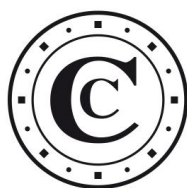


Cour des comptes



LES AGENCES DE PROGRAMMES

Communication à la commission
des finances de l'Assemblée nationale

Novembre 2025

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*).