutif de l'agence, à 50 %, un ingénieur-chercheur à 100 %, 1 ingénieur-chercheur à 50 %, 3 ingénieurs-chercheurs à 20 % - hors-CEA : un professeur d'université à 20 %, un professeur de l'Ensam à 20 %, une directrice de recherche du CNRS à 20 %
<i>Numérique</i>	56 ETPT : - 5 chercheurs (fonctionnaires) - 5 ingénieurs de recherche (fonctionnaires) - 1 ingénieur d'études (fonctionnaire) - 13 contractuels en CDI - 32 contractuels en contrat à durée déterminée (CDD)
<i>APRS</i>	6 ETPT : - 3 CDI de droit public (catégorie A) : directeur exécutif, responsable de la coordination stratégique et coordinatrice du pôle programmes prioritaires - 1 fonctionnaire (ingénieur de recherche hors classe) en détachement pour trois ans - 2 CDD de ans de droit public (catégorie A) : directeur du programme France Vaccins et coordinatrice du pôle Grandes transitions et rayonnement.

Source : Cour des comptes, données fournies par les agences de programme

Les recrutements ont obéi à une certaine urgence, qui s'est imposée pour respecter le calendrier ambitieux posé par le Président de la République. Ils ont été menés à bien selon la consigne passée dans les lettres de mission de « *veiller à déployer cette démarche avec un souci de simplicité, d'efficacité et d'ouverture, en évitant toute lourdeur administrative, et en visant à déboucher rapidement sur des résultats concrets* ».

À une exception près, les directeurs exécutifs ont tous été désignés au printemps 2024 sans le moindre formalisme (publication du poste, appel à candidatures, comité de sélection...) et sans consultation préalable des comités des partenaires, qui ont été informés *ex post* de leur nomination. Seule l'agence Numérique a publié une fiche de poste, conformément aux règles applicables dans la fonction publique (et recruté une directrice venant de l'industrie). Il est à noter que l'administrateur général du CEA a assuré une diffusion informelle de la fiche de poste afin d'élargir le vivier de recrutement (avec succès s'agissant d'Aped) et que le président-directeur général de l'Inserm a consulté ses tutelles (DGRI et DGOS) avant de désigner le directeur exécutif de l'agence APRS.

Dans le cas des établissements publics administratifs (CNRS, Inria, Inrae, Inserm), ces procédures n'ont pas respecté l'obligation prévue par le décret n° 2018-1351 du 28 décembre 2018 relatif à l'obligation de publicité des emplois vacants sur un espace numérique commun aux trois fonctions publiques. Il n'en a pas été de même dans les ONR ayant le statut d'établissement public industriel et commercial (CEA et Cnes), dont les personnels ne sont pas soumis au statut de la fonction publique et qui disposent donc d'une plus grande latitude en la matière.

Il n'y a en revanche aucun doute sur l'autorité de nomination des directeurs, qui appartient bien aux dirigeants des organismes. Ainsi, le conseil d'administration de l'Inserm a délibéré pour prévoir que le président-directeur général nomme le directeur exécutif de l'agence APRS. Le règlement intérieur d'Agralife prévoit la même procédure. Par ailleurs, malgré l'absence de formalisme, toutes les personnes recrutées comme directeurs exécutifs et directrices exécutives sont reconnues comme étant de qualité et elles se sont pleinement investies dans leur mission.

Le Gouvernement avait certes incité les ONR à se passer de formalisme pour tenir le calendrier fixé par le Président de la République, ce qui explique les libertés prises avec l'obligation réglementaire de publication. Cependant, pour les renouvellements et futures nominations, il conviendra de respecter cette obligation. Les dirigeants des ONR devraient par ailleurs entourer leur pouvoir de nomination d'un certain nombre de garanties à même d'assurer que le vivier de candidats soit large et que la personne choisie fasse consensus. À cette fin, les agences pourraient utilement élaborer un référentiel commun, prévoyant par exemple une consultation du comité des partenaires ou la mise en place d'un comité de sélection *ad hoc*, chargé d'auditionner le ou les candidats pressentis par le président de l'agence (pour avis simple, le pouvoir de nomination relevant du président).

S'agissant de la nomination des autres personnels, les agences de programmes ont eu recours à différents processus. Les contacts directs, sans passer par un appel à candidatures ou une publication de poste, ont été privilégiés pour les agences Aped et Asic après consultation de partenaires susceptibles d'employer des experts correspondant aux profils recherchés (expertise, connaissance des communautés, expérience de coordination...), ainsi que pour l'agence CBD. L'agence APRS a procédé différemment pour trois de ses collaborateurs, coordinateurs de pôle : pour ces postes, des appels à candidature ont été émis, les offres ont été publiées sur différents canaux et des entretiens ont été menés. Agralife a réalisé ses recrutements selon les procédures de l'Inrae, avec publication de fiche de poste, sauf pour une personne qui a été affectée à l'agence lors de la dissolution d'AllEnvi. Là encore, la pérennisation des agences devra aller de pair avec une mise en cohérence des procédures de recrutement avec les lignes directrices de gestion propres à chaque opérateur.

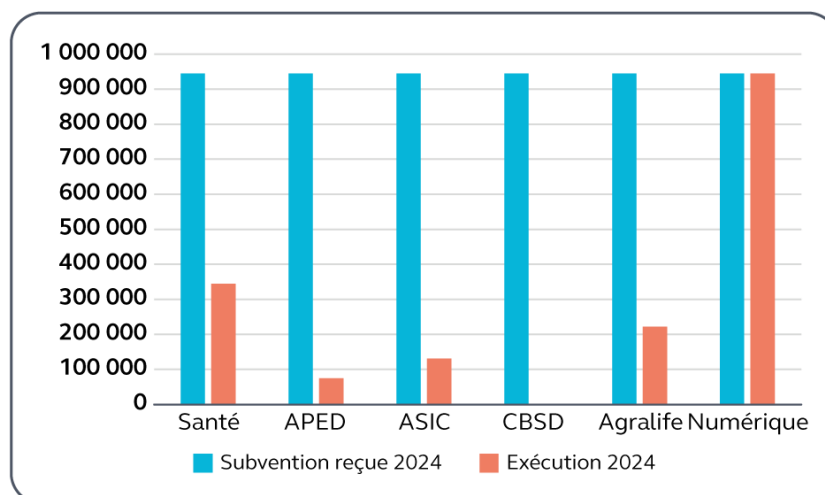
2 - Une gestion budgétaire et comptable réduite au strict minimum

En l'absence de personnalité morale, les agences de programmes ne disposent pas d'un budget propre et ne peuvent pas percevoir de fonds. Leurs ressources et dépenses sont gérées sous forme d'une ligne budgétaire particulière dans les comptes financiers des organismes porteurs. Les systèmes d'information financiers de ces derniers permettent de suivre les dépenses des agences dans un centre de coût.

En 2024, les agences se sont vues attribuer une dotation individuelle d'un million d'euros (hors gel), à l'exception de l'agence de programmes de recherche spatiale. Un même montant est prévu en 2025. Nettes de la mise en réserve, les subventions annuelles s'élèvent à 945 000 € en 2024 et en 2025, soit 5,67 M€ pour chaque exercice. Les crédits sont inscrits sur le programme 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* de la Mires, géré par la DGRI. Ils ont fait l'objet de notifications complémentaires de subventions pour charges de service public aux opérateurs porteurs des agences. Cette dotation répond aux besoins de fonctionnement des agences à court terme, qui consacrent ces crédits aux dépenses de personnel, de fonctionnement, d'animation et d'équipement. Elle leur permet concrètement de rémunérer leur personnel, d'acquérir du matériel informatique et de payer les dépenses de fonctionnement courant.

Les dotations de 2024 n'ont pas été totalement utilisées, principalement parce qu'elles ont été attribuées aux agences en cours d'exercice (leur notification est intervenue le 19 avril 2024) et en raison de la montée en charge progressive des agences. Au total, 1,71 M€ ont été engagés et consommés, soit 30 % des subventions allouées en 2024. Les fonds non consommés ont soit fait l'objet de reports sur 2025 dans les budgets prévisionnels des agences de programmes (APRS, Aped, Asic), soit été intégrés au fonds de roulement des ONR porteurs et pourront être mobilisés par les agences pour des besoins ultérieurs (Inrae et CNRS).

Graphique n° 3 : consommation des subventions de fonctionnement versées sur le programme 172 en 2024 (en €)



Source : Cour des comptes

Les perspectives d'exécution en 2025 n'étaient pas connues à la date d'établissement du présent rapport mais devraient être meilleures, compte tenu des recrutements opérés par les agences et de la montée en charge de leurs activités. Les agences de programmes ne disposent

d'aucune visibilité sur 2026 et les années à venir. Le MESR indique que ce point sera à examiner au regard du retour d'expérience à un an de fonctionnement des agences.

Le support administratif des agences est assuré par les ONR pour ne pas doubler les fonctions de soutien (ressources humaines, financières et juridiques, achats, systèmes d'information). Les directeurs exécutifs ont reçu délégation de leurs présidents pour signer les bons de commande relevant de leurs attributions. De la même manière, les agences sont hébergées dans les locaux appartenant aux organismes qui supportent, sans les répercuter, les coûts d'hébergement. C'est un point très positif car un tel coût serait difficilement finançable par la subvention de fonctionnement. En matière de contrôles budgétaire et comptable, les mécanismes mis en œuvre pour les dépenses des agences de programmes sont ceux qui régissent les ONR porteurs. Ce sont les agents comptables des ONR qui procèdent aux contrôles prévus par la réglementation relative à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), conduisant ensuite à la prise en charge et au paiement des factures ou à la prise en charge et à l'encaissement des recettes afférentes.

3 - Quelles perspectives pour les moyens des agences de programmes ? L'exemple de l'agence Numérique

La gestion des moyens de l'agence Numérique, qui a été préfigurée dès 2021 et dont l'Inria indique qu'elle représente entre 15 à 20 % de son activité, laisse augurer, toutes proportions gardées, de la manière dont pourraient évoluer les autres agences, lorsque les arbitrages sur les programmes de recherche auront été rendus. En effet, en 2025, l'agence Numérique a sous sa responsabilité un budget de 46,96 M€ qui comporte deux parties :

- La première partie est constituée des crédits de fonctionnement, gérés par les services financiers de l'Inria qui en assurent l'ordonnancement et la liquidation, mais identifiés sur le centre de coût de l'agence de programmes. Ces crédits s'élèvent à 3,16 M€ de masse salariale, à 1,9 M€ de loyers et à 0,2 M€ de frais de fonctionnement. La dotation du MESR prend en charge une partie de ces coûts, à hauteur de 0,945 M€, les autres dépenses étant financées soit par l'Inria, soit par les partenaires de l'agence à travers des conventions de reversement. La gestion des recettes est également assurée par les services de l'Inria ;
- La seconde partie regroupe les crédits associés aux dépenses des programmes de recherche, d'un montant de 41,7 M€ en 2025. Ces crédits sont eux aussi gérés, au plan budgétaire et comptable, par les services financiers de l'Inria. Les équipes de l'agence assurent pour leur part le suivi des programmes de recherche (avancement, résultats, *etc.*).

Cette montée en charge préfigure celle que devront mettre en place les agences Asic, Aped, APRS, CBSD et Agralife lorsqu'elles seront responsables de nouveaux programmes nationaux de recherche. Elle implique que chaque agence se renforce, en se dotant d'une capacité de suivi des programmes tout en s'appuyant sur les compétences de l'organisme pour les opérations de gestion.

B - Chaque agence s'est dotée de son propre modèle d'organisation, reflétant des niveaux de maturité différents

Dans ses lettres de mission initiales, l'État a défini un dispositif de gouvernance harmonisé des agences de programmes, qui s'appuie sur des comités de liaison, des comités des partenaires et des comités opérationnels (cf. *supra*). Ces lettres indiquent également qu'un organigramme doit être établi et qu'un règlement intérieur doit préciser les modalités de prise de décisions. En revanche, ce sont bien les dirigeants des ONR qui sont responsables de la mise en place des agences, comme le précisent les lettres d'objectifs adressées par le MESR et/ou les autres tutelles aux dirigeants de ces organismes et déterminant la part variable de leur rémunération. C'est un point de crispation potentiel qui est revenu régulièrement dans les entretiens menés au cours de l'instruction.

En pratique, chaque agence s'est dotée de son organisation particulière avec un degré d'intrication plus ou moins important avec son organisme porteur. Cette diversité dépend de plusieurs facteurs : l'approche personnelle de chaque dirigeant, l'ampleur du champ couvert par l'agence, l'habitude du travail collectif préexistante au sein de l'écosystème, la taille de l'organisme et son poids dans la thématique, les instructions données par l'État.

La majorité des agences de programmes ont cherché à respecter à la lettre les directives des lettres de mission en organisant une gouvernance distincte de celle de l'ONR porteur. C'est notamment le cas des agences Aped et Asic, pour lesquelles le CEA a souhaité montrer sa volonté de séparation entre les missions d'opérateur de recherche et les directions des agences. L'administrateur général, président de chaque agence, la directrice de la recherche technologique et le directeur des énergies respectivement, ainsi que les directeurs des agences sont chargés de garantir la séparation des fonctions en veillant à ce que les initiatives prises au titre des agences soient indépendantes des décisions prises concernant le CEA en tant qu'opérateur de recherche. De même, la directrice exécutive de l'agence CBSD n'est pas membre des instances de décision du CNRS. Elle rend compte au président du CNRS pour toutes les informations relatives à l'agence mais n'intervient dans aucune des décisions de l'organisme.

Deux agences se sont démarquées en adoptant un modèle beaucoup plus intégré : l'agence de programmes de recherche spatiale et l'agence Numérique.

1 - Le cas particulier du Cnes, agence de programmes depuis 1961

Aux termes de l'article 2 de la loi n° 61-1382 du 19 décembre 1961 instituant un centre national d'études spatiales, le Cnes est chargé depuis l'origine des fonctions d'une agence de programmes. Comme indiqué plus haut, la loi prévoit en effet que le Cnes est notamment chargé de « *préparer et de proposer à l'approbation du comité interministériel de la recherche scientifique et technique les programmes de recherche d'intérêt national dans ce domaine* », « *d'assurer l'exécution desdits programmes, soit dans les laboratoires et établissements techniques créés par lui, soit par le moyen de conventions de recherche passées avec d'autres organismes publics ou privés, soit par des participations financières* » et « *de recueillir toutes informations sur les activités nationales et internationales concernant les problèmes de l'espace, son exploration et son utilisation* ». Ainsi, le Cnes était déjà une agence de

programmes depuis 64 ans, sans en avoir encore reçu le nom. Même si son modèle est distinct de celui des agences de programmes qui viennent d'être mises en place, la réforme de 2024 n'a pas fondamentalement modifié sa situation.

Les programmes de recherche spatiale font déjà l'objet d'une programmation à moyen terme (PMT) sur cinq ans, à l'issue d'un processus de sélection qui s'appuie sur un comité des programmes scientifiques, entité prévue par le code de la recherche et placé auprès du Cnes, dont le rôle est de hiérarchiser et de recommander des projets avant que le centre ne les intègre dans sa programmation. La validation des programmes se fait en lien étroit avec les tutelles (MESR, Mefsin, Minarm) et en cohérence avec les positions défendues par la France lors des conférences ministérielles de l'Agence spatiale européenne (Esa). C'est pourquoi la lettre de mission adressée au PDG du Cnes est rédigée différemment des six autres : elle évoque « *la confirmation du Cnes comme agence de programmes* », mentionne l'objectif de « *conforter le rôle du Cnes comme agence de programmes* » ainsi que la perspective « *d'intégrer cette nouvelle mission dans la gouvernance et les programmes du Cnes* », tout en prévoyant deux « *adaptations* » de la gouvernance de l'établissement public afin d'assurer une liaison effective avec l'État et une bonne association des partenaires.

Le Cnes a répondu à ces demandes de manière originale. Si un comité de liaison a été créé, il a en outre été décidé d'associer une à deux fois par an aux réunions mensuelles du Cnes tous les ministères intéressés par les questions spatiales. Un comité des partenaires a été constitué mais il a pour seul objet d'assurer l'information des entités qui y sont représentées. Ainsi, l'agence de programmes de recherche spatiale ne dispose d'aucune structure spécifique au sein du Cnes, qui n'a d'ailleurs pas reçu de dotation pour constituer l'agence, contrairement aux autres ONR. Sa gouvernance relève du conseil d'administration du Cnes, et sa direction s'appuie sur la direction de la stratégie de l'établissement, en particulier sur la directrice adjointe chargée des programmes au sein de cette direction, qui est devenue directrice adjointe « *agence de programmes* » à compter de juillet 2024.

Du côté des missions, le Gouvernement mandate systématiquement le Cnes pour élaborer une programmation en vue de la préparation de la prochaine conférence, qui doit se tenir fin 2025. L'agence de programmes de recherche spatiale est également chargée d'un travail de veille et de prospective. Il ne lui est pas demandé d'établir un bilan de la présence française dans les grands programmes européens de recherche (le Cnes représentant déjà la France auprès de l'Agence spatiale européenne), ni de recenser les infrastructures nécessaires (en tant que centre technique, le Cnes gère déjà les principales infrastructures), ni de superviser les PEPR (aucun PEPR n'intervient dans le domaine spatial).

2 - L'agence Numérique est intégrée au plan de transformation de l'Inria

L'agence Numérique portée par l'Inria présente un modèle extrêmement intégré au sein de l'organisme. Le projet stratégique de l'institut, figurant dans le Comp 2024-2028 signé avec l'État début 2025, fixe comme premier objectif la construction de l'agence de programmes. Lors de l'instruction, le PDG de l'Inria a indiqué assumer le projet de « *transformer l'Inria en agence de programmes* », formule qui reprend les termes employés par le Président de la République. Sans refléter entièrement la réalité (puisque l'Inria n'entend ni réduire ni se séparer de ses missions d'opérateur de recherche), elle fixe un cap original parmi les autres agences.

L'institut entend s'appuyer sur la dynamique initiée depuis 2021 dans le cadre de l'ancien Comp (Action 1.4 *Renforcer l'apport d'Inria aux politiques publiques*) pour consolider son rôle dans la conception d'une vision stratégique des sujets numériques et dans l'impulsion et le pilotage de programmes nationaux. C'est pourquoi la gouvernance de l'agence Numérique s'appuie sur les structures préexistantes. Le comité de liaison a ainsi succédé au comité des programmes interministériel installé en 2021.

Bien qu'une directrice exécutive de l'agence ait été nommée et rattachée directement à la direction générale de l'établissement, le lien avec l'Inria est plus étroit et assumé que dans les autres agences. Il est significatif que le schéma de gouvernance prévoie que l'agence rende compte de l'avancement des programmes devant le conseil d'administration de l'Inria. Ce fonctionnement plus directif que dans les autres agences de programmes est tempéré dans son exécution par une association étroite de quelques universités partenaires, avec lesquelles l'Inria a structuré une relation collaborative. Elle a en effet organisé dans neuf universités des « centres Inria de l'université » qui ont vocation à constituer une sorte de déclinaison territoriale de l'institut et de l'agence de programmes. Enfin, chaque programme est doté d'une gouvernance comprenant, aux côtés d'une direction de programmes chargée d'en piloter l'avancement, un conseil consultatif réunissant notamment des experts du monde académique et des industriels.

L'État a validé ce mode opératoire en signant un nouveau Comp 2024-2028 qui assigne comme double ambition à l'Inria de développer ses missions de recherche et ses missions d'agence de programmes, ce que l'institut appelle le « faire » et le « faire faire ». Le ministère de l'économie et des finances, en particulier, confirme l'intérêt d'une telle organisation pour accompagner la stratégie française en matière d'innovation numérique. Le Comp promeut notamment un fonctionnement offrant une place centrale au mode opératoire en « projets intégrés ».

Plusieurs acteurs ont toutefois signalé qu'un tel modèle présentait le risque d'être « asphyxiant » pour la recherche en numérique, dont toutes les forces ne sont pas logées au sein de l'Inria (de nombreux chercheurs travaillent sur ces sujets au CEA et au CNRS, ainsi que dans les universités). Le sondage mené par la Cour auprès des partenaires de l'agence Numérique montre que cette agence présente le plus haut taux de réponses négatives en ce qui concerne la bonne association aux travaux (7 % s'estiment « pas du tout » associés, et 21 % « plutôt pas » associés, soit quatre répondants sur 14³⁵). Il s'agit d'un point de vigilance dans la capacité de l'Inria à animer et à faire grandir une communauté qu'il conviendra d'éprouver à l'aune des résultats des programmes (cf. *infra*, le chapitre III).

Dans sa réponse à la Cour, l'Inria a indiqué être attentif aux interactions avec ses partenaires et fait valoir qu'il mettait en œuvre une coopération poussée avec les universités. L'organisme s'inscrit donc en faux contre le terme « asphyxiant », employé par certaines des personnes ayant répondu au sondage, en observant que l'existence de programmes stratégiques permet au contraire aux pouvoirs publics de garantir dans la durée des moyens aux équipes de recherche, quel que soit leur employeur. Cette remarque est exacte mais n'épuise pas pour autant la question de la qualité de la coopération entre acteurs de la recherche.

³⁵ Dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, l'Inria a regretté que les 15 universités avec lesquelles il dispose d'une coopération privilégiée n'aient pas été sondées, ce qui, selon l'établissement, conduirait à sous-estimer la satisfaction des partenaires de l'agence de programmes Numérique. De fait, la Cour a fait le même choix pour toutes les agences, consistant à sonder les membres de leur comité des partenaires.

3 - L'agence CBSD a opté pour une approche plus en retrait

Le CNRS était initialement réservé, sinon hostile, à la création d'une agence de programmes³⁶. Seul organisme de recherche non thématique (puisque présent sur presque tous les sujets) et partie prenante dans plus d'un tiers des unités de recherche, l'établissement s'estime responsable de l'alimentation de l'ensemble des communautés scientifiques, sans se limiter à la thématique relevant d'une agence de programmes en particulier. Au demeurant, deux instituts du CNRS, l'Institut national des sciences de l'univers (Insu) et l'Institut national de physique nucléaire et de physique des particules (IN2P3), exercent depuis plusieurs années des missions de coordination proches de celles d'une agence de programmes, pour le compte de leurs communautés scientifiques. L'Institut écologie et environnement du CNRS contribue aussi de manière déterminante à l'avancée de la science sur les sujets écologiques.

Malgré cela, le CNRS s'est saisi de la réforme en proposant de mettre en place une agence fondée sur les sujets de climat, de biodiversité et des sociétés durables, en élargissant le champ de l'alliance AllEnvi dont il était le principal partenaire. L'agence de programmes a un format plus réduit que les autres puisqu'elle n'est dotée à ce jour que de deux collaborateurs, dont la directrice exécutive. Une note d'organisation a été transmise au ministère en juin 2024 et comprend bien les différents niveaux de gouvernance exigés par la lettre de mission, mais aucun organigramme ni règlement intérieur n'a été produit³⁷, le CNRS concevant l'agence comme un outil souple ne nécessitant pas, à ce stade, d'effort complémentaire de structuration. Il serait pourtant utile que l'agence se dote de ces outils, qui accompagneront son action dans la durée.

La directrice exécutive de l'agence CBSD n'est pas membre des instances de décision du CNRS. Elle rend compte au président de l'établissement pour toutes les informations relatives à l'agence mais n'intervient dans aucune des décisions de l'organisme – ce qui est conforme au principe de séparation des missions.

Cette approche prudente peut se comprendre dans la mesure où le CNRS, largement dominant dans la recherche publique en termes de moyens et d'effectifs, susciterait plus de défiance que de confiance s'il adoptait une posture directive sur un champ de recherche qui ne représente au demeurant qu'une petite partie de ses activités. Il n'en reste pas moins que l'agence de programmes confiée au CNRS porte sur des sujets essentiels, et que l'établissement devra impérativement la faire monter en puissance pour qu'elle puisse exercer ses missions et conforter dans son domaine de compétence le lien entre la recherche et les politiques publiques.

Le CNRS (comme le CEA) est partenaire de toutes les autres agences de programmes.

4 - Les agences Asic et Aped sont positionnées sur des sujets de préoccupation directe de l'État

Dans leur principe, les deux agences de programmes portées par le CEA se sont dotées d'une organisation assez prudente, assimilable à celle retenue par le CNRS. Un règlement

³⁶ Lors de la contradiction, le CNRS a souligné que ses réticences étaient motivées par les questions qui se posaient au moment du lancement des agences (absence de bilan des alliances, incertitudes quant à leur rôle et quant aux financements), dont certaines continuent de se poser aujourd'hui.

³⁷ Un document intitulé « *Principes d'organisation et de fonctionnement* », validé par le comité des partenaires le 2 avril 2025, a cependant été transmis à la Cour.

intérieur mutualisé entre les deux agences est en cours d'élaboration et des organigrammes ont été produits. La séparation entre le rôle d'ONR et celui d'agence est confortée par le recrutement d'un enseignant-chercheur universitaire à la tête de l'agence Aped, mis à disposition du CEA.

En pratique, la nature même des sujets confiés aux deux agences, qui se trouvent au cœur de deux des trois grandes spécialisations du CEA (énergie et composants), implique une forte intrication avec l'organisme. À titre d'illustration, les deux agences sont rattachées chacune à une direction opérationnelle du CEA : la direction de la recherche technologique pour l'agence Asic et la direction des énergies pour l'agence Aped.

Une autre particularité des deux agences est d'être directement connectées à des stratégies de politiques publiques très fortement portées par l'État (décarbonation de l'économie, relocalisation d'une partie des chaînes de valeur sur les composants électroniques), offrant aux agences Asic et Aped un rôle de courroie de transmission et d'accompagnement des transformations peut-être plus évident que sur d'autres sujets, comme la biodiversité ou l'alimentation. Dans ce contexte, certains partenaires privés de l'agence Aped relèvent que les avancées en matière de projets ou de cadrage peuvent donner le sentiment d'un positionnement principalement réactif aux sollicitations de l'État, plutôt que d'une construction articulée autour d'une vision stratégique d'ensemble dans le domaine des énergies décarbonées.

5 - Le périmètre de l'agence Agralife recoupe partiellement celui de l'agence CBSD

L'Inrae insiste sur le fait que la mise en place d'une organisation fonctionnelle permettant d'éviter de susciter la défiance des autres partenaires est la première condition de succès de l'agence Agralife. Ceci explique qu'elle ait fait le choix d'une organisation soigneusement définie, articulée autour d'une lettre de mission adressée à son directeur exécutif, d'un organigramme et d'un règlement intérieur très précis. Le règlement intérieur prévoit ainsi, avec un certain luxe de détails, les rôles respectifs de chacun des acteurs de l'agence, y compris sa direction exécutive, dont il circonscrit le rôle par rapport aux organes de gouvernance que constituent le comité de liaison et le comité des partenaires. Chaque agent est doté d'une lettre de mission. S'agissant de la gouvernance, le directeur exécutif de l'agence est placé sous la responsabilité hiérarchique du président de l'Inrae. Il assiste au comité de direction de l'Inrae pour les questions relatives à l'agence et les points d'actualité, mais pas au reste de la réunion – une bonne pratique à relever. Aucune autre agence de programmes ne semble avoir été aussi loin, à ce stade, dans la formalisation de son organisation. Le comité opérationnel de l'agence Agralife est un comité scientifique opérationnel, ce choix ayant été fait afin de ne pas dupliquer la direction exécutive de l'agence. Sa mission est de produire une expertise scientifique pour éclairer le comité des partenaires.

La principale interrogation concernant cette agence relève de son périmètre : si son cœur de métier porte sur les problématiques agricoles et alimentaires, elle englobe aussi les forêts, la biodiversité et les ressources naturelles (eau, sols, biomasses), ce qui recoupe en partie le champ de l'agence CBSD sur les écosystèmes forestiers et agricoles. Par ailleurs la question de l'alimentation est centrale pour la préservation de la santé, ce qui nécessite aussi des liens avec l'agence APRS.

6 - L'agence APRS ne s'est pas encore affirmée dans une posture de décision stratégique

L'Inserm a accueilli avec faveur la création de l'agence APRS. Celle-ci a succédé à l'alliance thématique Aviesan, qui avait déjà créé des habitudes de travail au sein d'une communauté très fragmentée (Inserm, CNRS-Biologie, CEA, CHU, ANSM, centres de lutte contre le cancer, fondations, industriels, caisses d'assurances...) et où les connexions entre la recherche fondamentale et l'innovation médicale ne sont pas toujours faciles à tisser, comme l'a prouvé l'échec français en matière de technologies vaccinales au moment de la pandémie de Covid 19. Historiquement, l'Inserm peine à animer cet écosystème morcelé³⁸. La création d'une agence de programmes lui offre un instrument beaucoup plus puissant pour peser sur les choix stratégiques, dont il ne s'est toutefois pas encore pleinement saisi au stade de la préfiguration, affichant une posture de fédérateur et de coordinateur plutôt que de décideur. Le dernier rapport de la Cour sur les comptes et la gestion de l'Inserm a aussi souligné que l'institut s'était heurté à un défaut de pilotage des ministères, qui ont préféré multiplier les structures de coordination souples (Aviesan) plutôt que de le soutenir dans la construction d'une stratégie partagée par tous.

Aujourd'hui, le Gouvernement exprime de fortes attentes à l'égard de l'agence APRS, à laquelle il a confié des programmes majeurs comme le programme national de recherche sur les vaccins (100 M€) et dont il attend qu'elle soit en capacité de faire émerger des orientations stratégiques partagées par tous, ainsi qu'un renforcement du lien entre la recherche, l'innovation et les politiques publiques. Une telle orientation paraît souhaitable au regard des enjeux.

La direction de l'agence est assurée par un bureau exécutif, émanation du comité des partenaires, et par un bureau exécutif resserré, composé du PDG de l'Inserm, du directeur exécutif de l'agence, d'un représentant des CHU et de France Universités. Le directeur exécutif est un chercheur qui exerçait auparavant dans le secteur privé.

Des relations inter-agences denses pour traiter les sujets aux interfaces

Les agences de programmes se coordonnent et s'associent régulièrement aux travaux de leurs homologues. Les directeurs exécutifs des différentes agences se réunissent environ une fois par trimestre pour échanger sur l'avancée de leurs travaux respectifs et partager des bonnes pratiques. Elles ont également partagé leurs approches sur les outils de cartographie.

Les agences ont développé des liens bilatéraux ou trilatéraux au gré des thématiques :

- Les agences Agralife et CBSD ont mis en place un comité commun pour traiter des infrastructures de recherche dans le domaine Système Terre et Environnement et partagent des dossiers au niveau international dans le prolongement de ce que faisait l'alliance AllEnvi ;
- Les agences Santé, CBSD et Agralife ont créé un groupe de travail commun sur la thématique « *One Health* – Une seule santé » ;

³⁸ Cour des comptes, *Les comptes et la gestion d'Inserm et d'Inserm Transfert*, observations définitives, janvier 2023.

- Les actions de l'agence Asic sont coordonnées avec celles de l'agence Numérique pour tirer le meilleur parti du co-développement matériel-logiciel. Des programmes sont d'ores et déjà construits en commun (Composants pour l'IA, Continuité numérique) de même que des « papiers de position » (*policy papers*) concernant notamment les infrastructures numériques du futur ou la réponse à l'appel à projets IA-Factory, et avec l'agence Aped sur les matériaux innovants ;
- L'agence Numérique entretient de nombreux liens avec les autres agences. Elle partage en effet avec elles de nombreux sujets d'articulation, du fait de la dimension « usages » de son champ de compétence et des interactions avec les volets *hardware*, composants et électroniques portés par le CEA. C'est le cas notamment avec l'agence Asic, mais aussi avec les agences Santé, Agralife, CBDSD et Spatiale. Par exemple, le projet de jumeau numérique de la France et de ses territoires, qui consiste à utiliser des données spatiales pour diagnostiquer le fonctionnement des écosystèmes notamment agricoles, pour la mise au point de modèles d'utilisation des données en géosciences, est un sujet d'intérêt commun.

Dans le cadre de l'enquête, l'Inserm a souligné que les liens inter-agences offraient aussi l'opportunité au Gouvernement d'établir une stratégie scientifique nationale (visibilité commune, plateforme partagée, événements co-portés, outils d'analyse mutualisés, stratégie européenne concertée, actualisation de la SNR, exercice prospectif mutualisé).

C - Cultiver le jardin à l'anglaise tout en diffusant un socle commun de bonnes pratiques en matière d'organisation

La diversité des modes d'organisation retenus par les agences n'est pas un problème dès lors qu'elles donnent satisfaction du point de vue des résultats. Il faut écarter la tentation d'imposer aux agences un cadre trop rigide, qui serait déresponsabilisant pour leurs dirigeants, et encore plus chronophage qu'il ne l'est déjà. Au demeurant, une excessive focalisation sur les structures et l'équilibre des pouvoirs détournerait le regard de ce qui constituera le vrai test pour les agences : leur capacité à monter en responsabilité en gérant des programmes.

Quelques bonnes pratiques auraient avantage à être mises en œuvre par toutes les agences, dans les formes qu'elles-mêmes et leurs tutelles jugeront opportunes, au fur et à mesure de leur montée en puissance :

- l'inscription de la mission de l'agence dans les statuts de l'ONR qui l'accueille ainsi que dans une partie distincte de son contrat d'objectifs, de moyens et de performance démontrera que l'agence a vocation à s'inscrire dans la durée et ne sera pas absorbée dans le reste de l'ONR. Le Comp 2024-2028 de l'Inria peut constituer une inspiration de ce qu'il faudrait faire. Le contrat 2025-2029 du CNRS, signé en mars 2025, comprend également des développements succincts sur l'agence CBDSD. Il est nécessaire que les contrats d'objectifs, de moyens et de performance du CEA, de l'Inrae et de l'Inserm soient modifiés dans le même sens ;
- le règlement intérieur doit définir précisément les responsabilités de chacun ;
- la présence d'un directeur exécutif affecté à 100 % à l'agence et appuyé d'une équipe spécifique, matérialisée par un organigramme, constitue également une bonne pratique à généraliser. La Cour recommande de n'associer le directeur exécutif de l'agence aux séances du conseil d'administration et du comité directeur de l'ONR qu'à raison des points

qui le concernent, afin de se prémunir d'une dilution du rôle de directeur d'agence dans le fonctionnement courant de l'organisme ;

- la bonne information du comité des partenaires constitue un autre impératif : son avis préalable mérite d'être sollicité à l'occasion du renouvellement ou de la nomination du directeur exécutif ainsi que des directeurs de programmes (un maximum par programme). Il conviendrait aussi que le directeur exécutif de l'agence présente une fois par an au comité des partenaires un bilan financier de l'agence.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'option retenue par le Gouvernement de constituer des agences de programmes au sein des organismes nationaux de recherche, sans les doter de la personnalité morale et en réduisant au maximum les contraintes administratives, s'est imposée afin de déployer rapidement les agences.

En outre, en dehors d'un schéma de gouvernance commun (mais qui reste complexe et imparfait, notamment en ce qui concerne la représentation du monde économique), les agences ont eu la liberté de s'organiser selon leurs vœux. Ne disposant pas toutes de la même autonomie ni de la même maturité, les agences ont opté pour des stratégies d'organisation différentes, certaines très fortement intégrées (l'agence Numérique en particulier), d'autres moins (comme l'agence CBSD), conduisant au constat que le paysage des agences de programmes ressemble plutôt à un « jardin à l'anglaise » qu'à un « jardin à la française » - ce qui n'est pas, en soi, un problème et peut même constituer un atout.

À l'issue de la phase de préfiguration, qui s'achève mi-2025, la Cour propose de conforter les agences de programmes et formule pour cela deux recommandations :

- 1. confirmer l'existence des agences de programmes en inscrivant leur mission dans les statuts des organismes nationaux de recherche et dans leurs contrats d'objectifs avec l'État (ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, à partir de 2025) ;*
 - 2. proposer un socle commun à même d'assurer un fonctionnement transparent des agences de programmes, sans chercher à homogénéiser les organisations spécifiques actées pour chacune d'entre elles (ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, 2025).*
-

Chapitre III

Une montée en puissance des agences de programmes subordonnée à la levée de nombreuses incertitudes

La création des agences de programmes a été annoncée en décembre 2023 avec un objectif de déploiement sous 18 mois. En juillet 2024, les ministres ont adressé aux dirigeants des ONR concernés des lettres de mission ouvrant une période de préfiguration d'un an, soit jusqu'en juillet 2025. L'enquête de la Cour s'est déroulée sur les trois derniers mois de la préfiguration, sans en attendre l'achèvement. Ce contrôle sur un dispositif en cours de déploiement ne tient donc compte que des seules réalisations connues à la date de l'instruction, sans préjudice des arbitrages ou orientations nouvelles qui pourraient être décidés par le Gouvernement à l'issue de la phase de préfiguration et de nouvelles réalisations des agences.

Pour autant, on peut d'ores et déjà constater que les agences ont conduit un travail très substantiel depuis leur lancement en 2024, reflétant l'adhésion d'une grande partie des communautés de recherche et d'innovation, qui y ont vu une occasion de faire aboutir des sujets d'intérêt commun. Ces premières réalisations encourageantes restent toutefois suspendues à une forme d'attentisme de l'État, qui a tardé à se saisir des propositions formulées par les agences et n'a pas toujours exprimé, ou en tout cas pas toujours clairement, ce qu'il attendait des agences de programmes en termes d'organisation de la recherche publique.

I - Des programmes arbitrés tardivement par l'État, des processus de validation à simplifier

Les agences ont répondu à la commande de l'État de proposer des nouveaux programmes de recherche dans des délais resserrés. Cependant, les programmes ont été validés tardivement, du fait notamment d'une procédure excessivement lourde qui doit donc être simplifiée.

A - Les programmes proposés par les agences ont été arbitrés par l'État sept mois après les échéances fixées

Les lettres de mission demandaient aux agences (hors l'agence de programmes de recherche spatiale dont les programmes sont validés dans un autre circuit) de proposer à l'État « *une à trois thématiques de recherche innovantes et ambitieuses, basées sur des questions scientifiques prioritaires [...] structurées sur la base d'un travail de prospective conduit collectivement, et d'une cartographie des forces dans les domaines concernés* ».

Un budget de 300 M€ a été réservé pour le financement de ces programmes sur la mission *Investir pour la France de 2030*.

Le schéma de validation prévu par les lettres de mission différait légèrement selon les agences, laissant supposer une erreur d'inattention au moment de la finalisation de l'une d'entre elles. D'après la version adressée à la plupart des agences, le calendrier suivant était envisagé : transmission des programmes dans les six mois suivant l'envoi des lettres ; avant la fin de l'année 2024, analyse, hiérarchisation et arbitrage de l'État. Dans les faits, le délai de présentation laissé aux agences a été réduit, le Gouvernement leur ayant demandé de présenter des préprogrammes avant juillet 2024, afin de pouvoir procéder à un premier tri entre les programmes nécessitant un complément d'instruction, les projets écartés et ceux faisant l'objet d'une validation de principe. Seuls ces derniers pouvaient en principe poursuivre le processus – c'est-à-dire donner lieu à la présentation d'un document de cadrage complet fin octobre, début novembre 2024, un arbitrage de l'État fin 2024 et une contractualisation en janvier 2025.

Les premières étapes se sont déroulées de manière rapide et efficace.

Les agences ont proposé 22 préprogrammes d'un montant total de 643 M€, présentés dans des documents de quatre à cinq pages. Les agences ont parfois indiqué que ces programmes ne constituaient qu'une partie des propositions émises en interne par les partenaires (par exemple, l'agence APRS a fait état de 46 idées de programmes, Agralife de 30 idées), ce qui témoigne de la mobilisation importante des acteurs et d'une vraie capacité de hiérarchisation des agences. Ces propositions ont fait l'objet d'une présentation et de discussions lors d'une séance du comité opérationnel recherche (Comop), instance interministérielle présidée par la ministre de la recherche et de l'enseignement supérieur, le 19 juillet 2024.

Une validation de principe a été accordée à 12 programmes (signalés en vert dans le tableau n° 6 ci-dessous), cinq restant à instruire sur la base d'un document remanié ou approfondi (projets signalés en jaune), cinq autres étant écartés pour des raisons diverses (projets signalés en blanc) : besoin d'analyser l'existant, autre financement envisagé, financement d'appui aux politiques publiques et non de recherche, projet à mûrir. Toutes les agences ont vu au moins un de leurs projets être validé.

Lors de la réunion du Comop, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a demandé aux agences de dimensionner les documents de cadrage sur la base d'une enveloppe prévisionnelle allant de 50 à 60 M€ par agence. Cette position d'équilibre, compréhensible au stade de la mise en place des agences de programmes, pourrait désavantager certaines d'entre elles. Ainsi, l'APRS a reçu un avis de principe favorable sur trois programmes estimés initialement à 30 M€ chacun, soit 90 M€ au total, alors qu'un seul des programmes de l'agence CBSD a été retenu pour 50 M€ et un seul programme de l'agence Aped pour 20 M€ (même si

deux autres ont été finalisés ultérieurement dans ce cas). Pour les prochaines programmations, il serait judicieux de différencier les montants en fonction des projets effectivement présentés plutôt que d'accorder un droit de tirage sur des enveloppes à peu près égales pour chaque agence.

Tableau n° 6 : programmes proposés par les agences en juillet 2024

<i>Agence</i>	Programme proposé	Budget envisagé Juillet	Avis Comop Juillet	Document de cadrage Novembre	Budget demandé Novembre
APRS	Prodrom-ND - Troubles neurodégénératifs (5 ans)	30		x	25
	Transcend-ID - Maladies inflammatoires chroniques (5 ans)	30		x	25
	Treasure - Transplantation, régénération et préservation d'organes (5 ans)	30		x	10
Agralife	Systèmes d'élevages durables (8 ans)	35		x	50
	Santé des animaux d'élevage (7 ans)	45			
	Sols vivants (5 ans)	20		x	10
	Agriculture, forêts et cycle de l'eau (8 ans)	40			
CBSD	Dynabiod - Dynamiques de la biodiversité terrestre dans l'anthropocène (8 à 10 ans)	50		x	50
	L'Antarctique : réservoir de biodiversité et rôle majeur pour le climat planétaire et le niveau des mers (8 ans)	50			
	Riotes - Risques Ordinaires dans les Territoires associés à l'occupation et aux usages des Espaces et des Sols	48			
Aped	Réseaux énergétiques de demain (5 ans)	20		x	21,9
	Durabilité des matériaux pour les énergies décarbonées (5 ans)	20			
	Carburants durables hybrides : Ebiocarburants (5 ans)	20		x	18,2
	Science amont pour le nucléaire de fission (5 ans)	30		x	20
Asic	Conception de circuits (5 ans)	20		x	20
	Initiative Packaging (8 ans)	20		x	20
Asic-Numérique	Composants pour l'IA (matériel et logiciel) (6 ans)	55		x	40
Numérique	Évaluation de l'IA, dont sa sécurité (4 ans)	20		x	20
	Jumeaux numériques (5 ans)	20		x	20
	IA pour les sciences (5 ans)	20		x	5
	Infrastructures logicielles pour l'appui aux politiques publiques / Programme Apollo (2 ans)	10			
	Vision Numérique intégrée (5 ans)	10			

Source : Cour des comptes

Légende : programmes pré-validés (vert), restant à instruire (jaune), écartés (blanc) en juillet 2024

Avant le mois de novembre 2024, les agences ont élaboré et transmis à la DGRI 15 documents de cadrage prévoyant une demande totale de subventions de 355,1 M€, les agences Aped et Numérique ayant entretemps finalisé des programmes non validés initialement.

Si le calendrier a été tenu par les agences, il ne l'a pas été du côté des services de l'État. En effet, les 15 programmes proposés par les agences n'ont été validés qu'en juin 2025 par le Comex France 2030 (validation annoncée le 21 juillet 2025 par le ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche), soit avec sept mois de retard par rapport aux échéances initialement prévues. Si des raisons extérieures et imprévisibles tenant au contexte institutionnel justifient en partie ce retard (dissolution de l'Assemblée nationale, absence de gouvernement stable jusqu'en février 2025, mise en œuvre des services votés durant les premières semaines de la gestion 2025), elles n'expliquent pas les délais observés depuis l'adoption d'une loi de finances en février. En effet, il n'est pas normal que l'instabilité politique conduise à un ralentissement si net d'étapes administratives qui pouvaient être réalisées de manière autonome (refonte de la convention entre l'État et l'ANR, conduite des expertises externes, organisation des auditions par les services de l'État...).

Ces délais résultent aussi de l'excessive complexité du processus de décision, qui s'inscrit dans la comitologie de France 2030, très complexe, à laquelle s'est ajoutée une étape politique, avec le Comop Recherche. Il en résulte que le processus d'élaboration et de validation des programmes ne compte pas moins de six étapes.

Tableau n° 7 : les étapes d'élaboration et de validation des programmes

N°	Étapes
1	Validation des préprogrammes dans le cadre du Comop Recherche, instance politique interministérielle pilotée par le MESR et située hors procédure France 2030.
2	Expertise externe organisée par l'Agence nationale de la recherche. Cette expertise est réalisée de manière séparée par trois personnalités académiques et industrielles dont les noms, proposés par l'ANR, ont d'abord dû être validés par le MESR et le SGPI ainsi que par le fonctionnaire de sécurité et de défense du MESR.
3	Examen des documents de cadrage dans le cadre des comités de pilotage ministériels opérationnels (CPMo), instances collectives dans lesquelles l'État est représenté au niveau des services métiers des ministères, qui procède à l'audition des agences et rend un avis sur la pertinence des actions au regard de cinq critères ³⁹ .
4	Examen des documents de cadrage dans le cadre du Comex France 2030, instance collective qui décide du financement et au sein de laquelle l'État est représenté à un niveau directeur / chef de service.
5	Décision du Premier ministre (DPM) portant sur l'ensemble du programme quand le financement est supérieur à 15 M€, le SGPI ayant délégation de signature en dessous de ce montant.
6	Contractualisation entre l'agence et l'ANR (préparation de la convention et des annexes financières, échanges et signature avant délégation des crédits).

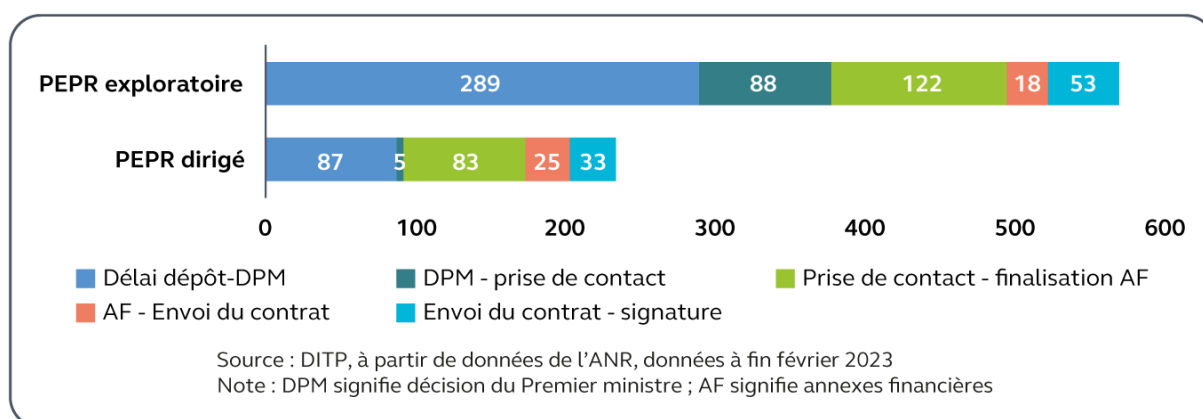
Source : Cour des comptes sur la base des réponses du SGPI, de la DGRI, de l'ANR et des agences de programmes

³⁹ Les cinq critères appliqués sont les suivants : pertinence des programmes proposés au regard des orientations fixées par l'État et de la doctrine d'investissement de France 2030 ; cohérence de l'ambition proposée pour chaque programme dans le document de cadrage stratégique présenté dans le dossier ; équilibre de la gouvernance envisagée pour le pilotage du programme ; capacité des candidats à piloter le programme et à en assurer le déploiement ; capacité des candidats à mettre en œuvre un dispositif d'auto-évaluation du programme.

Ce processus d'élaboration et de validation pose problème à trois titres :

- D'une part, il implique un grand nombre d'acteurs et de décideurs à de multiples niveaux de responsabilité et multiplie donc les risques de dérapage de calendrier. C'est ce qui s'est produit : en février 2025, la DGRI a annoncé aux agences de programmes que le calendrier prévoyait désormais un retour des évaluations en mars-avril 2025 et l'organisation d'un Comex France 2030 en mai. À la mi-mai 2025, huit des 15 expertises avaient été transmises. Les autres ont été communiquées fin mai, de sorte que la réunion du Comex a dû être reportée au 24 juin 2025. Comme indiqué plus haut, le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a annoncé la validation des programmes le 21 juillet 2025. Par la suite, plusieurs semaines ou mois seront sans doute nécessaires pour que les décisions du Premier ministre interviennent et que les contrats entre les agences de programmes et l'ANR puissent être signés.
- D'autre part, ces glissements de calendrier étaient en partie prévisibles. Les agences espéraient que l'État capitaliserait sur l'expérience passée des PEPR, dont les délais avaient été jugés excessivement longs. Ce constat était d'ailleurs partagé par le comité de surveillance du plan France 2030 qui, dans son rapport d'évaluation publié en juin 2023, avait constaté qu'il s'était écoulé un délai de 19 mois entre le dépôt et le conventionnement pour les PEPR exploratoires et de 7,8 mois pour les PEPR d'accélération.

Schéma n° 1 : délais moyens de mise en place des PEPR (en jours)



Source : rapport d'évaluation France 2030, Lancement maîtrisé d'un plan d'investissements à impacts majeurs, juin 2023

- Enfin, les délais sont démotivants. Les agences ont mobilisé des personnels, y compris sur les semaines de l'été 2024, pour finaliser en urgence des propositions, et espéraient légitimement que l'État tiendrait ses délais de son côté. Il faut ajouter à cela que l'absence d'arbitrage empêche d'enclencher les programmes qui sont eux-mêmes soumis à des contraintes telles que le recrutement de post-doctorants sur un marché du travail internationalisé et concurrentiel, l'achat des équipements en respectant les règles de la commande publique. Enfin, les agences Asic et Numérique ont également noté que, s'agissant des programmes portant sur les questions numériques en général et sur l'intelligence artificielle en particulier, qui connaissent en ce moment des évolutions extrêmement rapides, tout délai entraîne un risque de caducité partielle des propositions formulées initialement et pourrait nécessiter de reconfigurer certains projets pour tenir compte des avancées les plus récentes. En définitive, presque toutes les agences ont évoqué les difficultés qu'elles rencontrent pour maintenir

l'enthousiasme des équipes et craignent une démotivation analogue à celle ressentie quelques mois après la création des alliances.

Le SGPI et l'ANR ont relevé, à raison, que plusieurs simplifications notables avaient déjà été actées s'agissant des programmes des agences. Alors que la question de la gestion budgétaire des financements accordés par l'État n'était pas tranchée par les lettres de mission, un consensus s'est dessiné pour que l'ANR, qui dispose d'une expertise reconnue sur ce sujet depuis 2005 et en tant qu'opérateur de France 2030 pour les PEPR, conserve cette mission. Cette décision de bon sens permettra d'éviter la création d'un doublon administratif.

Par ailleurs, la procédure pour les « PEPR des agences » a effectivement été simplifiée par rapport à celle prévue dans la convention du 2 juin 2021 entre l'État et l'ANR pour la gestion des PEPR⁴⁰. Ainsi, la préparation des programmes est internalisée au sein des agences et ne fait pas intervenir le Comex France 2030 pour la constitution de comités scientifiques et technologiques de programme.

Autre simplification importante, une convention par programme sera signée entre l'ANR et l'agence de programmes, et non un contrat par projet composant le programme. Cette solution offre aux agences de programmes une capacité de pilotage et permet de diminuer le nombre d'actes⁴¹.

Un avenant à la convention du 2 juin 2021 a été signé le 14 août 2025 et publié au *Journal officiel* le 17 août 2025⁴². Il reprend ces simplifications sans toutefois neutraliser la complexité inhérente à la superposition de trois générations successives de PEPR : les PEPR d'accélération, les PEPR exploratoires et, désormais, les PEPR des agences. Aller au plus simple devra rester la boussole de l'État lors des prochaines étapes.

B - Des processus d'élaboration et de validation des programmes à simplifier dans une logique de responsabilisation des agences

Il serait pertinent de simplifier encore plus drastiquement la procédure de validation dans un esprit d'économie de temps et de moyens, et en responsabilisant pleinement les agences. La procédure pourrait être recentrée autour de trois impératifs qui découlent des attentes du Gouvernement en matière de recherche dirigée : une expertise de fond, une validation de l'État, une responsabilisation des agences sur les enveloppes.

1° Les programmes ont besoin d'être expertisés de manière sérieuse, puis confrontés aux objectifs du plan France 2030 ainsi qu'à l'expertise de chaque ministère. Les agences doivent internaliser l'expertise en se dotant de conseils scientifiques chargés de l'organiser. Plusieurs

⁴⁰ Convention du 2 juin 2021 entre l'État et l'Agence nationale de la recherche relative au programme d'investissements d'avenir (action *Programmes et équipements prioritaires de recherche*).

⁴¹ À titre d'illustration, l'ANR a calculé que le nouveau système aurait permis de diminuer d'un tiers, voire de moitié le nombre de conventions de reversements entre les établissements parties à un programme. Par exemple, appliqué au PEPR *Agroécologie et numérique*, qui comporte aujourd'hui 20 contrats pour autant de projets et 68 conventions de reversements, le conventionnement au niveau du programme permet de globaliser certains flux et de tomber à 40 conventions de reversements, pour un seul contrat.

⁴² Convention du 14 août 2025 portant avenant à la convention du 2 juin 2021 entre l'État et l'Agence nationale de la recherche relative au programme d'investissements d'avenir (action *Programmes et équipements prioritaires de recherche*).

agences ont déjà pris ce tournant : Agralife, par exemple, a transformé son comité opérationnel en comité d'appui scientifique. L'examen des projets par les comités de pilotage ministériels opérationnels (CPMo) permet de garantir la conformité des propositions aux ambitions de transformation portées par France 2030 en associant tous les ministères intéressés et d'auditionner les agences de programmes sur leurs projets. Ce format mérite d'être conservé.

2° Les programmes ont besoin d'être validés au plan politique par l'État. À cet égard, le Comop Recherche et le Comex France 2030 font doublon. Le choix de l'une ou de l'autre enceinte permettrait d'éliminer une étape. Privilégier le Comex France 2030 conduirait à positionner le MESR plus en retrait ; opter pour le Comop Recherche serait en phase avec la mission du MESR en termes d'innovation mais nécessiterait de formaliser les arbitrages interministériels au préalable.

3° Les programmes ont besoin d'être déployés rapidement par des agences en pleine responsabilité. La délégation de signature du secrétaire général pour l'investissement pourrait être déplafonnée afin d'accélérer la délégation des crédits à l'Agence nationale de la recherche (l'arbitrage sur le fond ayant déjà été rendu avec l'accord de Matignon). L'organisme recevrait de l'ANR une enveloppe globale par programme dont il serait responsable (déploiement auprès des partenaires, sélection des projets, suivi scientifique, décisions de continuation, de modification ou d'arrêt des projets lors de revue d'étapes, évaluation, *etc.*).

Si les évolutions figurant dans l'avenant à la convention État/ANR vont dans le bon sens, il importe que la validation du dispositif de suivi proposé par les agences soit intégrée à l'expertise sur les programmes, et ne nécessite pas de nouveaux circuits de validation postérieurement aux décisions de financement. La qualité de la gestion des programmes doit être intégrée dans les Comp des organismes concernés et constituer un des éléments du dialogue de gestion entre les tutelles et les opérateurs. Une telle délégation de responsabilité implique que les agences se dotent de capacités robustes de suivi des projets (y compris de suivi financier) et d'une démarche de maîtrise des risques, en s'appuyant sur les outils déjà déployés par les organismes porteurs.

Les échanges de la Cour avec les administrations ont montré que ce sujet fait débat. Le SGPI défend les organes de gouvernance de France 2030, au demeurant prévus par les textes, tandis que le MESR soutient la complémentarité entre les mécanismes de validation de France 2030 et le Comop Recherche, instance de coordination des politiques de recherche des ministères. Les CPMo de France 2030 semblent en revanche faire consensus, notamment auprès du Mefsin. En outre, si le périmètre de la délégation de responsabilité que la Cour recommande de mettre en œuvre nécessite d'être précisé entre les ministères, l'internalisation de certaines missions par les agences, en particulier celle de l'évaluation scientifique, fait déjà consensus et se retrouve dans les critères de sélection des programmes (article 2.1.3 de l'avenant du 14 août 2025).

Les autres travaux de programmation des agences

Le travail de programmation des agences ne se réduit pas aux propositions formulées en juillet 2024. En effet, les agences doivent être en capacité de répondre aux commandes de l'État, et d'alimenter ce dernier en propositions scientifiques. Plusieurs agences ont donc élaboré des programmes complémentaires soit spontanément, soit à la demande de l'État.

L'État a ainsi confié à l'Inria depuis 2018 une responsabilité de coordonnateur du volet recherche de la stratégie nationale pour l'intelligence artificielle (SNIA). Ce rôle nouveau préfigurait celui d'agence de programmes. L'agence Numérique l'a naturellement repris. L'État a aussi validé le transfert de l'Inria à l'agence Numérique du pilotage du programme de recherche à risque et du programme « Apollo » de développement d'infrastructures logicielles critiques en appui aux politiques publiques.

L'agence APRS s'est aussi vue confier par le Gouvernement l'élaboration du programme « France Vaccins » (doté de 100 M€), dont le dossier a été déposé en octobre 2024 et qui pourrait être financé dans le cadre de France 2030. L'APRS a également reçu une lettre de mission pour présenter un programme de recherche sur la fin de vie, qui a vocation à être financé sur la mission *Mires* (5 M€). Elle a aussi été mandatée pour le volet recherche de la politique de prévention (50 M€) et présentera un dossier de financement sur la mission *Investir pour la France de 2030*.

L'agence CBSD assure la maîtrise d'ouvrage du programme structurant de recherche aux pôles prévu dans la stratégie polaire française.

Agralife prépare pour sa part une programmation dans le domaine de l'alimentation, avec l'ambition de proposer un ensemble de programmes cohérents sur ce sujet, regroupés dans un livre blanc.

II - Les programmes présentés par les agences contiennent peu d'appels à projets, ce qui devrait en modérer les coûts de gestion

Les agences ont été chargées d'élaborer et de proposer de nouveaux programmes de recherche, dont la gestion génère des coûts de fonctionnement et de gouvernance pris en compte à travers une enveloppe de frais – conformément aux usages en vigueur partout en Europe. Ces coûts, dont le montant devrait avoisiner 60 M€ sur une enveloppe de 300 M€, doivent toutefois être maîtrisés notamment au regard des simplifications introduites par le Gouvernement dans la gestion des programmes par rapport aux précédentes générations de PEPR.

A - Les programmes proposés contiennent peu d'appels à projet, ce qui constitue un élément de simplification appréciable

Les PEPR comprenaient à la fois des projets dits « ciblés », c'est-à-dire déjà prévus au moment de la présentation du PEPR et dont le volume financier était alors directement fixé dans la convention, et des appels à projets ouverts, donc peu ciblés. Par exemple, le PEPR *Hydrogène décarboné* comporte 10 projets ciblés et 11 projets retenus dans le cadre d'appels à projets ou d'un appel à manifestations d'intérêt. De même, le PEPR *Maladies infectieuses émergentes* s'articule autour de trois appels à projets et de trois appels à manifestation d'intérêt, et ne comprend pas de projets dirigés.

Les communautés scientifiques déplorent depuis des années un déséquilibre croissant entre les financements directs et les financements par appels à projets, qui génèrent une forte complexité administrative (répondre aux appels à projets nécessite de déposer des dossiers de candidature avec une chance de succès incertaine⁴³).

Un parti différent a été pris s'agissant des agences de programmes. En effet, le rôle de chef de file confié aux agences, la compétence des organismes porteurs ainsi que le caractère partenarial du processus de décision justifient que les agences sélectionnent directement les projets composant les programmes de recherche en réduisant le fardeau administratif lié aux appels à projets. À cet égard, il convient de relever les consignes très explicites données par le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche sur ce sujet à l'occasion d'une audition devant la commission des affaires économiques du Sénat le 13 mai 2025 : *« J'attends des organismes de recherche qu'ils prennent des risques, qu'ils s'engagent et portent ces sujets. Il existe bien sûr une recherche « bottom-up », fondée sur les appels à projets et l'émergence de sujets portés par les chercheurs eux-mêmes : elle est précieuse. Mais, en complément, les programmes verticaux doivent être assumés et pilotés par le CEA, le CNRS, l'Inrae, etc. C'est leur mission : ces organismes doivent opérer des choix, identifier des programmes, des projets et des chercheurs, et les financer »*. Les lettres de mission rappelaient également cet objectif. Cette orientation est judicieuse en termes de simplicité et de rapidité. Elle remet de la confiance au cœur des processus de décision et responsabilise les ONR dans leur mission d'agence de programmes.

Conformément à ces lignes directrices, les 15 programmes présentés par les agences à l'automne 2024 contiennent peu d'appels à projets. Seuls les programmes de l'APRS sur les maladies neurodégénératives et sur les maladies inflammatoires chroniques, ainsi que le programme d'évaluation de l'intelligence artificielle porté par l'agence Numérique, comportent des appels à projets pour un montant total de 35,5 M€, représentant moins de 10 % du total des financements demandés. Lors de l'instruction, l'ANR a souligné que ce choix permettait de dessiner un équilibre entre, d'une part, le financement d'une recherche guidée par la curiosité des chercheurs *via* les subventions aux laboratoires et les appels à projet génériques et, d'autre part, le financement d'une recherche dirigée organisée par les agences – les trois étant complémentaires. Ce constat peut être partagé, mais une incertitude pèse sur le financement durable de la recherche dirigée.

B - Les frais de gestion et de gouvernance demeurent élevés et pourraient être modérés

Les programmes scientifiques comprennent plusieurs types de dépenses.

La majorité des dépenses se concentre sur la rémunération des personnels de recherche, dont certains sont recrutés pour les besoins du projet (post-doctorants, thésards, contrats à durée déterminée - CDD). À cela s'ajoutent des dépenses d'équipement, par exemple l'acquisition d'une infrastructure technique. Enfin, la base subventionnable comprend des frais de fonctionnement : fluides, petits matériels, consommables, coûts d'utilisation et de maintenance des équipements, frais de déplacement, appui juridique, location ou mise à disposition d'immobilier, frais de propriété intellectuelle, *etc.* Comme une grande partie de ces dépenses n'est

⁴³ Le taux de succès à l'appel à projets générique de l'ANR est de 24,4 % en 2024.

pas directement rattachable au projet – c’est le cas, par exemple, des dépenses indirectes que constituent les quotités de travail des personnels de soutien administratif et juridique qui assurent le suivi des contrats, ou des dépenses difficiles à isoler comme la part de maintenance des machines ou les coûts des fluides associés à un projet précis – les règlements d’aide français et européen admettent qu’une partie des coûts soient valorisés par application de taux ou de forfait, sous forme de « frais d’environnement » et de « frais généraux » aussi appelés « frais de gestion ». Ces derniers correspondent spécifiquement à la partie des coûts d’un projet liés à sa gestion administrative (RH, budgétaire, comptable). Ce système permet de simplifier la conduite des projets de recherche et de prendre en compte les coûts indirects nécessaires à leur réalisation.

Le règlement financier des PEPR plafonne les frais de gestion à 20 % des dépenses éligibles, avant établissement de ces frais (soit 16,6 % du total une fois les frais pris en compte). Ce forfait est en augmentation puisque le PIA 1 appliquait un plafond de 4 % et le PIA 3 un plafond de 8 %. Le plafond français se rapproche de celui applicable à la quasi-totalité des appels à projets du programme Horizon Europe, fixé à 25 % pour le cadre pluriannuel 2021-2027. C’est ce plafond de 20 % hors frais généraux qui s’applique aux programmes proposés par les agences.

À titre d’illustration, le programme *Conception*, pour lequel l’agence Asic sollicite une subvention de 20 M€, comprend 13,3 M€ de frais de personnel (couvrant le recrutement de 10 post-doctorants et le financement de 99 thèses, 41 CDD et 20 CDI), 1 M€ de frais de fonctionnement direct, 0,8 M€ de dépenses d’équipement, 1,5 M€ de financement de chaires et 3,3 M€ de frais de gestion (16,5 %).

En pratique, le coût total associé à la gestion des programmes des agences sera supérieur dans la mesure où le Gouvernement a prévu qu’une part des subventions pourra être affectée au financement de la « gouvernance » des programmes. Ces frais de gouvernance correspondent en réalité à des dépenses d’animation, de comitologie, de structuration des communautés, et parfois d’appels à projets de type « chaires ». Les enjeux de gouvernance ne recoupent pas entièrement ceux associés aux frais généraux, mais ils se situent dans un *continuum* évident de bon fonctionnement des programmes. L’ANR constate que ces besoins, s’ils restent limités à 5 %, s’ajoutent aux 20 % de frais de gestion, ce qui conduit à un prélèvement total de 25 % sur le fonctionnement du programme – un plafond conforme au standard européen.

Frais de gestion : comparaison avec les pays étrangers

L’étude d’impact du projet de loi de programmation de la recherche renseigne sur les frais de gestion dans quelques pays étrangers. Elle souligne qu’une grande partie des pays pratiquent de tels frais avec des taux plus élevés qu’en France.

- Taux maximum de 22 % des coûts directs pour la fondation allemande pour la recherche (*Deutsche Forschungsgemeinschaft*), principale agence de financement de la recherche outre-Rhin ;
- Taux forfaitaire de 20 % pour le fonds national suisse et le fonds autrichien pour la science ;
- Taux maximum de 30 % des coûts directs au Japon (plafonds fixés par le Gouvernement) ;
- Pas de plafonnement pour la fondation nationale pour la science américaine (*National Science Foundation*) qui négocie les taux avec les universités. Le taux moyen est de 50 %, avec des écarts allant de 30 % à 69 %.

L'exploitation des documents de cadrage permet d'identifier les frais de gestion dans six programmes sur 15, et les frais de gouvernance dans 11 programmes sur 15. Dans les autres cas, ces frais sont intégrés au sein d'un projet sans que le niveau de détail des documents ne permette de les isoler. Les annexes financières des contrats passés avec l'ANR offriront ce niveau de détail une fois les programmes arbitrés.

Tableau n° 8 : frais de gestion et de gouvernance par programme (en M€)

Agence	Programme proposé	Budget demandé	Frais de gestion	Frais de gouvernance
APRS	Prodrom-ND	25	/	4
	Transcend-ID	25	/	1
	Treasure	10	/	/
Agralife	Systèmes d'élevage durables	50	10	2
	Sols vivants	10	1,6	0,735
CBSD	Dynabiod	50	8	3,5
Aped	Réseaux énergétiques de demain	21,9	/	1,02
	Carburants durables hybrides	18,2	/	1
	Science amont pour le nucléaire de fission	20	/	1
Asic	Conception de circuits	20	3,32	1,39
	Initiative Packaging	20	3,165	/
Asic-Numérique	Composants pour l'IA (matériel et logiciel)	40	6,332	/
Numérique	Évaluation de l'IA, dont sa sécurité	20	3,3	0
	Jumeaux numériques	20	3,5	1
	IA pour les sciences	5	1	0

Source : Cour des comptes sur la base des données fournies par les agences de programmes et l'ANR

Pour les sept programmes pour lesquels existe une donnée consolidée, les frais représentent respectivement 16,5 % (*Évaluation de l'IA, dont sa sécurité*), 20 % (*IA pour les sciences*), 22,5 % (*Jumeaux numériques*), 23 % (*Dynabiod*), 23,3 % (*Conception de circuits* et *Sols Vivants*) et 24 % (*Élevages durables*) du total demandé. Dans un cas (*Élevages durables*), le taux plafond de 20 % a été établi sur la base de l'assiette subventionnable y compris les frais, et non hors frais comme le prévoit le règlement de l'ANR (ce qui donnerait 8 M€ de frais et non 10 M€).

Une extrapolation sur la base de l'enveloppe de 300 M€ réservée sur la mission France 2030 pour les programmes nationaux de recherche conduit à estimer à environ 60 M€ le montant total des frais de gestion et de gouvernance.

S'il ne faut pas revenir sur le principe des frais d'environnement et des frais généraux (qui évitent la surcharge administrative liée au calcul de coûts réels sur des postes de dépenses pour lesquels une telle opération serait excessivement lourde, chronophage ou pratiquement impossible), et si ces frais sont indispensables pour prendre en compte les charges induites pour les opérateurs par la gestion d'un programme sur plusieurs années, il s'agit toutefois de sommes

importantes qui ne sont pas directement consacrées à la science et dont le volume traduit avant tout une excessive complexité dans l'administration de la recherche. En outre, le plafond de 20 % est souvent appliqué tel quel. Or, la mise en œuvre de taux réduits aurait été logique dans la mesure où les programmes des agences accordent peu de place aux appels à projets (très chronophages et consommateurs en ressources administratives). Des marges existent donc sans doute, comme l'illustre la politique de prélèvement de l'Institut pour la recherche en santé (IRESP – cf. les développements figurant *infra* au B du IV du chapitre III), plafonnée à 15 % des projets en 2024.

L'État, les ONR et les agences de programmes sont donc appelés à se montrer particulièrement vigilants dans la maîtrise de ces coûts de gestion. L'ANR pourrait utilement évaluer la pertinence du niveau global des frais de quelques PEPR pour éclairer les opérateurs sur la réalité des coûts de gestion associés aux programmes scientifiques, et pour identifier des économies en simplifiant les procédures. Par exemple, la simplification des dossiers, la réduction du nombre d'appels à projets, la limitation des comptes rendus et des instances et la mutualisation des coûts des différents programmes au sein des agences méritent d'être encouragées.

En complément, les ONR qui accueillent les agences de programmes devront mobiliser, au profit de ces dernières, des ressources de contrôle et d'audit internes afin de procéder aux vérifications d'usage concernant la réalité et la régularité des dépenses engagées, en appliquant des plans de contrôle hiérarchisés fondés sur les risques : c'est la contrepartie d'une délégation de responsabilité.

III - Le financement durable de la recherche dirigée reste incertain

La recherche dirigée bénéficie depuis 2021 de financements importants à travers les PEPR (qu'il revient aux agences de superviser au plan scientifique), complétés par les nouveaux programmes nationaux de recherche proposés par les agences en 2024. Pour l'avenir, il conviendrait de lever les incertitudes entourant ce mode de financement de la recherche en lui réservant des moyens budgétaires traduisant l'importance qui lui est donnée au sein du financement de la recherche.

A - Des incertitudes à lever quant au financement durable de la recherche dirigée

Les programmes présentés par les agences seront financés sur des crédits budgétaires inscrits sur le programme 424 *Financement des investissements stratégiques* de la mission *Investir pour la France de 2030*. Le positionnement des crédits sur cette mission permet de marquer la différence entre les subventions pour charges de service public des opérateurs, inscrites pour l'essentiel sur le programme 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (Mires), géré par la DGRI, ainsi que sur les programmes 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables* et 191 *Recherche duale (civile et militaire)* s'agissant des actions civiles du CEA. Les objectifs des dotations de base (financer

la recherche académique dans le champ des missions de l'opérateur) et des subventions allouées aux programmes de recherche (financer la recherche dirigée coordonnée par l'opérateur) étant nettement différenciés, cette architecture budgétaire apparaît pertinente.

Des moyens importants sont mobilisés par l'État au profit de la recherche « dirigée ». L'enveloppe de 300 M€ annoncée mi-2024 correspond à un recyclage de crédits sur les actions consacrées à la recherche du plan France 2030 (PEPR et recherche à risque). Lors de la réunion du Comop du 19 juillet 2024, le SGPI, responsable des programmes budgétaires inscrits sur la mission *Investir pour la France de 2030*, avait annoncé qu'une augmentation de cette première enveloppe de 300 M€ serait « envisageable si cela s'avère nécessaire » en recyclant d'autres lignes du plan. Il convient de relever que cette enveloppe s'ajoute aux PEPR déjà annoncés par l'État à hauteur de 2,45 Md€ et dont le principe est similaire à celui des nouveaux PEPR proposés par les agences. Il faut y ajouter les programmes déjà financés dont l'État a transféré l'élaboration et le portage aux agences de programmes, comme le programme France Vaccins à l'APRS, ou un programme de recherche à risque à l'agence Numérique.

Toutefois, à la date de finalisation du présent rapport, le Gouvernement n'avait pas annoncé de financements affectés à des PEPR proposés par les agences de programmes au-delà de l'enveloppe de 300 M€ réservée en 2024. Ainsi, dans le cas où la totalité de cette enveloppe serait engagée en 2025, aucun autre financement n'a été identifié pour de nouveaux programmes nationaux de recherche, à l'exception des fonds pour la recherche spatiale qui sont négociés dans un cadre multilatéral. Il est à craindre que certaines agences ne se démobilisent si elles ne sont plus en mesure de faire valider des propositions en lien avec leurs perspectives stratégiques (CBSD, Agralife, Asic et Aped).

À court terme, des redéploiements internes à la mission *Investir pour la France de 2030* au profit des programmes de recherche portés par les agences peuvent être envisagés sous enveloppe, y compris depuis les lignes non encore engagées consacrées à la recherche, comme les reliquats de l'appel à manifestations d'intérêt SHS (Sciences humaines et sociales - 46 M€).

De manière structurelle, il conviendrait de traduire l'importance donnée à la recherche dirigée comme une troisième modalité de financement de la recherche (aux côtés des dotations de base et des appels à projets, dont l'intérêt n'est pas remis en question) en prévoyant des crédits affectés et en les inscrivant dans un cadre pluriannuel, comme la loi de programmation de la recherche ou un futur programme d'investissement succédant à France 2030 après son échéance en 2027.

Les réponses reçues par la Cour dans le cadre de l'enquête reflètent ces incertitudes budgétaires. Si plusieurs d'entre elles (celles du MESR, de la DGE, du SGPI, de l'ANR, du CEA) reconnaissent l'intérêt qu'il y aurait à pérenniser des crédits dévolus à la recherche dirigée, au côté des financements consacrés à la recherche de base et aux appels à projets (ANR, CNRS), aucune perspective budgétaire ne peut à ce stade être esquissée. Dans sa réponse, la directrice du budget a signalé qu'aucune décision n'avait été arbitrée et souligné l'importance d'optimiser les crédits déjà disponibles.

B - Le rôle des agences dans le suivi des PEPR doit être mieux affirmé

Les lettres de mission demandent aux agences d'assurer la supervision scientifique et la cohérence des actions engagées dans le cadre des PEPR existants.

Ce sujet constituait l'un des principaux points de vigilance du Sénat (cf. le rapport déjà cité) lors de l'examen du PLF 2024 tant la gouvernance des PEPR est complexe⁴⁴ et l'articulation avec les agences de programmes peu évidente. En effet, les PEPR ont été construits « hors agence », selon une procédure prévue par la convention du 2 juin 2021 entre l'État et l'ANR. Chaque PEPR est doté d'une gouvernance spécifique avec un ou plusieurs ONR désignés comme pilotes scientifiques par le Premier ministre et une lettre de mission émanant du Comex France 2030. La genèse des PEPR et celle des nouveaux programmes nationaux de recherche étant très dissemblables, cinq des six ONR chargés d'une agence, pilotes pour au moins un PEPR (tous sauf le Cnes), ont indiqué que le terme de « *supervision* » leur semblait impropre dans la mesure où l'État n'a pas prévu de transférer aux agences le contrôle des PEPR.

Toutefois, l'enchevêtrement des responsabilités est patent. Ainsi, huit PEPR sont au cœur de la thématique d'une ou de plusieurs agences sans que celles-ci ne soient associées à leur gouvernance. C'est le cas, par exemple, du PEPR *5G et réseaux du futur*, doté de 50 M€, piloté par le CEA, le CNRS et l'IMT mais qui se situe dans la zone d'intérêt des agences Asic et Numérique – or, l'Inria n'est pas dans la gouvernance du programme. On peut aussi citer le PEPR *Digitalisation et décarbonation des mobilités*, doté de 30 M€, piloté par l'Université Gustave Eiffel et l'Ifpen, mais qui intéresse au premier chef les agences CBSD et Aped⁴⁵.

Dans d'autres cas de figure, un PEPR peut être copiloté par deux organismes et intéresser les deux agences de programmes portées par ces organismes, ce qui pose la question de savoir quelle agence doit être « *cheffe de file* ». Le SGPI relève l'exemple du PEPR *Quantique*, doté de 130 M€, copiloté par le CNRS, le CEA et l'Inria, qui concerne aussi bien les agences Asic que Numérique. Dans certaines situations, un organisme est copilote d'un PEPR mais son agence n'est pas concernée par le PEPR, rendant plus évident le rôle moteur joué par un autre organisme : c'est le cas du PEPR *Batteries*, sous le pilotage du CNRS et du CEA, qui intéresse les agences Aped et Asic, mais pas l'agence CBSD.

Dans ces conditions, on peut se demander quels sont les enjeux de la démarche de « *supervision scientifique* » demandée par le Gouvernement aux agences – au-delà de la gestion de la concurrence entre les organismes.

D'un côté, il faut éviter de superposer les comitologies, ou bien de démanteler en cours de route des schémas d'organisation actés avec l'État il y a moins de trois ans pour en reconstruire de nouveaux. Il n'y a pas non plus nécessité d'appliquer le même modèle partout : certains PEPR bénéficient d'un pilotage cohérent avec le périmètre des agences, comme le PEPR *Résilience des forêts*, copiloté par le CNRS, l'Inrae et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad), qui intéresse au premier chef les agences CBSD et Agralife.

⁴⁴ Se référer à la convention du 2 juin 2021 entre l'État et l'Agence nationale de la recherche relative au programme d'investissements d'avenir (action *Programmes et équipements prioritaires de recherche*), et en particulier aux tableaux de l'article 3.2 présentant la répartition des rôles.

⁴⁵ Se trouvent aussi dans cette situation les PEPR *Biomasse, biotechnologies et technologies durables pour les produits chimiques et les carburants*, *Décarbonation de l'industrie*, *Recyclage*, *Ville durable et bâtiments innovants* et *Sous-sol, bien commun*, qui intéressent tous l'agence Aped mais où le CEA n'est pas dans les pilotes. Est aussi concerné le PEPR *Surveillance épidémiologique des zoonoses et systèmes d'alerte précoce*, qui intéresse l'APRS, mais qui n'est pas copiloté par l'Inserm. La liste complète est présentée dans l'annexe n° 9.

D'un autre côté, l'enjeu d'articulation est décisif sur le fond, dans la mesure où les agences compétentes sur un ensemble de sujets doivent être en mesure d'organiser la discussion scientifique, qu'il s'agisse de proposer des programmations complémentaires aux PEPR pour en traiter les angles morts, d'anticiper les PEPR de demain ou de contribuer à la valorisation économique et sociale des connaissances issues des premiers PEPR.

La mise en place des agences de programmes offre l'occasion d'ordonner le paysage des PEPR dans un objectif de cohérence des actions de recherche dirigée. Il convient cependant de privilégier les solutions souples et opérationnelles ne nécessitant pas de modifier les conventions passées entre les organismes et l'ANR. Dès 2024, les agences de programmes ont mis en œuvre de bonnes pratiques : participation du directeur exécutif de l'agence aux journées scientifiques des PEPR (CBSD) ; invitation par l'ANR des agences aux évaluations à mi-parcours des PEPR (CBSD, Asic, Aped) ; consultation des PEPR pour bâtir les programmes (Asic, Aped) ; partage des constats prospectifs des agences pour en faire bénéficier les PEPR (Asic, Aped). L'État a confirmé le rôle des agences en précisant dans l'avenant du 14 août 2025 que : *« selon leur champ de compétence, les agences de programmes sont chargées d'assurer la coordination et la cohérence des actions engagées par les PEPR de leur thématique. Cette responsabilité peut le cas échéant être partagée entre plusieurs agences, selon leurs domaines de compétences. Elles veillent à une mise en œuvre optimisée des PEPR existants. Les établissements pilotes scientifiques des PEPR mettent à la disposition des agences l'ensemble des données nécessaires à la bonne connaissance des programmes liés à leur champ de compétence »*.

IV - La prise en compte des enjeux d'innovation et de valorisation doit être renforcée

Les programmes nationaux de recherche et les PEPR constituent un volet du plan France 2030 en matière de recherche. Il importe donc que les programmes proposés répondent aux enjeux de valorisation économique et sociale, d'innovation, et notamment d'innovation de rupture, y compris quand les projets relèvent plutôt de la recherche fondamentale. En effet, l'octroi d'un financement France 2030 implique en contrepartie un impact en matière de transformation de l'économie française et des politiques publiques.

La connexion avec les enjeux d'innovation et de valorisation passe par une clarification des missions (cf. le chapitre I) et par une meilleure association à la gouvernance de l'agence (cf. le chapitre II).

Elle peut aussi s'exprimer en amont, dans le cadre de l'élaboration des prospectives et des programmations stratégiques. Or cette dimension reste inégalement prise en compte selon les agences. La DGE insiste notamment sur le fait qu'il serait nécessaire de bien associer les acteurs socio-économiques et industriels dès les premières étapes de conception afin qu'ils puissent partager les points importants à prendre en compte pour eux⁴⁶. Des liens forts entre le monde académique et le monde économique sont d'autant plus nécessaires que la recherche publique est, par construction et en règle générale⁴⁷, plutôt positionnée sur des niveaux amont

⁴⁶ C'est un enjeu d'autant plus important qu'en France, l'effort de recherche et développement (R&D) se caractérise par un poids important de la dépense publique et une part plus faible de la dépense privée.

⁴⁷ Dans sa réponse à la Cour, l'Inria a signalé que le numérique faisait en partie exception.

voire très amont de l'échelle de maturité technologique dite « échelle TRL » (*Technology Readiness Level*)⁴⁸ avant que les entreprises ne se saisissent de la partie plus applicative.

Ce sujet est particulièrement sensible pour l'agence APRS, qui supervise la recherche dans un domaine où les connexions sont parfois difficiles entre recherche fondamentale, application médicale, commercialisation et adaptation du système de soins (comme l'a montré l'échec du développement d'un vaccin français contre le Covid 19). L'agence d'innovation en santé (AIS), rattachée au SGPI, est présente au comité de l'APRS. Son rôle est de piloter le plan Innovation Santé 2030 (7,5 Md€ initialement programmés sur France 2030), d'anticiper les innovations avec un positionnement plus aval que l'agence de programmes et d'accompagner les projets innovants à partir du TRL 4, c'est-à-dire la première étape de passage d'un concept à une production. L'Inserm a conscience que la bonne articulation entre l'agence (amont) et l'AIS (aval) permettrait de progresser sur des sujets essentiels comme la transférabilité entre les programmes de recherche et le tissu industriel. L'agence APRS indique d'ailleurs avoir initié des échanges avec les industries pharmaceutiques ou les sociétés d'assurance – démarches de décloisonnement qu'il convient d'encourager.

On pourrait également imaginer que les agences de programmes puissent concevoir et porter des programmes de recherche directement avec des industriels, afin d'augmenter le potentiel d'innovation de la France, ce qui implique de sortir d'une logique uniquement centrée sur la recherche publique. Pour ce faire, les agences pourraient structurer des programmes de recherche en partenariat public-privé (donc co-financé par le partenaire privé), sur le modèle de certains *consortia* créés pour répondre aux appels à projets du pilier 2 d'Horizon Europe.

L'exemple du programme de recherche *Ferments du futur* peut constituer une inspiration. Annoncé en novembre 2021 par le Gouvernement dans le cadre de la stratégie nationale pour une alimentation saine et durable, ce programme de recherche consiste à développer des produits fermentés innovants, contenant des protéines à forte valeur nutritionnelle afin de répondre aux enjeux d'augmentation de la population mondiale et de décarbonation de l'agriculture. Porté par l'Inrae, qui en a conçu le principe avec l'Ania, le programme est cofinancé par France 2030 (48,3 M€ sur dix ans) et par 26 entreprises qui apportent des cotisations annuelles ainsi que des financements sur des projets ciblés, avec un objectif de parité dans la prise en charge des coûts entre le public et le privé (« *un pour un* »). La gouvernance du programme repose sur un *consortium* de 41 membres, les acteurs publics et les acteurs privés détenant chacun la moitié des voix. Le programme est positionné sur des travaux de recherche allant de la recherche appliquée jusqu'au prototypage, avec des modalités de financement différentes selon les niveaux de maturité scientifique.

Ce type de démarche de co-construction avec les entreprises pourrait aussi porter sur des objets de recherche à risque dans des secteurs en émergence, comme le fait l'agence allemande pour l'innovation de rupture (*Bundesagentur für Sprunginnovationen*, dite *SPRIN-D*).

Enfin, les enjeux d'innovation doivent impérativement être pris en compte en aval, au niveau de la gouvernance de chaque programme de recherche. Le SGPI a imposé la présence d'industriels dans la gouvernance scientifique des PEPR – ce qui constitue une bonne pratique

⁴⁸ Sur cette échelle, le niveau de maturité d'une technologie est évalué depuis le niveau 1 (la recherche fondamentale commence à déboucher sur de la recherche appliquée) jusqu'au niveau 9 (la technologie est validée dans un environnement réel et peut être déployée en phase industrielle).

que soutient la DGE et qu'il conviendrait de reproduire pour les programmes proposés par les agences. Cela implique que ces dernières montent en puissance pour animer ces différents échelons de gouvernance et s'assurer qu'ils portent leurs fruits.

Dans sa réponse à la Cour, la DGE a indiqué être en plein accord avec ces constats et travailler sur deux pistes : l'association des acteurs économiques dès les premières étapes de conception des programmes et une meilleure mobilisation des comités stratégiques de filières. Le CNRS estime de son côté que ce type d'approche est prématuré au regard du besoin préalable de clarification du rôle de chacun par l'État. La nécessité d'une clarification n'interdit cependant pas de progresser sur la question du lien entre recherche et innovation, qui constitue une priorité. Le CEA a, pour sa part, relevé, à raison, que le succès de la politique d'innovation nécessite de trouver un point d'équilibre entre le travail sur des questions scientifiques de long terme, indispensable pour innover, et la valorisation.

V - Un travail de prospective scientifique qui doit être utile aux pouvoirs publics

L'État demande aux agences de programmes d'établir une prospective dans leur domaine. La remise de ce travail fait explicitement partie des critères de succès attendus par les ministres.

À cette fin, les agences assurent une veille sur les publications académiques afin d'identifier les tendances, les signaux faibles et les angles morts sur chaque thématique. En outre, elles s'organisent pour dresser une carte des forces de recherche permettant d'identifier les ressources indispensables au niveau national. Pour ce faire, les agences de programmes ont mis en place des instruments variés : organisation d'un groupe de travail générique sur la prospective (Numérique), mise en place de groupes de travail thématiques (Agralife), mobilisation des ressources existantes dans les ONR (agences CBSD, Aped, Asic), création d'un comité opérationnel chargé d'une mission d'orientation scientifique (agences Agralife et Santé), déploiement d'un outil de carte partagé avec les partenaires (agence Santé).

En ce qui concerne les livrables, une bonne pratique est mise en œuvre par les agences CBSD, Asic et Numérique, qui élaborent des papiers de position (*policy papers*) à destination des ministères (sur la cybersécurité, l'intelligence artificielle, la stratégie polaire *etc.*). Ce type de format, synthétique, explicite les enjeux actuels et les verrous à lever dans un domaine particulier avec une perspective opérationnelle. Il peut constituer une manière efficace de tisser un lien souvent trop ténu entre les problématiques scientifiques et l'action publique et/ou les questions d'innovation. Le Comp 2024-2028 de l'Inria mentionne cet objet dans les indicateurs de suivi : « À compter du premier trimestre 2025 (de fait dès le dernier trimestre 2024), l'Agence de programmes publiera des *policy papers* ciblés à rythme mensuel (à titre indicatif) et un rapport synthétique annuel, qui donneront lieu à des événements de restitution dédiés [...]. ». L'agence Aped s'est également engagée à produire ce type de document.

Les pratiques de l'agence de programmes de recherche spatiale méritent aussi d'être signalées. En effet, le Cnes anime depuis longtemps un exercice quinquennal de stratégie de recherche sous la forme d'un « séminaire de prospective scientifique » organisé tous les cinq ans sous la présidence du comité des programmes scientifiques. Il s'agit d'un moment d'orientation de la politique de recherche spatiale conçu dans un cadre partenarial. L'agence de programmes s'appuiera sur les conclusions de ce séminaire, dont le dernier a été organisé en

octobre 2024 sur trois jours, pour présenter des propositions à l'État dans le cadre de l'exercice de programmation mené au niveau européen au sein de l'Esa.

Lors de l'instruction, les agences ont toutes insisté sur le fait que leur travail prospectif devait être directement utile aux autorités politiques. À raison, le président-directeur général du CNRS affirme que la valeur ajoutée de l'agence ne réside pas dans « *la réalisation d'une énième prospective scientifique* » mais dans la production d'une stratégie intégrée et systémique ainsi que d'une feuille de route pour l'État. L'administrateur général du CEA tient un discours analogue et défend un travail prospectif orienté vers la « *consolidation de la vision stratégique du domaine des agences, déclinable en programmes nationaux de recherche* ». Cette approche paraît fondée et, d'ailleurs, des prospectives avaient déjà été réalisées par les alliances⁴⁹ mais, dans la plupart des cas, elles n'avaient pas été utilisées par les pouvoirs publics.

Le succès de la mission de prospective des agences dépendra de la manière dont l'État s'en emparera pour nourrir les démarches de planification (écologique, numérique, économique, etc.) et pour la programmation des moyens de la recherche.

C'est au premier chef le rôle de la DGRI, qui a reçu pour mission de piloter l'élaboration de la stratégie nationale de recherche mais dont le rôle dans la coordination des grands enjeux de la recherche publique s'est érodé depuis plusieurs années. La DGRI pourra utiliser les prospectives stratégiques établies par les agences de programmes pour mettre à jour la stratégie nationale de recherche (comme le prévoit la loi) ou pour orienter une part des moyens inscrits dans la loi de programmation de la recherche à l'occasion de la clause de revoyure.

En parallèle, les livrables pourraient utilement être communiqués à d'autres entités chargées de missions scientifiques ou de planification. C'est le cas du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan, créé en mai 2025 par fusion du Haut-Commissariat au plan et de France Stratégie, dont la mission est « *d'animer et de coordonner les travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'État et d'éclairer les choix des pouvoirs publics au regard des enjeux démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires, technologiques et culturels* » (article 1^{er} du décret n° 2025-450 du 23 mai 2025 portant création du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan). Les documents pourraient aussi être transmis à l'OPECST.

Par ailleurs, les contacts à haut niveau (ministres, cabinets ministériels, directions d'administration centrale) avec les agences doivent se poursuivre pour éclairer en continu ces dernières sur les priorités du Gouvernement, et réciproquement. Les agences Asic et Aped ont relevé ce souci de se conformer aux priorités de l'État et projettent d'échanger avec les ministères pour vérifier leur intérêt potentiel avant de rédiger des documents prospectifs et de proposer des programmes. À ce stade, des contacts réguliers ont bien lieu entre le MESR (DGRI) et l'ensemble des agences. Il en va de même pour le ministère de l'économie et des finances (DGE) et les quatre agences dont il assure la supervision. Le ministère chargé de la transition écologique, représenté dans les relations avec les agences de programmes par le CGDD, est particulièrement vigilant quant à la contribution des agences aux politiques publiques portées par le pôle ministériel.

⁴⁹ À titre d'illustration, on peut citer le rapport d'étude d'AllEnvi sur la montée du niveau de la mer (octobre 2019), ou encore la feuille de route d'Ancre sur les enjeux de la contribution de la biomasse à la décarbonation de l'industrie (décembre 2021).

Le CGDD signale qu'il entretient des liens très étroits avec l'agence CBSD, mais aussi avec l'agence APRS (par exemple au titre du chantier interagences *OneHealth* ou encore s'agissant de l'identification de l'exposome⁵⁰ comme l'un des thèmes prioritaires d'APRS) et l'agence Aped (à travers la direction générale de l'énergie et du climat, qui en assure la cotutelle). Il regrette cependant l'absence d'échanges réguliers avec l'agence Agralife, qui dialogue en premier lieu avec le ministère de l'agriculture mais dont le périmètre relève aussi des compétences du ministère chargé de la transition écologique (forêts, ressources).

La place des sciences humaines et sociales (SHS) dans les agences de programmes

Il existe une alliance thématique consacrée aux SHS, l'alliance Athéna. Celle-ci s'est maintenue après la suppression des autres alliances dont les missions ont été absorbées par les agences de programmes. Cette situation pose la question du contenu des missions de l'alliance Athéna et de la manière dont les agences prendront en considération les SHS dans leurs travaux.

Toutes les agences de programmes ont conscience de ce que les thématiques qu'elles recouvrent impliquent à un moment de mobiliser des outils relevant des SHS dans les prospectives et dans les programmes (anticipation des transformations sociétales à venir, compréhension de la réaction des sociétés, évaluation des politiques publiques). Certains projets doivent impliquer des économistes, des juristes, des anthropologues, des historiens, des géographes, *etc.* À titre d'illustration, le programme *Carburants durables hybrides* de l'agence Aped intègre la dimension de géographie économique et de sociologie ; la prospective sur la recherche en alimentation initiée par Agralife comportera une dimension de sciences sociales ; l'agence Numérique souhaite présenter une feuille de route sur l'éthique de la recherche dans le numérique (le Comp 2025-2028 de l'Inria tient compte d'une recommandation de l'évaluation du HCERES qui recommandait d'accélérer l'intégration scientifique des SHS dans les recherches menées par l'institut) ; l'agence de programmes de recherche spatiale indique être en train de structurer un programme de sciences humaines et sociales (SHS) qui passe par des soutiens à des thèses et post-doctorants soit dans des sciences qui concernent le spatial (histoire du spatial, droit du spatial), soit dans celles qui l'utilisent (archéologie). L'agence CBSD est allée plus loin en intégrant la dimension SHS au comité des partenaires avec l'Ined et l'institut CNRS-SHS. L'agence APRS a aussi associé l'Ined à sa gouvernance. Seule l'agence Asic n'a pas encore intégré les SHS dans sa réflexion, qui porte aujourd'hui sur des sujets technologiques très en amont, mais elle se dit consciente qu'il sera nécessaire d'associer prochainement des économistes et des experts en SHS lorsque les usages finaux seront identifiés.

Aurait-il fallu une agence de programme sur les SHS ? Non, dans la mesure où les SHS recouvrent un ensemble de disciplines qui ont vocation à être mobilisées dans les programmes de recherche dans une logique de transversalité et de pluridisciplinarité, mais ne correspondent pas à une thématique homogène de recherche et d'action publique. Ce même raisonnement explique qu'il n'y ait pas d'agence de programmes propre aux sciences mathématiques. L'absence d'agence SHS n'empêche d'ailleurs pas de les soutenir, y compris avec France 2030 : un appel à manifestation d'intérêt SHS a été lancé en avril 2024 et a permis de soutenir six projets partenariaux considérés comme structurants pour 54 M€.

⁵⁰ Concept englobant la totalité des expositions à des facteurs environnementaux, c'est-à-dire non génétiques, que subit un organisme humain depuis sa conception jusqu'à sa fin de vie, en passant par le développement *in utero*, complétant l'effet du génome.

Dans ce contexte, quelle est encore l'utilité de l'alliance Athéna ? Sa déléguée générale indique qu'une proposition a été faite au MESR pour augmenter ses moyens. La priorité est plutôt de la recentrer sur l'établissement et l'actualisation de la carte des forces de recherche, dans une logique de pôle de ressources pour les agences, les ONR, mais aussi la recherche privée (identifier les bons laboratoires en SHS pour les projets de recherche). Sa convention fondatrice, signée en mars 2021, pourrait être renouvelée en ce sens.

VI - Décider et rassurer : le chemin de crête des agences de programmes

La plus-value des agences de programmes dépendra de leur capacité à orienter la recherche dans leur champ thématique, et potentiellement à trancher entre des options différentes. Or, pour s'imposer, elles ont besoin de susciter un climat de confiance avec leurs partenaires. Entre décider et rassurer, la plupart des agences suivent donc un chemin de crête. Quelques indicateurs simples permettraient de vérifier objectivement si elles y parviennent.

A - Au cours de leur première année d'existence, les agences se sont attachées à « jouer collectif » pour fédérer leurs partenaires

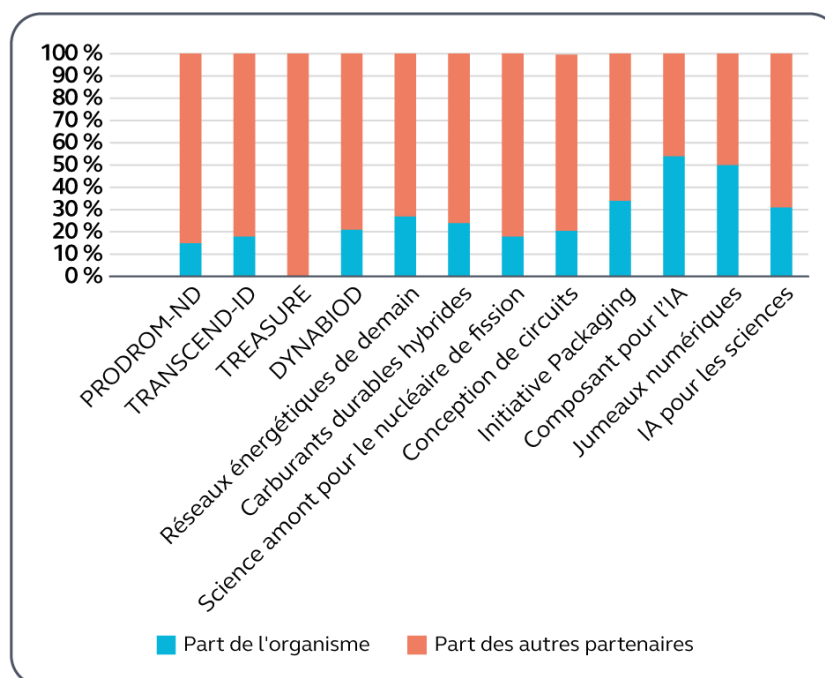
Toutes les agences, à l'exception de l'agence de programmes de recherche spatiale, qui existe déjà depuis 1961, et de l'agence Numérique, dont la préfiguration était déjà amorcée depuis 2021, ont insisté sur le fait que la priorité de l'année de préfiguration était de cultiver la confiance. Il s'agit d'ailleurs d'un des critères de succès identifiés dans les lettres de mission signées par les ministres.

Selon le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), qui devrait publier en septembre 2025 les rapports d'évaluation de l'Inserm et du CEA – les premiers à prendre en considération le rôle des agences de programmes – la confiance implique d'abord une gouvernance claire et une grande transparence sur les processus de travail et sur les attributions de financements. Cette préconisation, qui est fondée, devrait notamment conduire chaque agence à se doter d'une gouvernance collégiale et d'un règlement intérieur (voir sur ce point le chapitre II).

Toutefois, la qualité du travail d'animation de l'agence ne se mesurera pas uniquement à l'aune des règles de gouvernance. Il est indispensable que la confiance se traduise concrètement dans les programmes en démontrant que l'agence sert le collectif. La proportion du budget des programmes confiée à d'autres partenaires que l'organisme porteur de l'agence peut constituer un indicateur objectif de mesure du respect de cet impératif.

À cet égard, il convient de relever que pour 12 des 15 programmes proposés en 2024, les agences ont joué le jeu en proposant que 74 % des financements soient dirigés vers d'autres opérateurs de recherche que les organismes porteurs des agences, qui ne recevraient que 26 % des fonds. Les agences les moins « intégrées » sont aussi celles qui délèguent le plus largement à d'autres opérateurs de recherche (89 % pour l'agence APRS, 79 % pour l'agence CBSD, 77 % pour l'agence Aped).

Graphique n° 4 : répartition budgétaire des programmes proposés en juillet 2024



Source : Cour des comptes sur la base des données transmises par les agences de programmes ; données indisponibles à ce stade pour les programmes portés par Agralife et pour le programme d'évaluation de l'IA

Cette répartition doit toutefois être considérée avec précaution. En effet, la ventilation financière est approximative, car la répartition effective des fonds par établissement dépendra des unités de recherche qui collaboreront au programme. Or, de nombreuses unités sont mixtes, et associent donc plusieurs partenaires. Ainsi, la ventilation des crédits du programme *Dynabiod* est uniquement réalisée à partir du pilote de chacun des projets, et non des entités qui mèneront réellement les actions de recherche. De même, une partie du budget alloué à l'Inria pour le programme susmentionné de *Jumeaux numériques* comprend des éléments non fléchés éventuellement alloués à d'autres partenaires sur des projets transverses. En outre, le fait que les forces de recherche de l'ONR porteur de l'agence soient associées au programme est parfaitement normal, le panachage entre les partenaires ayant logiquement vocation à être effectué en tenant compte de la spécificité de chaque projet, sur la base de critères scientifiques, et non d'un « partage du gâteau » entre les parties. Enfin, il faudra apprécier la répartition fine entre les unités de recherche et pas seulement entre les structures pilotes, et sur plusieurs exercices et pas seulement à partir d'une vague de programmation.

Il revient au MESR d'apprécier au cas par cas si l'agence joue bien le jeu du collectif en demandant systématiquement que la répartition indicative soit renseignée dans les annexes financières des projets présentés à la validation de l'État. En complément, il serait utile que le HCERES, lors des évaluations régulières des ONR, apprécie *ex post* la répartition des financements et que cette donnée soit rendue publique. Le constat d'une insuffisante association

des forces de recherche des partenaires par une agence devrait conduire l'État à renforcer la séparation entre la mission de l'ONR et sa mission d'agence, voire à déconnecter les deux.

B - Les agences doivent être en capacité de jouer un rôle d'orientation et de direction

L'État attend des agences de programmes qu'elles jouent un rôle d'orientation stratégique et de direction dans leur domaine d'intervention. Ce rôle n'a pas été conçu comme une tutelle sur les autres acteurs de la recherche mais comme une capacité à élaborer et coordonner un agenda partagé sur les sujets d'intérêt collectif et, partant, à trancher entre plusieurs orientations si nécessaire.

À l'exception de celles portées par le Cnes et l'Inria, les agences de programmes ont privilégié, lors de leur première année d'existence, une approche prudente et horizontale, de sorte que le point d'équilibre entre capacité à orienter et capacité à rassurer penche plutôt vers cette dernière. C'est le cas de l'agence APRS, hébergée par l'Inserm, organisme dont la Cour a déjà relevé les difficultés à s'imposer à son écosystème⁵¹.

Chevauchement des missions : le cas de l'APRS

La construction de la stratégie en matière de recherche médicale implique de nombreux acteurs, dont les missions recoupent en partie celle de la nouvelle agence de programmes.

L'agence nationale de recherche sur les maladies infectieuses émergentes (ANRS-MIE) a pour mission d'animer, de coordonner, d'évaluer et de financer la recherche sur les maladies infectieuses (en particulier le VIH et les hépatites virales, qui sont à l'origine de la création de cette structure en 1988, et aussi les infections sexuellement transmissibles, la tuberculose, *etc.*). Elle joue autant un rôle d'agence de programmes que d'agence de moyens en finançant et gérant des appels à projets, comme le fait l'ANR. Elle dirige également le PEPR-MIE confié à l'Inserm. Ancien groupement d'intérêt public (GIP), l'ANRS-MIE possède depuis 2012 un statut d'agence autonome identique à celui de l'agence de programmes Santé, en application de l'article R. 324-6 du code de la recherche, qui autorise le conseil d'administration de l'Inserm à créer des « *agences ou [...] services contribuant à l'accomplissement des missions de l'institut et la fixation de leurs règles d'organisation et de fonctionnement* ». Son directeur est nommé par arrêté des ministres chargés de l'éducation nationale et des affaires sociales et son budget constitue une section individualisée au sein du budget de l'Inserm. Elle est dotée de 96 ETPT et a engagé 10,1 M€ de dépenses de personnel, de fonctionnement courant et de locaux en 2024, soit plus de dix fois les moyens de l'agence de programmes en Santé.

⁵¹ Voir les observations définitives sur les comptes et la gestion d'Inserm et d'Inserm Transfert, janvier 2023.

De même, l'Institut pour la recherche en santé publique (Iresp) est un groupement d'intérêt scientifique comportant 13 membres fondateurs⁵², créé en 2007. Sa convention constitutive lui assigne comme mission de « *développer, structurer et promouvoir la recherche en santé publique, en articulation avec les différents acteurs qui interviennent dans le champ et en lien avec les besoins de connaissances de ses membres et plus largement, des divers acteurs concernés et la société dans son ensemble, afin de renforcer les interventions et politiques visant à l'amélioration de l'état de santé et de bien-être de la population* ». Son fonctionnement et son budget sont intégrés à celui de l'Inserm. Comme l'ANRS-MIE, il s'agit à la fois d'une agence de programmes et d'une agence de moyens déployant des appels à projets à destination des chercheurs. Ces appels à projets déclinent des programmes thématiques (six) gérés par l'Iresp sur des sujets aussi variés que les addictions, l'épilepsie ou les essais cliniques. L'Iresp disposait de 12,3 ETP et était doté d'un budget de fonctionnement de 1,16 M€ en 2024.

On peut également citer les missions de l'Institut national du cancer (INCa), opérateur doté de la personnalité morale que la loi charge de « *coordonner les actions de lutte contre le cancer* » et de proposer une « *stratégie décennale de lutte contre le cancer* » (article L. 1415-2 du code de la santé publique), en plus de ses missions d'agence de moyens et d'opérateur de l'État spécialisé sur le cancer.

La Cour avait déjà relevé dans son rapport de 2023 sur l'Inserm que l'ANRS-MIE et l'INCa jouaient un rôle très positif : l'attribution de moyens dans la durée, la continuité du travail d'animation, le soutien politique dont ils ont bénéficié, ont permis de développer des communautés scientifiques françaises influentes à l'échelle internationale sur les questions du sida et du cancer.

Cependant, la création d'une agence de programmes en Santé rebat les cartes sur une partie de leurs missions. En effet, aujourd'hui, les feuilles de route de ces différentes entités, dont une partie seulement des missions se chevauchent (stratégie, coordination, animation, mais pas les missions d'expertise et de gestion de moyens), ne sont pas automatiquement partagées et les actions se coordonnent difficilement, ce qui occasionne des risques de doublon. Par exemple, le volet « addictions » du programme national de recherche sur la prévention sanitaire, que le Gouvernement a confié à l'agence de programmes, recoupe les actions de l'Iresp. Le directeur exécutif de l'agence de programmes et le directeur de l'Iresp sont conscients de ces interférences et souhaitent les limiter car elles ont pour conséquence d'augmenter les coûts de coordination et, partant, les frais de gestion et de gouvernance afférents aux programmes de recherche.

Cependant, une fusion de l'agence APRS, de l'ANRS-MIE, de l'Iresp et de l'INCa ne serait pas opportune. En effet, l'agence de recherche en Santé doit rester une structure souple, un « navire amiral » chargée de coordonner puis de fixer la direction stratégique. Elle n'a pas vocation à gérer elle-même des moyens, alors qu'au contraire, l'ANRS-MIE, l'INCa et l'Iresp sont avant tout des agences de financement. Ainsi, la question d'une modification des statuts de ces organismes doit être examinée pour s'assurer que le pilotage stratégique national soit bien exercé au niveau de l'Inserm, *via* l'agence de programmes. L'État doit soutenir l'Inserm dans la montée en régime de l'agence APRS, qui doit recevoir les moyens nécessaires et avoir des marges de manœuvre suffisantes pour exercer son rôle de coordination pour le compte de tous les autres acteurs.

Il est évident qu'aucun indicateur quantitatif ne pourra traduire fidèlement la capacité des agences à jouer un rôle directionnel. Pour autant, certaines données sont parlantes : le nombre de papiers de position présentés par une agence, le nombre et la qualité des programmes de recherche qu'elle est en mesure de proposer, éventuellement le taux de satisfaction des partenaires par rapport aux résultats du travail de l'agence.

⁵² Inserm, Assurance maladie, Anses, Santé Publique France, le CNRS, l'Institut national du cancer, *etc.*

Sur cette base, il serait souhaitable d'établir, autant que possible, des modalités communes d'évaluation des agences de programmes, ayant vocation à être inscrites dans les Comp des ONR concernés. Ces modalités d'évaluation pourraient comprendre à la fois des indicateurs clefs permettant aux ministères de suivre le travail des agences dans le cadre des comités de liaison, et une évolution des référentiels d'évaluation du HCERES. Les deux démarches auraient intérêt à être élaborées en étroite association entre le MESR, les autres ministères et le HCERES.

Les critères d'évaluation pourraient être fondés sur les réalisations (en s'inspirant du modèle des objectifs contractualisés entre l'État et l'Inria dans le Comp 2024-2028 de cet établissement), afin de sortir d'un débat polarisé autour des questions d'équilibre institutionnel au profit d'une appréciation fondée sur ce que font effectivement les agences. Compte tenu des différences importantes entre ces dernières, notamment en termes de maturité, les jalons inscrits dans le référentiel d'évaluation auraient vocation à être individualisés selon les agences. Quelques indicateurs simples pourraient être envisagés, à adapter au cas particulier de chaque agence en lien avec ses tutelles.

Tableau n° 9 : proposition de jalons d'évaluation des agences de programmes

<i>Objectifs</i>	<i>Indicateurs</i>
<i>L'agence propose des programmes de recherche</i>	Nombre de programmes proposés
<i>L'agence établit des prospectives stratégiques</i>	Nombre de papiers de position transmis
<i>L'agence contribue aux politiques publiques</i>	Correspondance avec les plans qui structurent les politiques publiques
<i>L'agence fédère les communautés de recherche dans une logique collective</i>	Part des financements allant vers d'autres acteurs que l'ONR porteur de l'agence de programmes Taux de satisfaction des partenaires (apprécié par sondage)
<i>L'agence monte en puissance</i>	Existence d'une gouvernance particulière par programme
<i>L'agence tient compte des enjeux d'innovation</i>	Présence d'industriels dans la gouvernance des programmes Programmes public-privé

Source : Cour des comptes

La mise en place de ce référentiel devrait figurer au cœur de la phase de post-préfiguration des agences de programme qui s'ouvrira à la rentrée 2025. Lors de la contradiction, le MESR a indiqué son accord avec cette recommandation et annoncé qu'elle serait mise à l'ordre du jour d'une prochaine réunion du Comop Recherche.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En un an et demi, les agences de programmes se sont mobilisées pour proposer des programmes nationaux de recherche et mettent progressivement en place les outils d'élaboration de prospectives stratégiques.

Pour autant, de fortes incertitudes entourent leur avenir. D'une part, l'État n'a validé qu'en juillet 2025 les programmes élaborés à l'été précédent et finalisés à l'automne 2024, en raison de l'instabilité politique mais aussi de la lourdeur des procédures d'acceptation des propositions des agences de programmes. D'autre part, si les crédits permettant de financer une première vague de programmes sont bien réservés sur l'enveloppe de France 2030, aucun autre financement n'est à ce stade envisagé. Enfin, bien que les contacts avec les ministères soient riches, la manière dont les pouvoirs publics se saisiront des travaux de prospective réalisés par les agences n'est pas encore clairement définie.

L'enquête a également permis d'identifier trois points de vigilance. Le premier concerne le volume des frais de gestion associé aux programmes nationaux de recherche, qui apparaît d'autant plus élevé que les agences ont fortement simplifié les processus en limitant drastiquement les appels à projets. Par ailleurs, la place accordée aux questions d'innovation est insuffisante. Une réflexion sur ce point est indispensable pour s'assurer que les recherches pilotées par les agences seront valorisées. Enfin, la plupart des agences de programmes doivent encore prouver qu'elles peuvent jouer le rôle d'orientation, c'est-à-dire de direction, qui leur est dévolu, en capitalisant sur la confiance qu'elles ont acquise auprès de leurs partenaires.

Pour accompagner cette réforme utile, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 3. simplifier le processus de validation des programmes nationaux de recherche et opérer au profit des agences de programmes une délégation de responsabilité (secrétariat général pour l'investissement, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, Agence nationale de la recherche, 2025) ;*
- 4. maîtriser les frais de gestion et de gouvernance associés à la gestion des programmes (agences de programmes, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, Agence nationale de la recherche, 2025) ;*
- 5. traduire l'importance donnée à la recherche dirigée dans la répartition des moyens de la recherche publique et inscrire ces derniers dans un cadre financier pluriannuel (ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, 2026) ;*
- 6. renforcer la prise en compte des enjeux d'innovation et de valorisation en confortant le rôle des acteurs économiques dans la conception, la validation, le financement et le suivi des programmes gérés par les agences (agences de programmes, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, ministère de la santé et de l'accès aux soins, 2025) ;*
- 7. utiliser les prospectives stratégiques fournies par les agences de programmes dans la conception des politiques publiques (ministère de l'enseignement supérieur et de la*

recherche, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, ministère de la santé et de l'accès aux soins, 2025) ;

8. *établir un référentiel commun d'évaluation des agences de programmes fondé sur leurs réalisations (ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, 2025).*
-

Liste des abréviations

AAPG	Appel à projets générique de l'ANR
Ademe	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
Agralife	Agence de programmes agriculture, alimentation durable, forêt et ressources naturelles associées
Andra.....	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs
ANR	Agence nationale de la recherche
ANRS-MIE	Agence nationale de recherche– Maladie infectieuses et émergentes
ANRT.....	Association nationale de la recherche et de la technologie
Anses	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
ANSM	Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé
Aped	Agence de programmes énergie décarbonée
APRS.....	Agence de programmes de recherche en santé
Asic	Agence de programmes du composant aux systèmes et infrastructures numériques
Avuf	Association des villes universitaires de France
CBSD	Agence de programmes climat, biodiversité et sociétés durables
CEA.....	Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives
Cerema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGE.....	Conférence des grandes écoles
Cnes.....	Centre national d'études spatiales
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
Comp	Contrats d'objectifs, de moyens et de performance
Cop	Contrats d'objectifs et de performance
CSF.....	Comité stratégique de filière
DGE	Direction générale des entreprises
DGRI	Direction générale de la recherche et de l'innovation
Ensam.....	École nationale supérieure d'arts et métiers
Epic	Établissement public à caractère industriel et commercial
EPST	Établissement public à caractère scientifique et technologique
Fam	Foyers d'accueils médicalisés
FIT.....	French institutes of technology
HAS.....	Haute autorité de santé
IA	Intelligence artificielle
Ifremer.....	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGN.....	Institut géographique national
Inca.....	Institut national du cancer
Ineris.....	Institut national de l'environnement industriel et des risques

Inrae	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
Inria	Institut national de recherche en informatique et en automatique
Inserm.....	Institut national de la santé et de la recherche médicale
INSU	Institut national des sciences de l'Univers
IPP	Institut polytechnique de Paris
IRD.....	Institut de recherche pour le développement
IRESP.....	Institut pour la recherche en santé publique
LNE.....	Laboratoire national de métrologie et d'essais
Masa	Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire
MEFSIN	Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique
MESR.....	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
MNHN	Muséum national d'histoire naturelle
Minarm.....	Ministère des armées
Mires	Mission interministérielle recherche et enseignement supérieur
MTE	Ministère de la transition écologique
NTE.....	Nouvelles technologies pour l'énergie
OFB	Office français de la biodiversité
Onera.....	Office national d'études et de recherches aérospatiales
ONF-CNPF	Office national des forêts-Centre national de la propriété forestière
ONR	Organismes nationaux de recherche
OPECST.....	Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques*
PCME.....	Président de la commission médicale d'établissement
PEPR	Programmes et équipements prioritaires de recherche
PPR	Programmes prioritaires de recherche
PIA	Programme d'investissements d'avenir
PUI	Pôle universitaire d'innovation
SGPE.....	Secrétariat général à la planification écologique
Shom	Service hydrographique et océanographique de la marine
SHS	Sciences humaines et sociales
SNR.....	Stratégie nationale de recherche
UMR.....	Unité mixte de recherche

Annexes

Annexe n° 1 : lettre de cadrage de l'enquête adressée au président de la commission des finances de l'Assemblée nationale	96
Annexe n° 2 : l'agence <i>Climat, biodiversité et société durable</i> (CBSD)	98
Annexe n° 3 : l'agence <i>Agriculture, alimentation durable, forêt et ressources naturelles associées</i> (Agralife)	100
Annexe n° 4 : l'agence de programmes de recherche en santé (APRS)	102
Annexe n° 5 : l'agence <i>Numérique, logiciel et algorithmes</i>	104
Annexe n° 6 : l'agence <i>Énergie décarbonée</i> (Aped)	106
Annexe n° 7 : l'agence <i>Du composant aux systèmes et infrastructures numérique</i> (Asic)	108
Annexe n° 8 : l'agence de programmes de recherche spatiale	110
Annexe n° 9 : liste des PEPR (juin 2025) et zones d'intérêt des agences de programmes	111
Annexe n° 10 : résultats du sondage réalisé auprès des partenaires des agences	113

Annexe n° 1 : lettre de cadrage de l'enquête adressée au président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

Cour des comptes



Le 07 FEV. 2025

Le Premier président

Ch

Monsieur le Président,

Par lettre du 10 octobre 2024, vous avez demandé à la Cour, sur le fondement de l'article 58-2 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la réalisation d'une enquête portant sur les agences de programme.

En réponse, je vous indique que la Cour est en mesure de réaliser cette enquête, qui sera confiée à la troisième chambre, présidée par le président Nacer Meddah.

Dans la perspective de cette enquête, je suis en mesure de vous fournir les précisions suivantes :

Créées au début de l'année 2024 à la suite du discours du 7 décembre 2023 du Président de la République, les sept agences de programme portées par six organismes nationaux de recherche (ONR) se sont vu confier une mission de pilotage stratégique thématique, consistant, dans le champ thématique de chaque agence, à conduire des programmes nationaux de recherche, à animer la communauté scientifique et à mener un travail de veille et de prospective.

1-Le rapport s'attachera à identifier les conditions de constitution des agences de programme, en analysant notamment les critères de sélection des thématiques et des ONR responsables des agences. Il examinera le contenu des missions assignées aux agences à la fois dans les lettres de mission de leurs responsables, dans les textes régissant la gouvernance interne des ONR et, potentiellement, dans les conventions d'objectif en vigueur ou en discussion avec l'État. La Cour se penchera en particulier sur l'articulation des agences de programme avec les autres parties prenantes du pilotage des programmes de recherche comme l'Agence nationale de la recherche (ANR), le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) qui porte France 2030 et les instituts nationaux. L'objectif sera notamment de vérifier si la création des agences de programme conduit bien à un renforcement de l'offre thématique de recherche sur les missions qui leur sont confiées ou si elles constituent une « couche supplémentaire » dans un environnement déjà complexe

Monsieur Éric Coquerel
Président de la commission des finances
Assemblée nationale
126 Rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP

2-Le rapport portera également sur la gouvernance et le fonctionnement des agences, la dissociation entre les missions relevant d'une agence et celles relevant des ONR au sein de ces derniers, leur fonctionnement concret, les moyens financiers et humains qui leur sont consacrés par les partenaires, et enfin sur le rôle de l'État dans les processus.

3-Enfin, le rapport examinera les premières réalisations des agences de programme, étant entendu que l'enquête portera sur un dispositif en cours de déploiement et ne permettra donc pas de mesurer son impact à l'issue du délai de 18 mois fixé par le Président de la République pour leur installation. Ce travail s'appuiera à la fois sur les résultats du travail des agences (étude des programmes labellisés en juillet 2024 et des programmes en cours d'élaboration, travaux de veille et de prospective, animation de l'écosystème sur la thématique de l'agence) ainsi que sur les conséquences de leur action à court terme (notamment sur l'équilibre entre recherche dirigée et initiatives des chercheurs et en termes de simplification du fonctionnement de la recherche) comme à long terme (la création des agences est-elle porteuse de transformations profondes dans le fonctionnement de la recherche publique ?). La Cour travaillera aussi sur les modalités que le Gouvernement a prévues pour contrôler et évaluer le travail des agences et proposer, le cas échéant, des modifications du dispositif.

Les agences de programme étant en nombre limité, la mission prévoit d'interroger l'ensemble de ces structures afin de disposer d'une vision exhaustive et de pouvoir dresser des analyses comparatives.

Le rapport vous sera remis au plus tard en novembre 2025 à l'issue de la procédure d'instruction et de contradiction avec les administrations, réalisée par la Cour.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération

P. Moscovici

Pierre Moscovici

Pierre Moscovici

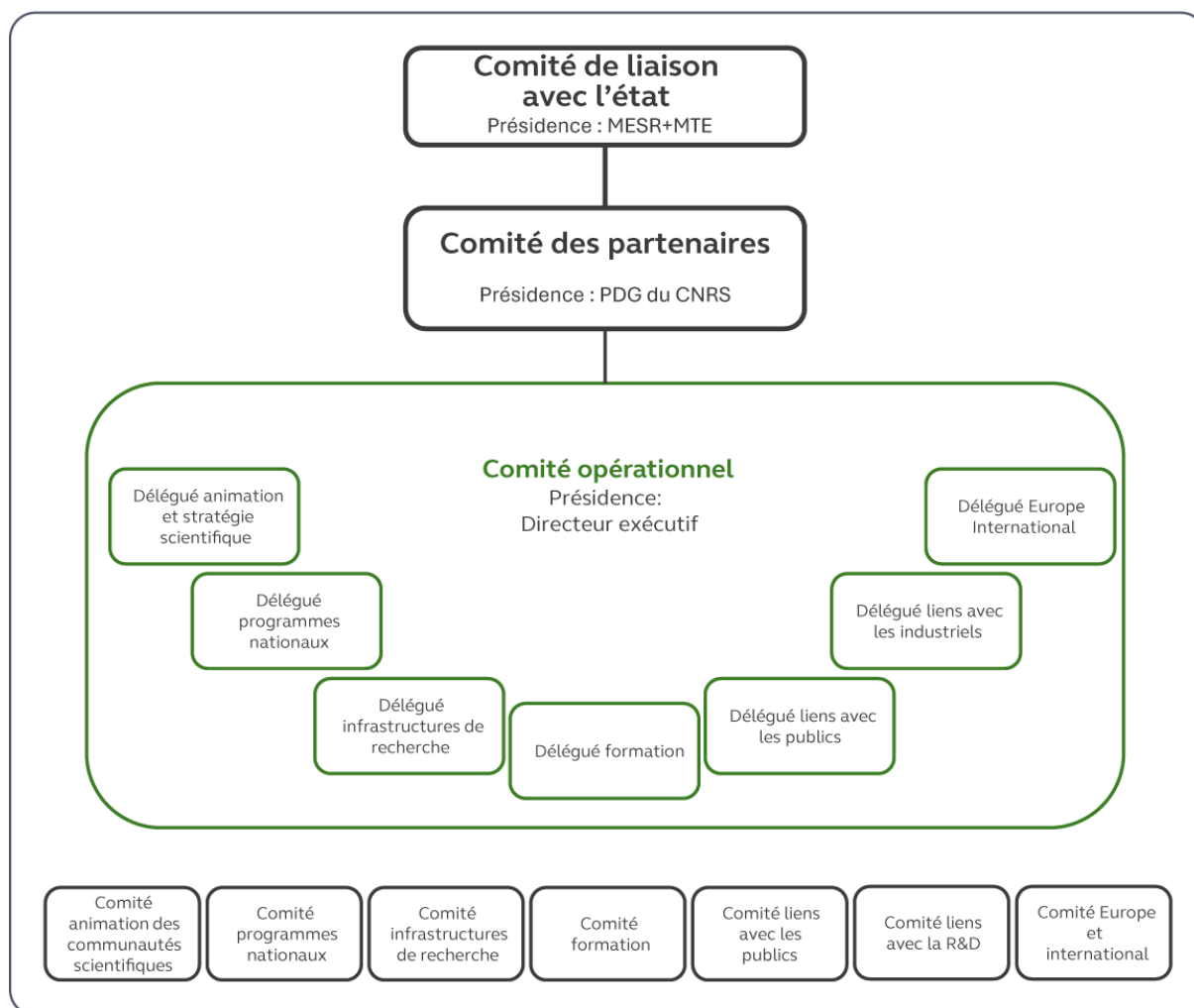
Annexe n° 2 : l'agence *Climat, biodiversité et société durable* (CBSD)

Gouvernance et organisation

La lettre de mission signée par le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a confié au CNRS la responsabilité de mettre en place une agence de programmes compétente sur un champ très large de sujets, allant du changement climatique à la protection de la biodiversité, incluant la protection des ressources et faisant le lien avec la manière dont les sociétés humaines les appréhendent.

L'agence compte à ce jour une chercheuse du CNRS dans la fonction de directrice exécutive. Deux recrutements sont en cours pour un ETP et la mise à disposition aux deux tiers d'un professeur chargé du projet « intervention climatique ».

Organigramme n° 1 : l'agence *Climat, biodiversité et société durable* (CBSD)



Source : agence CBSD

Le comité opérationnel est présidé par la directrice exécutive. Il est composé des sept délégués de comités constitués autour des directives de la lettre de mission, auxquels ont été ajoutés un volet « formation » et un volet « lien avec les publics ». Les comités spécifiques sont chacun pilotés par un partenaire volontaire de l'agence, choisi pour quatre ans.

Avec seulement deux collaborateurs actuellement, dont la directrice exécutive, l'agence CBSD a opté pour un format réduit. La place laissée aux partenaires ainsi que le choix de leur confier le pilotage de certains comités s'inscrit dans les principes généraux de travail promus par l'agence.

L'agence CBSD est la seule qui ne dispose d'aucune représentation économique *stricto sensu* au comité des partenaires. D'après sa direction, le champ thématique de l'agence est trop éloigné des acteurs industriels pour pouvoir les identifier et répondre à leurs attentes. Le lien avec les enjeux d'innovation est néanmoins assuré par l'intermédiaire de l'Association nationale de la recherche et de la technologie (ANRT).

Missions

Les missions de l'agence sont effectuées par les comités. Le comité « infrastructures de recherche » de l'agence est mutualisé avec l'agence Agralife, étant issu de la prolongation des travaux initiés dans le cadre de l'alliance AllEnvi.

Un seul programme de l'agence a été retenu dans le cadre du Comop 2024 : le programme *DynaBiod* (50 M€). Il se concentre sur la biodiversité terrestre et plus particulièrement sur les interactions entre les plantes, les invertébrés et leur environnement.

Par ailleurs, l'agence et plusieurs de ses partenaires assurent la maîtrise d'ouvrage d'un programme sur la biodiversité de l'Antarctique, qui sera financé dans le cadre de la stratégie polaire française.

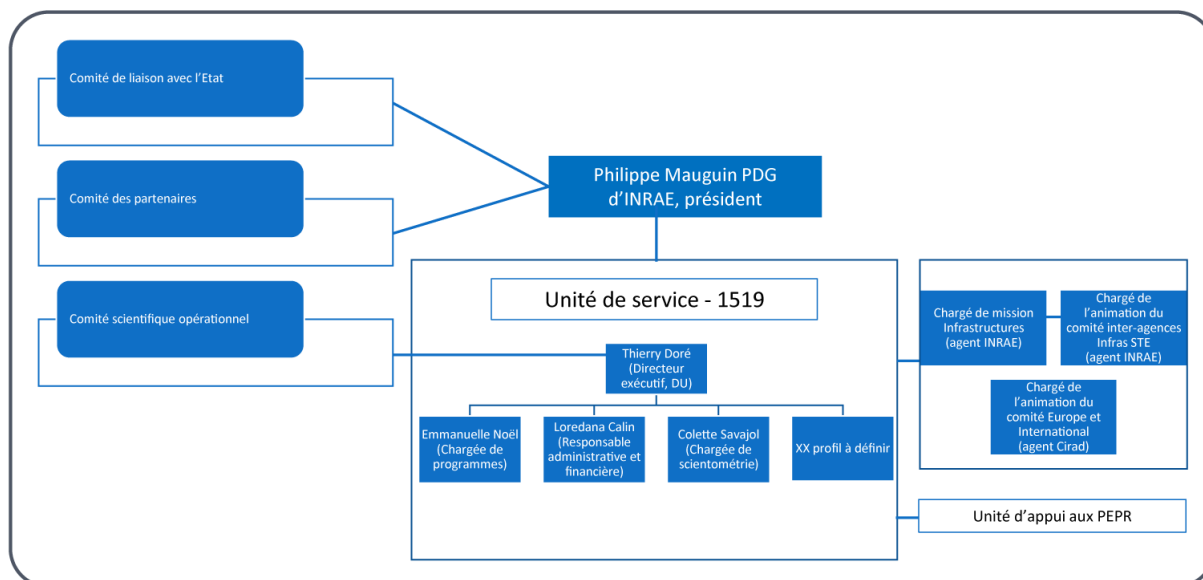
Annexe n° 3 : l'agence *Agriculture, alimentation durable, forêt et ressources naturelles associées* (Agralife)

Gouvernance et organisation

La lettre de mission, signée par le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire et par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, a confié à l'Inrae la responsabilité de mettre en place une agence de programmes consacrée à l'agriculture, à l'alimentation durable, aux forêts et aux ressources naturelles associées.

L'agence comptait en avril 2025 quatre ETPT : le directeur de l'agence et trois collaborateurs, à temps plein. En fonction de l'évolution des missions des agences, un passage potentiel à six ETPT est envisagé.

Organigramme n° 2 : l'agence *Agriculture, alimentation durable, forêt et ressources naturelles associées* (Agralife)



Source : agence Agralife

La direction exécutive de l'agence est assurée par une unité de service spécifique, rattachée au président-directeur général de l'Inrae. L'agence fonctionne de manière autonome vis-à-vis des directions d'appui, *via* des chaînes décisionnelles distinctes. Elle s'appuie néanmoins sur les processus administratifs de l'institut et entretient des liens fonctionnels avec l'unité d'appui aux PEPR, préexistante à la création de l'agence. L'agence s'est dotée d'un règlement intérieur qui délimite avec précision les différents rôles des agents et des comités.

L'agence Agralife a transformé son comité opérationnel en comité scientifique opérationnel (CSO), qui appuie les travaux et décisions du comité des partenaires par une expertise scientifique. Ce choix évite la redondance avec la direction exécutive de l'agence et le comité des partenaires, et anticipe l'expertise technique des ministères. Un bureau du comité a été créé en septembre 2024, avec un rythme de réunions intercalées entre celles du comité (deux en 2024, quatre prévues en 2025). Il prépare les travaux du comité des partenaires statuant en séance plénière et traite les dossiers non stratégiques.

Missions

L'agence s'appuie sur les travaux réalisés dans le cadre de l'alliance AllEnvi pour la réalisation de ses missions. Ainsi, les agences Agralife et CNSD ont prolongé le groupe de travail Infrastructures de l'alliance AllEnvi dans le domaine Système Terre et Environnement (STE) par un comité commun aux deux agences, piloté par l'Inrae. Dans le domaine biologie-santé, des discussions ont été engagées en 2024 pour créer un groupe équivalent. En attendant, le suivi est assuré par un chargé de mission Infrastructures désigné au sein de l'agence Agralife.

Deux programmes ont été pré-validés par l'État lors du Comop 2024 : *Élevages durables* (50 M€), relatif à la santé des animaux d'élevage et aux systèmes d'élevage durables, et *Biodiversité des sols* (10 M€). Ce dernier a été conçu en articulation avec le projet de programme *Dynabiod*, proposé par l'agence CBSD, dans l'optique de comprendre comment la complexité de la biodiversité tellurique influence les fonctions des sols et les services qu'ils rendent.

En outre, deux groupes de travail ont été mis en place début 2025 pour aider à la programmation future : « Agriculture-forêts et cycle de l'eau » et « Une seule Santé » (avec les agences Santé et CBSD). En parallèle, le comité des partenaires a décidé de lancer un chantier sur la programmation de la recherche publique dans le domaine de l'alimentation, d'environ un an, sous la gouvernance d'un comité de pilotage particulier nommé par les partenaires. Ce chantier, lancé en juillet 2024, doit aboutir à la production d'un « livre blanc » de la recherche nationale dans le domaine de l'alimentation pour la décennie à venir.

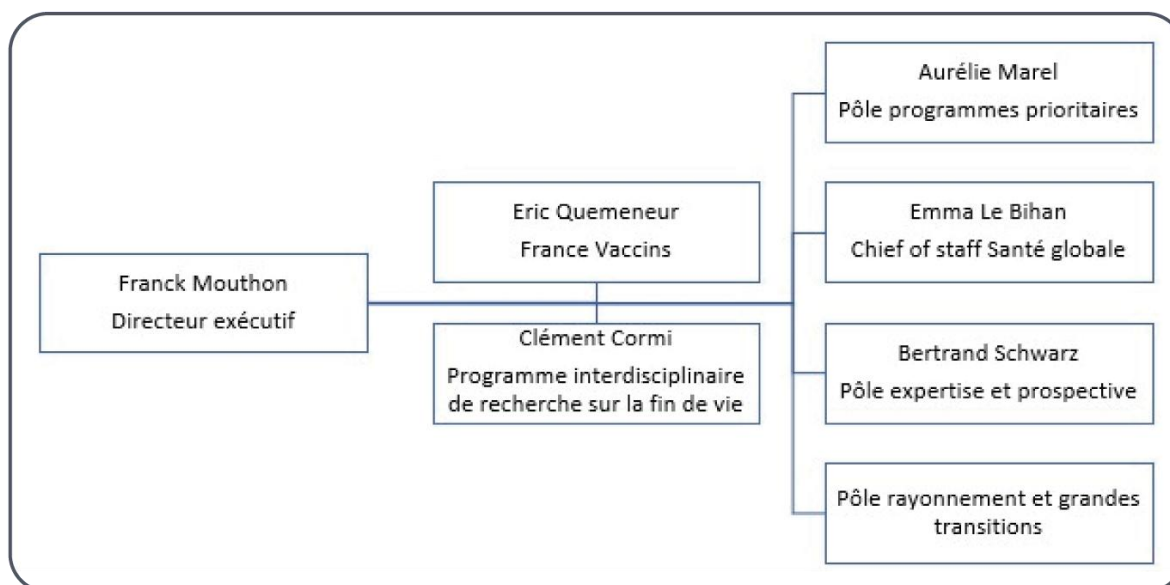
Annexe n° 4 : l'agence de programmes de recherche en santé (APRS)

Gouvernance et organisation

La lettre de mission signée par la ministre du travail, de la santé et des solidarités, le ministre délégué, chargé de la santé et de la prévention, et la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, a confié à l'Inserm la responsabilité de mettre en place l'agence de programmes consacrée au champ de la santé.

L'agence compte six agents : trois CDI de droit public (le directeur Exécutif, la « *Chief of Staff* » et la coordinatrice du pôle programmes prioritaires), deux CDD de trois ans de droit public (le directeur du programme « France Vaccins » et la coordinatrice du pôle « grandes transitions et rayonnement ») et un fonctionnaire en détachement pour trois ans (coordinateur du pôle expertise et prospective).

Organigramme n° 3 : l'agence de programmes de recherche en santé (APRS)



Source : Cour des comptes d'après la présentation de l'agence APRS

L'agence bénéficie d'une structure bien définie. La direction de l'agence est assurée par une instance intermédiaire, le bureau exécutif, émanation du comité des partenaires, ainsi que par un bureau exécutif restreint composé du PDG de l'Inserm, du directeur exécutif de l'agence, d'un représentant des CHU et de France Universités.

L'alliance de santé Aviesan avait déjà instauré des habitudes de travail au sein d'une communauté très fragmentée. Se réunissant une fois par mois, le bureau exécutif coordonne les actions des comités malgré le nombre élevé de partenaires (37 membres, le plus nombreux parmi les agences).

Le bureau exécutif est composé du président (Didier Samuel, PDG de l'Inserm), des vice-présidents (Nicolas Revel, DG de l'AP-HP et Régis Bordet, président de l'Université de Lille), du directeur exécutif (Franck Mouthon), ainsi que d'un représentant titulaire et d'un suppléant pour chaque collège du comité des partenaires (ONR, universités, monde du soin et partenaires hospitaliers, organismes partenaires, agences, monde socio-économique).

Missions

Dans le cadre du Comop 2024, trois programmes portés par l'agence ont été transmis sous forme de documents de cadrage :

- Le programme *Prodrom-ND* (25 M€), dont l'ambition est de transformer la manière dont les maladies neurodégénératives (Alzheimer, Parkinson, sclérose en plaques...) sont étudiées et traitées, en regroupant les déterminants précoces de ces maladies dans une seule base de données afin de mieux comprendre leurs similitudes et les mécanismes communs ;
- Le programme *Transcend-ID* (25M€) propose une vision transformante de la prise en charge des maladies inflammatoires chroniques (MIC) permettant de guider et personnaliser les traitements de manière ciblée pour en augmenter l'efficacité ;
- Le programme *Treasure* (10M€) a pour objectif d'améliorer les chances de survivre ou de retrouver une vie normale des patients en attente d'une greffe grâce à la mise en place d'outils innovants, notamment numérique tels que l'IA, des tests avancés sur l'ADN, des tableaux de bords personnalisés, des assistants numériques.

L'APRS s'est aussi vue confier par le Gouvernement l'élaboration du programme « France Vaccins » (100 M€), dont le dossier a été déposé en octobre 2024 et qui pourrait être financé dans le cadre de France 2030.

Deux autres programmes sont en cours d'élaboration :

- Le programme *Prev'Action* vise à mieux comprendre les déterminants et les facteurs de risque pour la santé et de protection, notamment environnementaux, sociaux et comportementaux, et à renforcer la recherche interventionnelle au profit d'une prévention plus ciblée ;
- Le programme de recherche interdisciplinaire sur la fin de vie vise à constituer des *consortia* de recherche sur deux thématiques : les souffrances et expériences vécues en fin de vie, les demandes de mort ; l'anticipation des enjeux liés à la fin de vie à travers les parcours de santé.

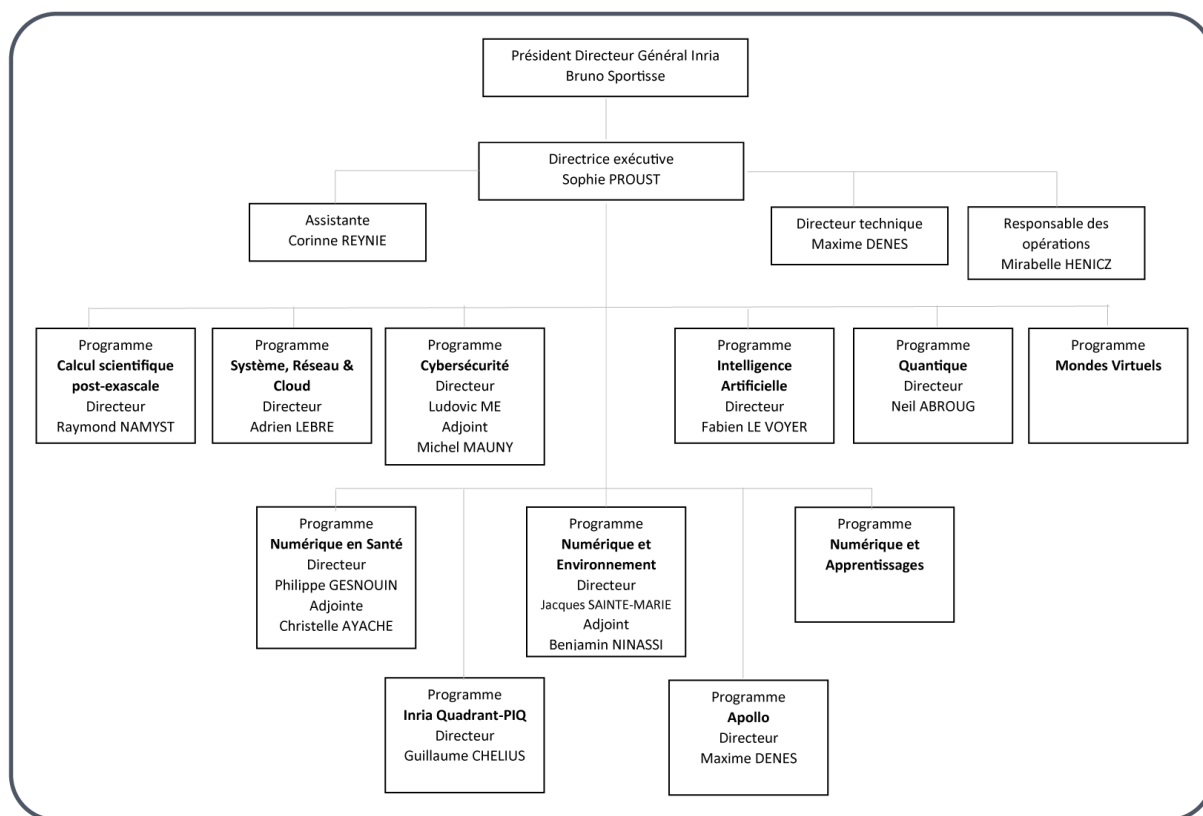
Annexe n° 5 : l'agence Numérique, logiciel et algorithmes

Organisation et gouvernance

La lettre de mission a été conjointement signée par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle confie à l'Inria la responsabilité de mettre en place une agence de programmes centrée sur la transformation numérique de la société, de l'économie et des politiques publiques dans son volet logiciel (*software*) – la partie infrastructures (*hardware*) relevant d'une autre agence, pilotée par le CEA.

Les effectifs de l'agence comptent 29 ETP. À la demande du Gouvernement, l'Inria a anticipé la création de l'agence depuis 2021, ce qui explique l'importance de ses effectifs par rapport aux autres agences.

Organigramme n° 4 : l'agence Numérique, logiciel et algorithmes

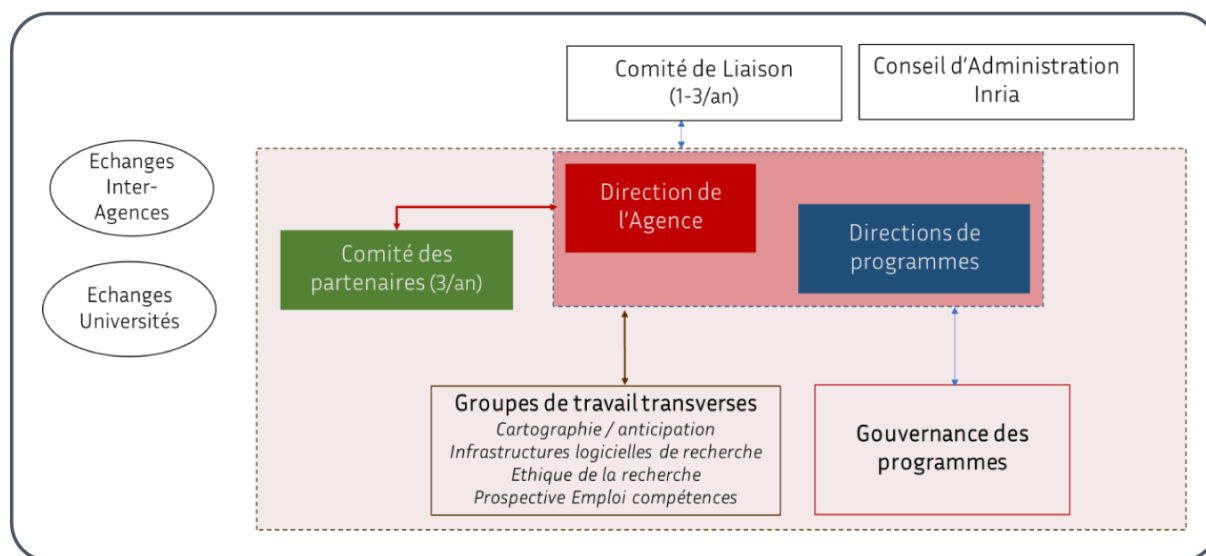


Source : agence Numérique

L'agence Numérique se caractérise par un modèle fortement intégré à l'Inria, fruit d'une dynamique engagée dès 2021 dans le cadre du Comp 2019-2023 pour renforcer le rôle de l'institut dans la stratégie nationale relative au numérique. Elle s'appuie ainsi sur des structures préexistantes.

Gouvernance

Schéma n° 2 : gouvernance de l'agence Numérique



Source : agence Numérique

Chaque programme est doté d'une gouvernance propre, avec une direction de programme chargée d'en piloter l'avancement. L'agence en rend compte devant le conseil d'administration de l'institut.

L'agence Numérique est la seule à s'être dotée d'un maillage territorial à travers les « centres Inria de l'université » situés dans neuf universités partenaires.

Missions

Concernant les travaux de veille et de prospective, le Comp 2024-2028 souligne que l'agence produit des papiers de position, soit sur saisine, soit sur auto-saisine. L'agence a déjà livré un premier document sur la cybersécurité de l'intelligence artificielle, en lien avec la création de l'Institut national d'évaluation et de sécurité de l'IA.

Dans le cadre du Comop 2024, deux programmes ont été pré-validés - *Évaluation de l'IA, dont sa sécurité* (16,6 M€)⁵³ et *Jumeaux numériques – réalité immersive* (20 M€) - ainsi qu'un programme *Composants pour l'IA* co-porté avec l'agence Asic (55 M€).

L'État a aussi validé le transfert à l'agence Numérique du pilotage du programme de recherche à risque et du programme *Apollo* de développement d'infrastructures logicielles critiques en appui aux politiques publiques.

⁵³ Il s'agit de la feuille est la feuille de route de R&D de l'Institut national d'évaluation et de sécurité de l'IA, copiloté par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et la DGE.

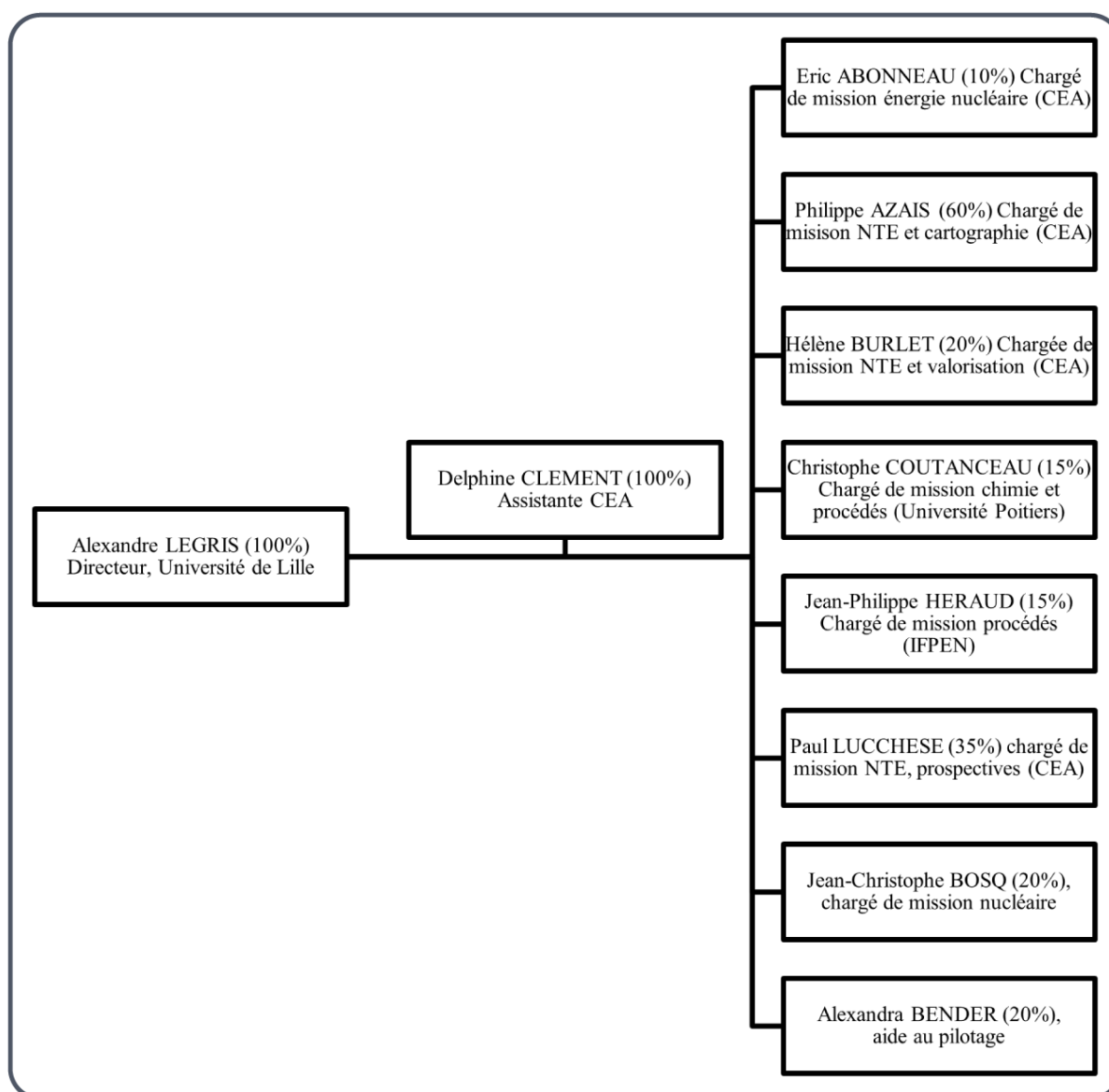
Annexe n° 6 : l'agence *Énergie décarbonée* (Aped)

Gouvernance et organisation

La lettre de mission, signée par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, a confié au CEA la responsabilité de mettre en place une agence de programmes consacrée à la transition énergétique, en y intégrant sa dimension sociétale (engagement et adhésion de la société, régulation et incitations économiques).

L'équipe de l'Aped est composée de neuf membres, dont six issus du CEA, deux du secteur universitaire et un de l'Institut français du pétrole et des énergies nouvelles (Ifpen).

Organigramme n° 5 : l'agence *Energie décarbonée* (Aped)



Source : agence APED

Un règlement intérieur mutualisé entre les deux agences portées par le CEA (Aped et Asic) est en cours d'élaboration.

Missions

Dans le cadre du Comop 2024, trois programmes portés par l'Aped ont été transmis sous forme de documents de cadrage :

- Le programme *Réseaux énergétiques de demain* (20 M€), dont l'objectif est de rendre les réseaux électriques capables de maintenir l'équilibre instantané entre production et consommation en raison d'une part plus importante de sources intermittentes difficilement prévisibles ;
- Le programme *Science amont pour le nucléaire de fission* (20 M€), dont l'objectif est de favoriser l'innovation et de permettre un déploiement plus compétitif de l'industrie nucléaire en tirant parti des développements analytiques, théoriques et numériques et de favoriser une mobilisation des moyens de recherche académique permettant d'attirer des jeunes chercheurs par le financement de thèses et post-doctorats ;
- Le programme *Carburants durables hybrides, e-biocarburants* (18,3 M€), dont l'objectif est de décarboner l'aéronautique et le transport maritime en développant des outils et méthodes pour évaluer et qualifier des chaînes de fabrication d'e-biocarburants sur les plans scientifique et technologique, économique, environnemental et sociétal.

Annexe n° 7 : l'agence *Du composant aux systèmes et infrastructures numérique (Asic)*

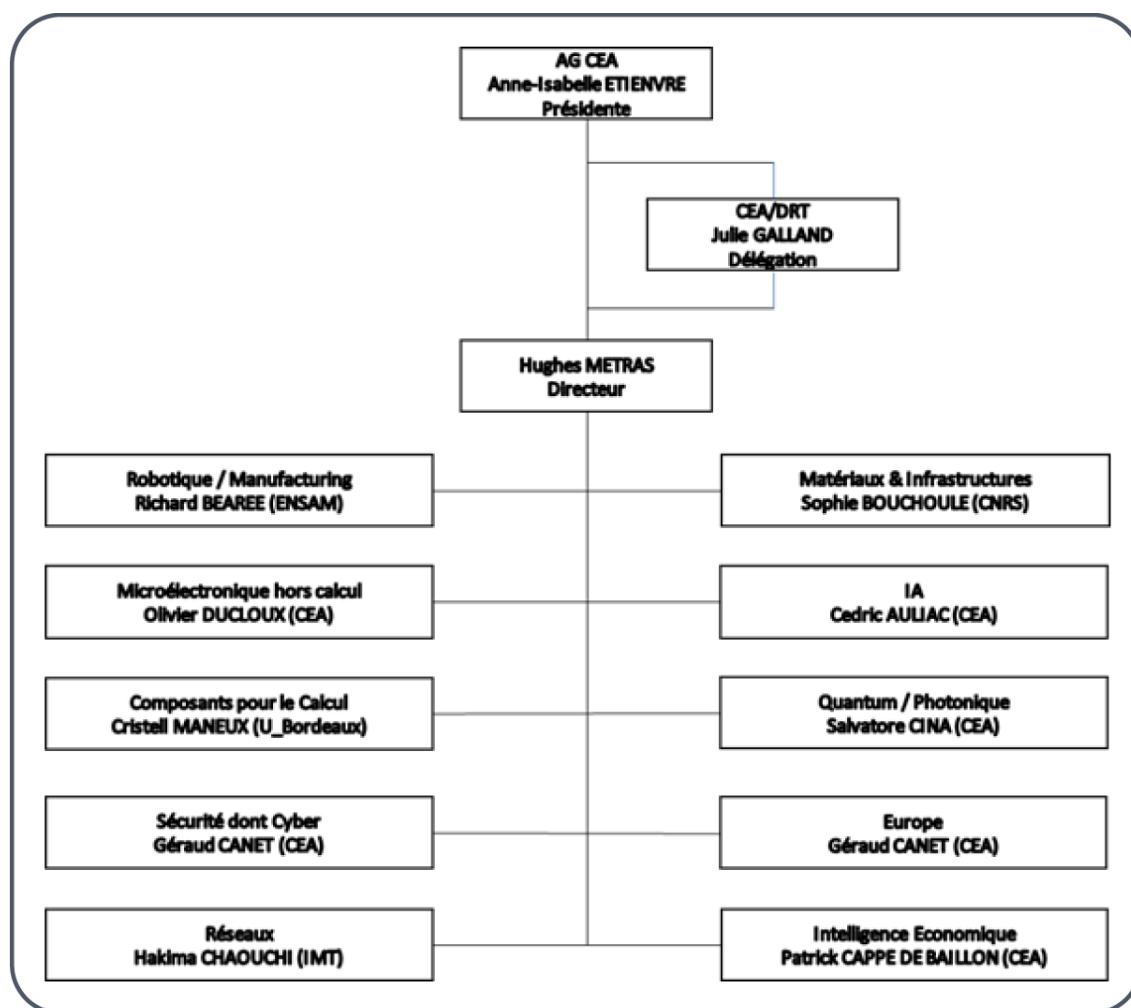
Gouvernance et structuration

La lettre de mission signée par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, a confié au CEA la responsabilité de mettre en place une agence de programmes consacrée aux composants et aux systèmes et infrastructures numériques.

L'équipe d'Asic implique au total neuf personnes (correspondant à quatre ETP) en incluant le directeur, une personne chargée de la veille et une personne chargée de l'IA (six sont issues du CEA, une du CNRS, une de l'Université et une de l'Ensam).

L'agence est organisée autour des six axes. Chaque axe a un référent, dont trois chercheurs du CEA, un Ensam, et deux CNRS.

Organigramme n° 6 : l'agence *Du composant aux systèmes et infrastructures numérique (Asic)*



Source : agence ASIC

Un règlement intérieur mutualisé entre les deux agences portées par le CEA (Aped et Asic) est en cours d'élaboration.

Missions

S'agissant de la définition des thématiques de recherche, l'agence indique s'appuyer à la fois sur les demandes formulées par les autorités publiques, sur les impulsions données par la Commission européenne dans le cadre d'Horizon Europe, de *Digital Europe* et du *Chips Act*, et sur les réflexions partagées au sein des comités de l'agence ou dans le cadre des PEPR.

Dans le cadre du Comop 2024, trois programmes portés par l'Asic ont été transmis sous forme de documents de cadrage :

- Le programme *Composants matériels et logiciels pour le calcul haute performance en IA*, élaboré en commun avec l'agence Numérique, implique 27 laboratoires (50 tutelles) pour un montant demandé de (40 M€) ;
- Le programme *Initiative Packaging* (20 M€) ;
- Le programme *Conception de circuits* (20 M€).

Une attention particulière est portée au lien inter-agence avec l'agence Numérique, avec laquelle l'Asic coordonne ses actions pour tirer le meilleur parti du codéveloppement matériel-logiciel. Les deux agences construisent ainsi des programmes en commun (*Composants pour l'IA*) et des « papiers de position » également communs, notamment sur les infrastructures numériques du futur ou la réponse à l'appel à projets *IA-Factory*.

Annexe n° 8 : l'agence de programmes de recherche spatiale

Organisation et gouvernance

La lettre de mission, signée par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, a confirmé le rôle d'agence de programmes dévolu au Cnes, en formalisant la création d'une agence consacrée à la recherche spatiale. En effet, la loi n° 61-1382 du 19 décembre 1961 instituant un centre national d'études spatiales, charge ce dernier des fonctions d'une agence de programmes. Ainsi, l'agence ne dispose d'aucune structure consacrée au Cnes, qui n'a d'ailleurs pas reçu de dotation pour monter l'agence, contrairement aux autres organismes nationaux de recherche porteurs d'une agence de programmes.

La lettre de mission a toutefois confirmé l'attribution au Cnes d'un rôle d'agence, en lui confiant des missions de programmation, de veille et de prospective.

Missions

Du fait de sa particularité, l'agence de programmes de recherche spatiale n'est pas chargée, contrairement aux autres agences, d'établir un bilan de la présence française dans les grands programmes européens de recherche (le Cnes représente déjà la France auprès de l'Esa), ni de recenser les infrastructures nécessaires (en tant que centre technique, le Cnes gère déjà les principales infrastructures), ni de superviser les PEPR (aucun PEPR n'intervient dans le domaine spatial).

Toutefois, elle est chargée de présenter une programmation et d'identifier pour chaque programme le niveau pertinent de réalisation (national, européen, multilatéral) en plus d'un travail de veille et de prospective. L'agence s'appuiera, pour ce faire, sur les conclusions d'un séminaire de prospective scientifique, organisé tous les cinq ans sous la présidence du comité des programmes scientifiques, dont la dernière édition s'est tenue en octobre 2024 sur trois jours. Ce séminaire vise à formuler des propositions à destination de l'État dans le cadre de l'exercice de programmation mené au niveau européen au sein de l'Esa.

Les programmes de l'agence sont, par ailleurs, validés selon un circuit distinct de celui des six autres agences, à l'issue d'un processus de sélection reposant principalement sur l'avis du comité des programmes scientifiques.

Annexe n° 9 : liste des PEPR (juin 2025) et zones d'intérêt des agences de programmes

En juin 2025, 47 PEPR avaient déjà été annoncés par le Gouvernement, dont 25 PEPR adossés à une stratégie nationale d'accélération (pour 1,40 Md€) et 22 PEPR exploratoires (pour 1,05 Md€). Le tableau ci-dessous présente les PEPR, leur montant, leurs pilotes scientifiques et indique s'ils figurent au cœur (bleu foncé) ou à la marge (bleu clair) dans le périmètre de six des sept agences de programme (le Cnes n'étant pilote d'aucun PEPR, les données ne sont pas disponibles pour l'agence de programmes de recherche spatiale).

	PEPR	Montant (M€)	Pilotes scientifiques	CBSD	Agralife	Aped	APRS	Asic	Numérique
PEPR d'accélération	5G-réseaux du futur	50,0	CEA, CNRS, IMT						
	Agroécologie et numérique	65,0	Inrae, Inria						
	Batteries	50,3	CNRS, CEA						
	Biomasse, biotechnologies et technologies durables pour les produits chimiques et les carburants (B-Best)	65,0	Inrae, Ifpen						
	Biothérapies et bioproduction de thérapies innovantes	80,0	Inserm, CEA						
	Cloud	51,0	CEA, Inria						
	Cybersécurité	65,0	CEA, CNRS, Inria						
	Décarbonation de l'industrie (Spleen)	70,0	CNRS, Ifpen						
	Électronique	83,3	CNRS, CEA						
	Résilience des forêts (FORESTT)	40,0	Inrae, CNRS, Cirad						
	Grands fonds marins	50,0	Ifremer, CNRS, IRD						
	Hydrogène décarboné	83,2	CNRS, CEA						
	Industries culturelles et créatives (ICCARE)	25,0	CNRS						
	Intelligence artificielle	73,0	CEA, CNRS, Inria						
	Maladies infectieuses (ré)émergentes - menaces NRBC	70,0	Inserm (ANRS)						
	Digitalisation et décarbonation des mobilités (MOBIDEC)	30,0	Ifpen, UGE						
	Surveillance épidémiologique des zoonoses et systèmes d'alerte précoce (PREZODE)	25,0	Inrae, CNRS, Cirad						
	Quantique	130,7	CNRS, CEA, Inria						
	Recyclage	40,0	CNRS						
	Santé des femmes, santé des couples	25,0	Inserm						
	Santé numérique	60,0	Inria, Inserm						
	Sélection végétale avancée	30,0	Inrae						
	Systèmes alimentaires, microbiome et santé	58,0	Inrae, Inserm						
	Technologies avancées des systèmes énergétiques (TASE)	45,1	CEA, CNRS						
	Ville durable et bâtiments innovants (VDBI)	40,0	CNRS, UGE						

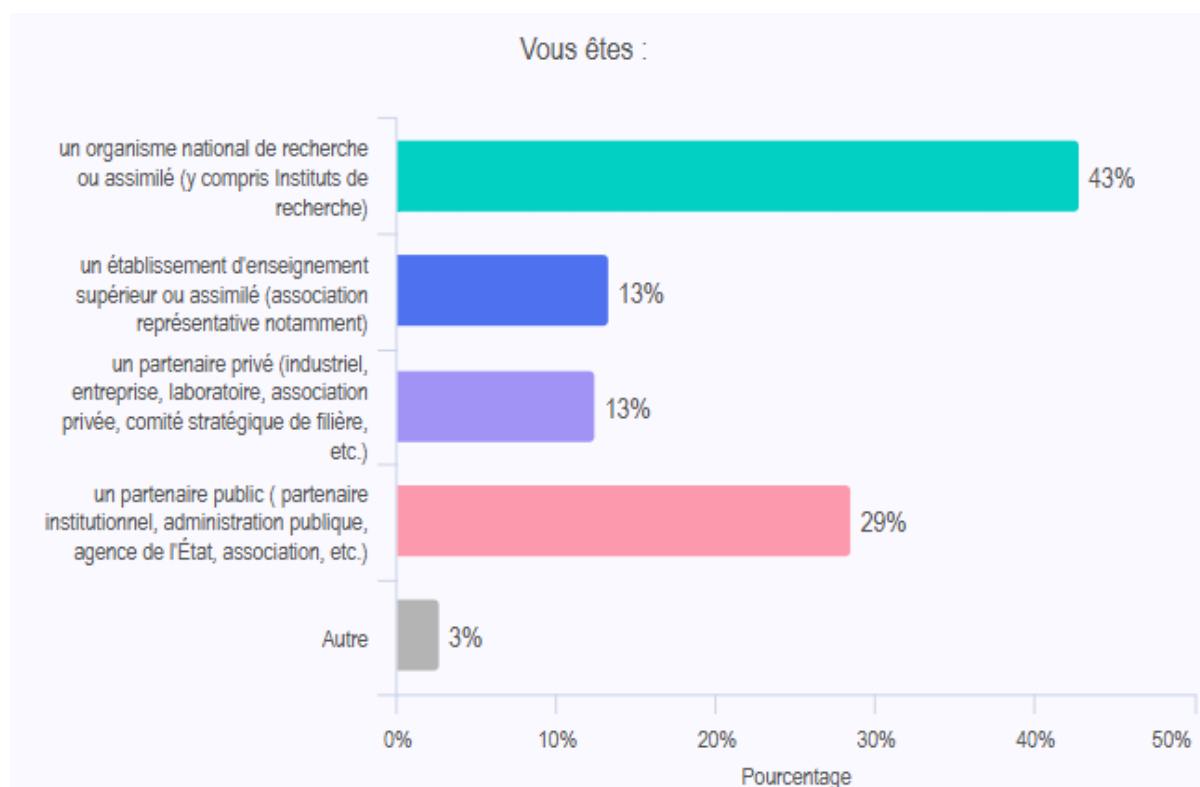
PEPR explora- toires	Atlas des génomes marins (ATLASEA)	41,2	CNRS, CEA						
	Pêche et biodiversité dans l'océan Indien (BRIDGES)	28,3	CNRS, Ifremer, IRD						
	Identités et destins cellulaires (Cell-ID)	50,0	CNRS, Inserm						
	Développement de matériaux innovants par l'intelligence artificielle (DIADEM)	84,2	CNRS, CEA						
	Collaboration numérique (ENSEMBLE)	38,2	CNRS, Inria, UGA, Paris-Saclay						
	Carbone et écosystèmes continentaux (FAIRCARBON)	40,0	Inrae, CNRS						
	Risques et catastrophes (IRIMA)	51,9	BRGM, CNRS, UGA						
	Interaction lumière-matière (LUMA)	40,4	CEA, CNRS						
	Mathématiques en Interaction, pour le Vivant, l'Environnement et la Société (Math VivES)	50,0	CNRS						
	Organes et organoïdes sur puces (MED-OOC)	50,0	CNRS, CEA, Inserm						
	Stockage moléculaire de données (MOLECULARXIV)	20,0	CNRS						
	Numérique pour l'Exascale (NumPEX)	40,8	CEA, CNRS, Inria						
	Robotique organique (O2R)	34,0	CEA, CNRS, Inria						
	Eau Bien commun (ONEWATER)	53,0	CNRS, BRGM, Inrae						
	Origines - des planètes à la vie (ORIGINS)	45,5	CNRS						
	Psychiatrie de précision (PROPSY)	80,0	Inserm, CNRS						
	Solutions fondées sur la nature (SOLU-BIOD)	44,2	Inrae, CNRS						
	Sous-sol, bien commun (SOUSSOL)	71,4	CNRS, BRGM						
	Spintronique (SPIN)	38,1	CEA, CNRS						
	PEPR Supraconducteurs à haute température et fusion (SupraFusion)	50,0	CEA, CNRS						
	Transformer la modélisation du climat pour les services climatiques (TRACCS)	51,0	CNRS, Météo France						
	TRANSFORM	50,0	CNRS, IRD						

Source : ANR, agences de programmes

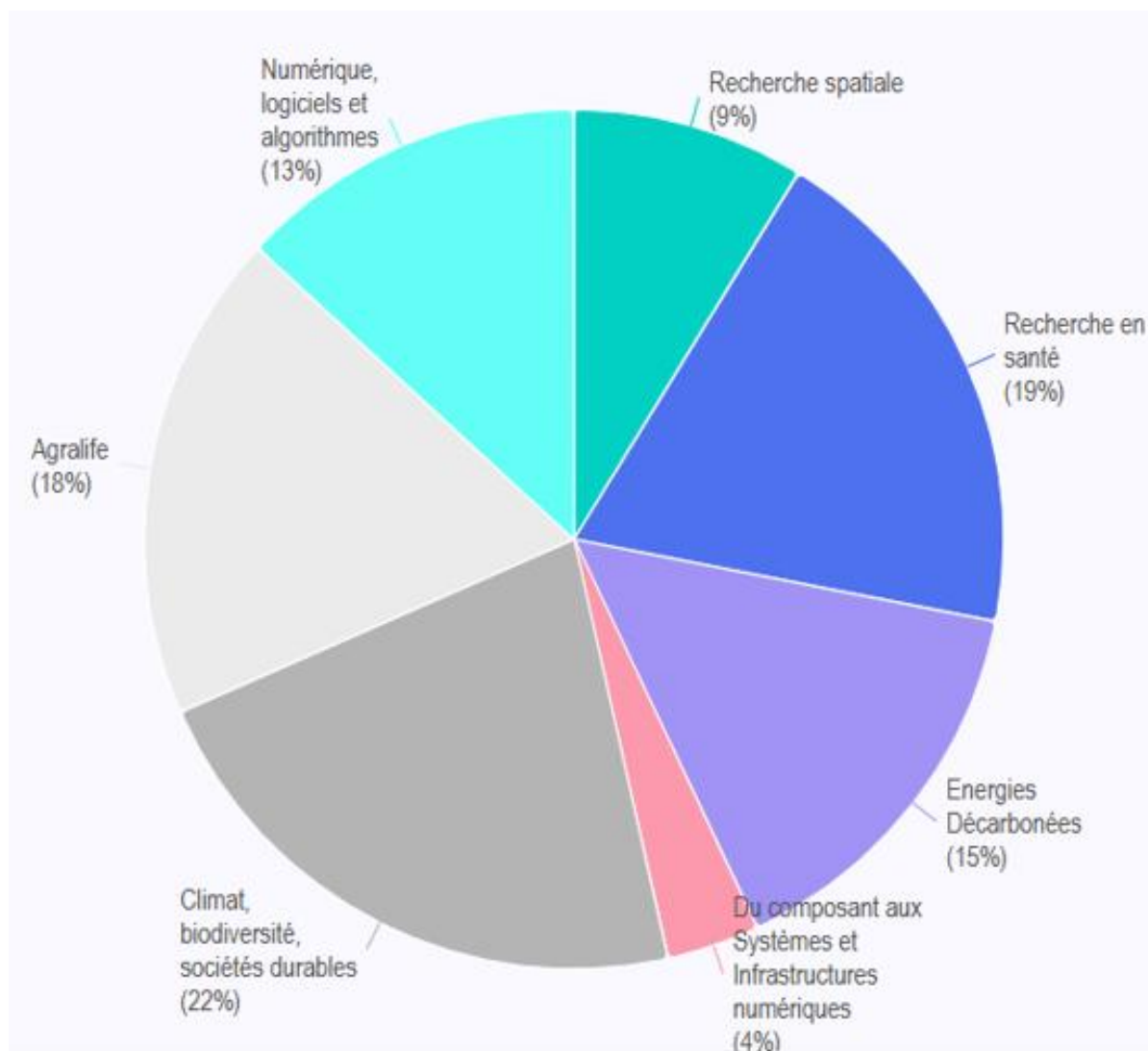
Annexe n° 10 : résultats du sondage réalisé auprès des partenaires des agences

La Cour a réalisé un sondage auprès des membres des comités des partenaires des sept agences de programmes. Les listes de diffusion comprenaient 351 adresses pour 184 membres (hors ANR et SGPI, qui participent à tous les comités en tant qu'administrations de l'État). Au total, 124 personnes ont répondu à au moins une question du sondage, soit un taux de réponse de 38 % par rapport aux listes d'envoi et de 61 % par rapport aux membres réels, si l'on neutralise les doublons. Le taux de réponse par agence est supérieur à la moitié des membres pour toutes les agences sauf l'agence Asic (35 %, soit six répondants), dont les résultats ne sont donc pas considérés comme significatifs. Pour toutes les agences, la taille des échantillons appelle toutefois à la prudence dans l'exploitation.

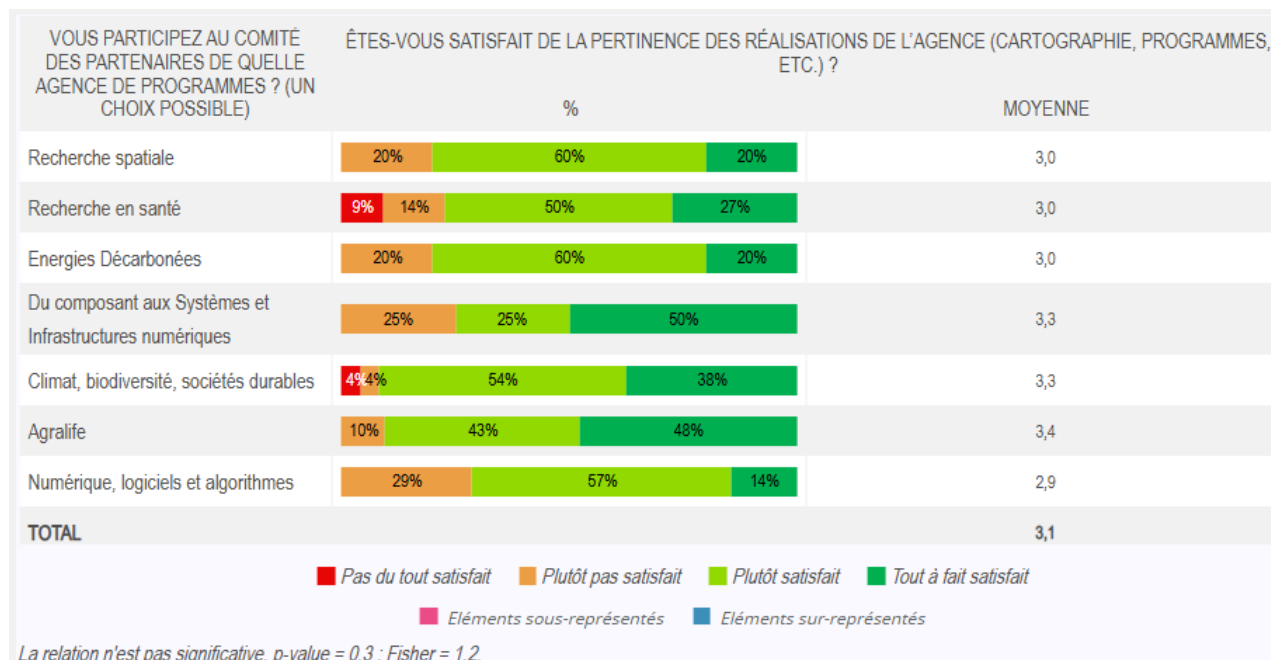
Question n° 1 : Type de partenaire :



Question n° 2 : Au comité des partenaires de quelle agence de programmes participez-vous ?

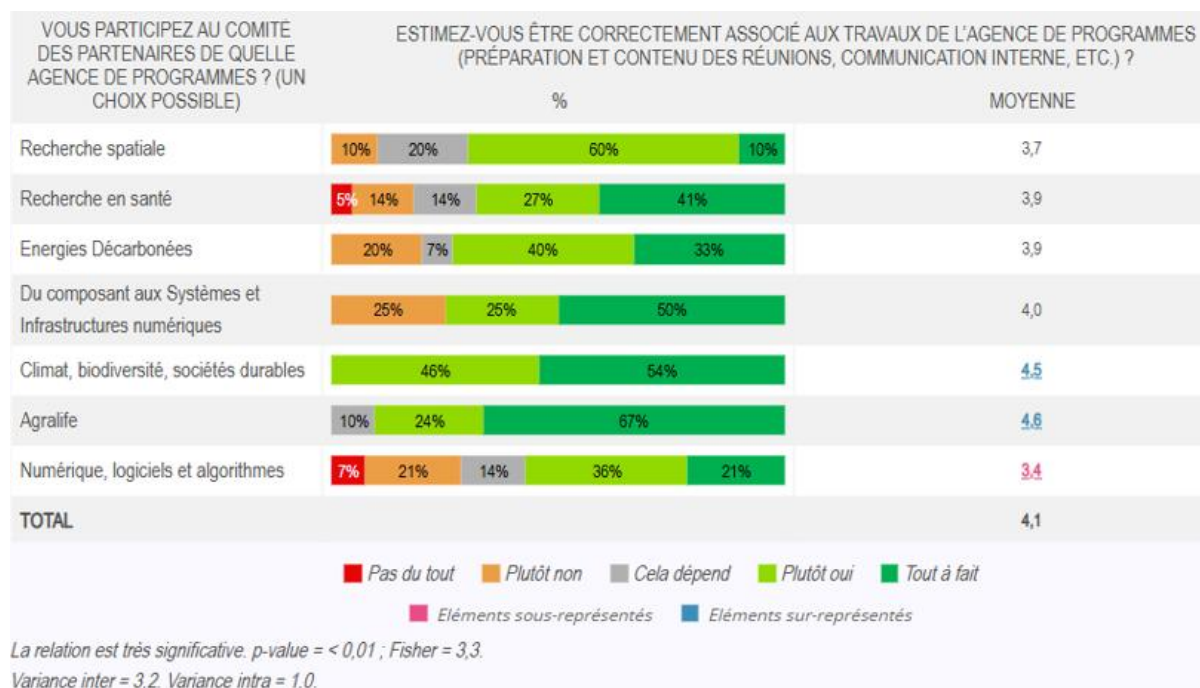


Question n° 3 : Êtes-vous satisfait de la pertinence des réalisations de l'agence (cartographie, programmes, etc.) ?



Parmi les 124 répondants, 10 sont partenaires de l'agence de programmes de recherche spatiale, 22 de l'APRS, 14 de l'agence numérique, 15 de l'Aped, quatre de l'Asic, 24 de l'agence CBSD, 21 d'Agralife.

Question n° 4 : Estimez-vous être correctement associé aux travaux de l'agence de programmes (préparation et contenu des réunions, communication interne, etc.) ?



Agence de programmes de recherche spatiale : 6/10 *Plutôt Oui* – 1/10 *Tout à fait* – 1/10 *plutôt Non* et 2 *Cela dépend* ;

APRS : 9/22 *Tout à fait* - 6/22 *Plutôt Oui* – 3/22 *Plutôt Non* - 1/22 *Pas du tout* et 3/22 *Cela dépend* ;

Numérique : 3/14 *Tout à fait* - 5/14 *Plutôt Oui* - 3/14 *Plutôt Non* - 1/14 *Pas du tout* et 2/14 *Cela dépend* ;

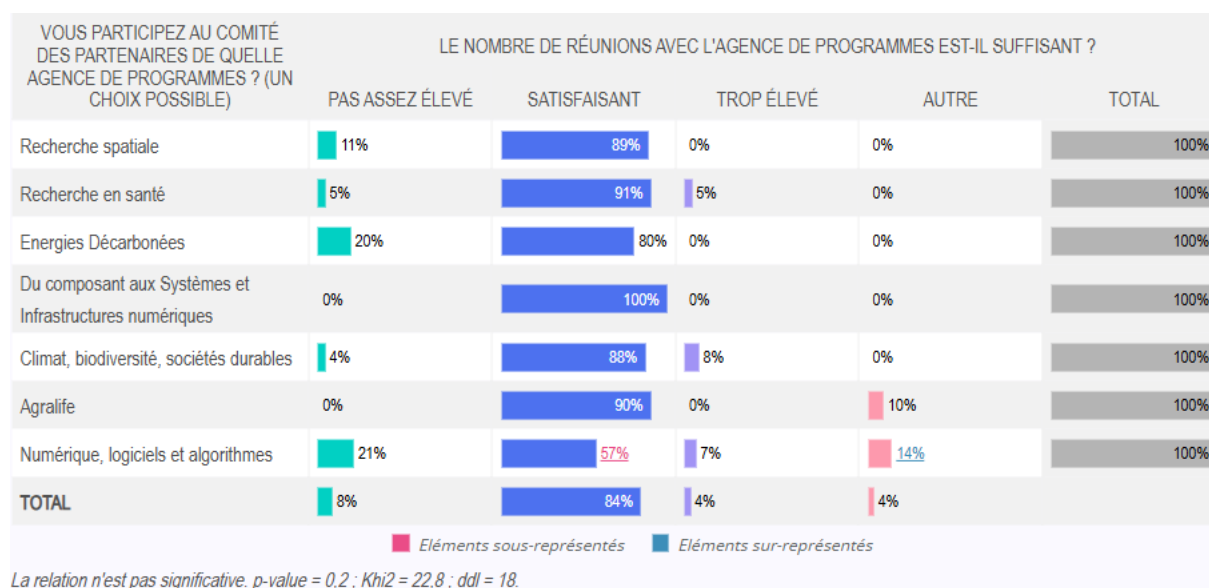
Aped : 6/15 *Plutôt Oui* - 5/15 *Tout à fait* - 3/15 *Plutôt Non* et 1/15 *Cela dépend* ;

Asic : 2/4 *Tout à fait* – 1/4 *Plutôt Oui* – 1/4 *Plutôt Non* ;

CBSD : 13/24 *Tout à fait* – 11/24 *Plutôt oui* ;

Agralife : 14/21 *Tout à fait* - 5/21 *Plutôt Oui* - 2/21 *Cela dépend*.

Question n° 5 : Le nombre de réunions avec l'agence de programmes est-il suffisant ?



Agence de programmes de recherche spatiale : 8/9 Satisfaisant – 1/9 Pas assez élevé ;

APRS : 20/22 Satisfaisant - 1/22 Pas assez élevé – 1/22 Trop élevé ;

Numérique : 1/14 Trop élevé - 8/14 Satisfaisant - 3/14 Pas assez élevé et 2 Autre ;

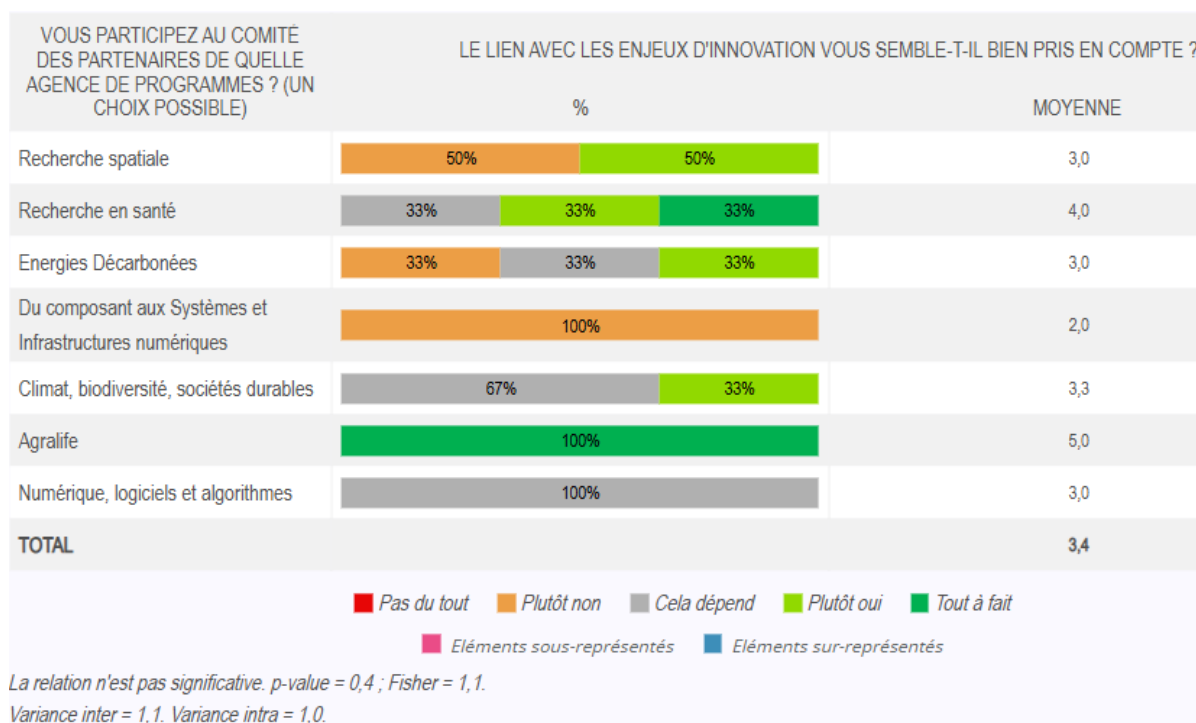
Aped : 3/15 Pas assez élevé - 12/15 Satisfaisant ;

Asic : 4/4 Satisfaisant ;

CBSD : 21 /24 Satisfaisant – 1/24 Pas assez élevé – 2/24 Trop élevé ;

Agralife : 19/21 Satisfaisant - 2/21 Autre.

Question n° 6 : Le lien avec les enjeux d'innovation vous semble-t-il bien pris en compte ?



Répondants à cette question :

10 agences de programmes de recherche spatiale, 22 APRS, 14 numérique, 15 Aped, 4 Asic, 24 CBSD, 21 Agralife

