

PLF 2025 - L'AVIS DE LA COMMISSION SUR LES CRÉDITS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Dans un contexte budgétaire contraint, le PLF pour 2025 **préserve les crédits de l'enseignement supérieur**, stabilisés à **18,53 milliards d'euros** après plusieurs années de hausse.

Le programme 150 est marqué par **l'application partielle de la cinquième annuité de la loi de programmation de la recherche (LPR)**, dont le volet salarial a été priorisé, et par **une nouvelle mise à contribution des établissements** au titre de l'effort de maîtrise des finances publiques, du fait de la non-compensation du relèvement de la contribution au Compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions. Le rapporteur estime que la récurrence des mesures de non-compensation, qui pèse sur la capacité d'investissement et l'autonomie effective des établissements, appelle à une **clarification du périmètre de leurs dépenses prises en charge** dans le budget de l'État.

Alors que le constat d'une dégradation des conditions sanitaires et matérielles des étudiants est largement partagé, le programme 231 bénéficie d'un **renforcement notable des crédits dédiés à la restauration** à tarif modéré des étudiants, notamment au titre de la loi d'initiative sénatoriale dite « Levi » du 13 avril 2023. Le rapporteur salue cet effort budgétaire et appelle le Gouvernement à préciser rapidement les orientations de la poursuite de la réforme des bourses.

Le rapporteur a enfin souhaité mettre l'accent **sur l'absence de contrôle porté sur le développement de l'enseignement supérieur privé à but lucratif**, qui donne lieu à des pratiques commerciales trompeuses et à un dévoiement de l'apprentissage, tandis que **le statut d'établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (EESPIG) tend à perdre en attractivité**. Sans privilégier la piste du label, il appelle à la mise en œuvre de mesures de régulation du secteur.

1. UNE PRÉSERVATION DES MOYENS CONSACRÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Budget consacré à l'enseignement supérieur et à la vie étudiante
18,53 Mds€ en 2025

Programme 150
Formations supérieures et recherche universitaire

15,3 Mds€ en CP pour 2025

+99 M€, soit +0,7 %, par rapport à 2024

dont

👉 + 94,5 M€ au titre de la poursuite du processus de revalorisation salariale initié en 2020 dans le cadre de la LPR.

Programme 231
Vie étudiante

3,2 Mds€ en CP pour 2025

-77 M€, soit -2,3%, par rapport à 2024

dont

👉 - 102 M€ pour les bourses sur critères sociaux ;

👉 + 43,2 M€ pour le réseau des œuvres universitaires, principalement au titre de l'activité de restauration : hausse de la fréquentation des RU (+13 M€), mise en œuvre de la loi Levi du 13 avril 2023 (+13,2 M€), compensation du repas à 1€ (+3 M€), inflation (+9 M€).

A. UNE STABILISATION DES CRÉDITS APRÈS PLUSIEURS ANNÉES DE HAUSSE

- Après une hausse de 469 millions d'euros en 2024, les crédits de l'enseignement supérieur seront **stabilisés en 2025 à hauteur de 18,53 milliards d'euros**. Cette stabilisation globale résulte d'une évolution contrastée des programmes 150 et 231 :
- le programme 150, qui couvre les formations supérieures et la recherche universitaire, sera en légère **hausse de 99 millions d'euros** (+ 0,7 % par rapport à 2024), du fait principalement de

l'application des mesures salariales décidées en 2020 dans le cadre de la LPR. Cette évolution n'intègre pas l'augmentation de 4 % de la contribution des opérateurs au CAS Pensions par ailleurs décidée par le Gouvernement ;

- le programme 231, qui retrace les crédits consacrés à la vie étudiante, enregistrera une diminution de 77 millions d'euros résultant de plusieurs évolutions : une **baisse tendancielle de 102 millions d'euros sur les bourses sur critères sociaux**, tandis que plusieurs dispositifs de restauration étudiante à tarif modéré bénéficieront d'une hausse de 43,2 millions d'euros.
- Cette évolution budgétaire est à mettre en regard de la **croissance de la population étudiante** : en 2024-2025, les établissements d'enseignement supérieur devraient accueillir 32 500 étudiants supplémentaires (+ 1 % par rapport à la rentrée 2023), soit au total **2 997 000 étudiants**.

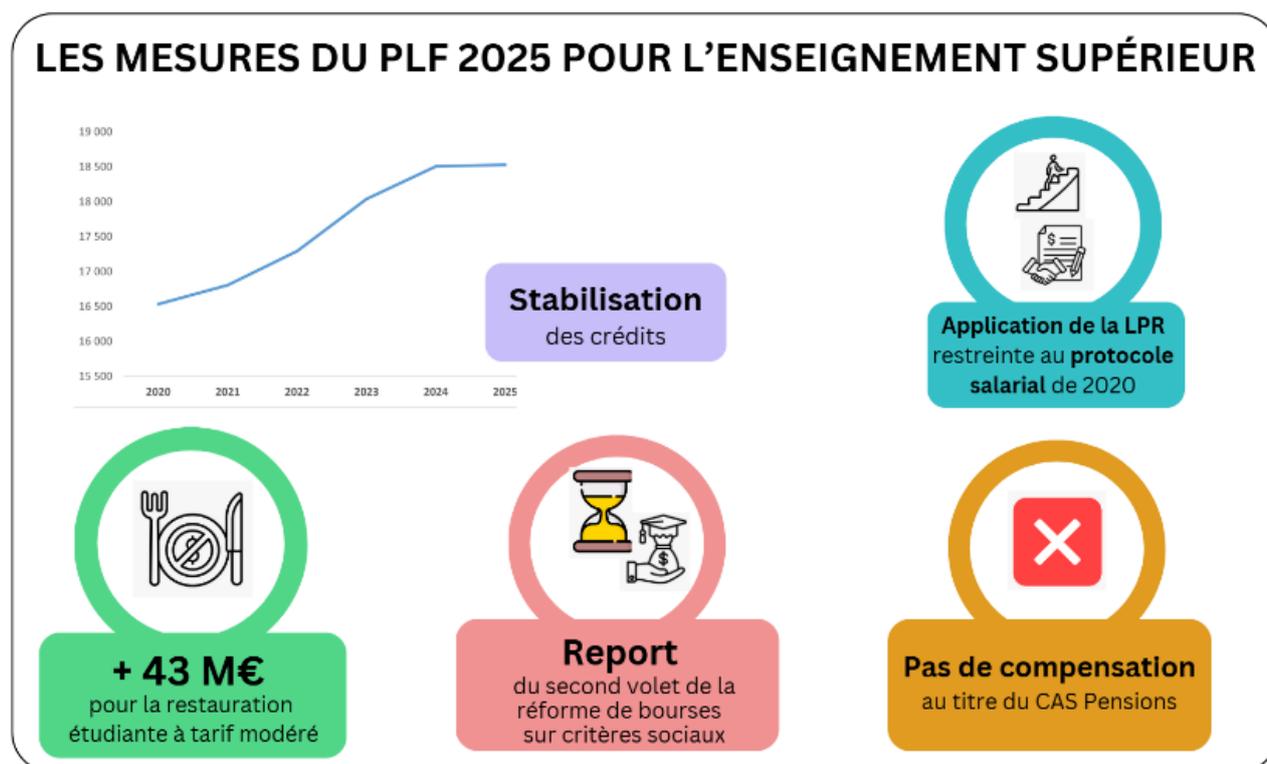
B. LA CINQUIÈME ANNUITÉ DE LA LPR RESTREINTE AU PROTOCOLE SALARIAL

Dans le contexte de maîtrise renforcée des finances publiques, le Gouvernement a choisi de **prioriser le volet salarial** des mesures prévues pour 2025 par la loi de programmation de la recherche (LPR) n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 au titre des programmes 150 et 231.

Les **94,5 millions d'euros de moyens nouveaux** sur le programme 150 sont ainsi entièrement destinés à la mise en œuvre du **protocole « ressources humaines » du 12 octobre 2020**, ce qui recouvre notamment :

- pour les enseignants-chercheurs, le déploiement du régime indemnitaire (Ripec), des mesures de repyramidage ainsi qu'une revalorisation statutaire des jeunes enseignants-chercheurs ;
- la revalorisation des primes des enseignants du second degré travaillant dans le supérieur (ESAS) ;
- des mesures de repyramidage pour les personnels non-enseignants du supérieur (Biats) ;
- une revalorisation des contrats doctoraux au 1^{er} janvier 2025 ;
- l'application du Ripec aux professions libérales.

Les autres mesures prévues par la LPR pour l'enseignement supérieur ne bénéficient pas de moyens nouveaux. Il s'agit principalement des **mesures de sécurisation des débuts de carrière pour les enseignants-chercheurs** (chaires de professeur junior et contrats doctoraux nouveaux), pour **un écart à la trajectoire prévue d'environ 32 millions d'euros**. Ces dispositifs **ne sont cependant pas remis en cause** ; le ministre Patrick Hetzel a précisé devant la commission que « *même si la marche de la LPR pour 2025 ne sera pas atteinte, ses orientations restent maintenues* ».



2. UNE NOUVELLE MISE À CONTRIBUTION DES ÉTABLISSEMENTS DANS LE CONTEXTE DE MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES

A. LA COUVERTURE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES UNIVERSITÉS PAR LE BUDGET DE L'ÉTAT EST EN RECU

1. Une non-compensation récurrente de mesures salariales par la SCSP

• Alors que l'essentiel de la subvention pour charge de service public (SCSP) versée aux établissements universitaires est destiné au financement de leur masse salariale (85 % de la SCSP en 2025), **un recul du financement par l'État de la dépense salariale des établissements a été enclenché depuis 2022**. Ce mouvement résulte de la **compensation partielle de plusieurs mesures salariales** décidées par le Gouvernement, sous la forme :

- d'une compensation retardée de six mois de la revalorisation de 3,5 % du point d'indice en 2022, puis des mesures dites « Guerini » en 2023 ;
- de la compensation partielle, à hauteur de 50 %, des mesures « Guerini » à partir de 2024, pour une dépense supplémentaire estimée à 145 millions d'euros annuels par France Universités. La commission avait souligné l'année dernière le caractère **inédit** de cette décision, qui a créé un **reste à charge pérenne pour les établissements** ;
- de l'absence de compensation à partir de 2025 de **l'augmentation de 4 % de la contribution des opérateurs au CAS Pensions**, pour un montant annuel estimé à 200 millions d'euros par la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (Dgesip).

À ces dépenses supplémentaires s'ajoutent les coûts résultant du glissement vieillesse-technicité (GVT), estimés à 45 millions d'euros annuels par France Universités, ainsi que l'application des mesures de revalorisation salariale aux personnels recrutés sur les fonds propres des universités.

- Les universités sont par ailleurs confrontées à une **augmentation de leurs coûts de fonctionnement**, qui résulte principalement de la **hausse de leur dépense énergétique**, notamment pour les établissements ayant renouvelé leur marché en 2023. Le surcoût en résultant pour 2025 est estimé à 127 millions d'euros par France Universités.
- Le montant des dépenses salariales et de fonctionnement non compensées par le programme 150 atteindra ainsi **542 millions d'euros de dépenses annuelles** en 2025, soit **3,5 % de la SCSP**.

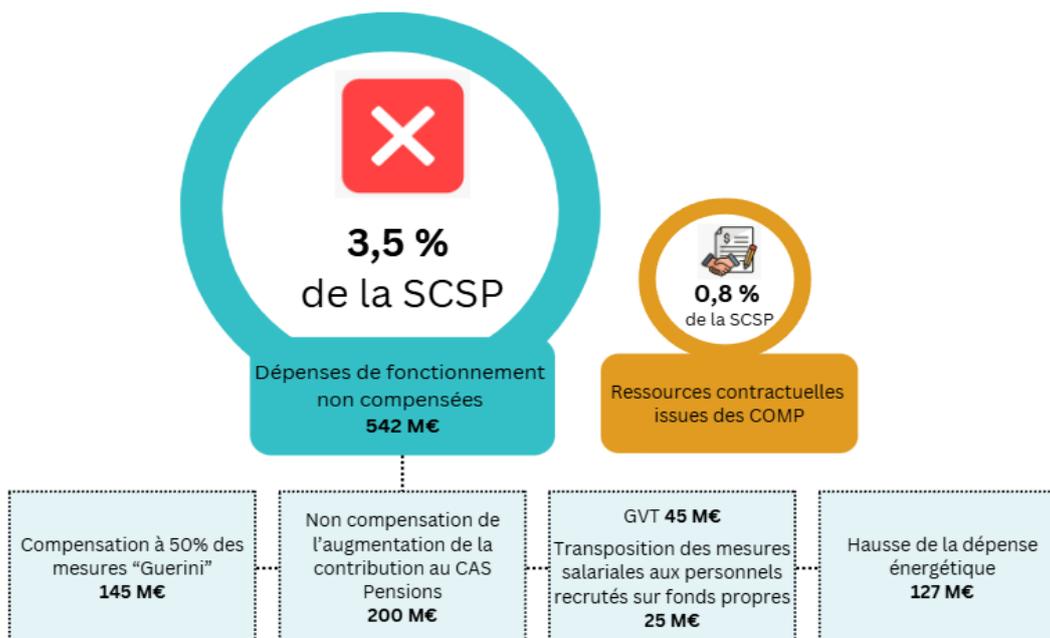
2. La montée en puissance des ressources contractuelles des universités reste limitée

Ce recul de la couverture des charges de fonctionnement des établissements par la SCSP n'est pour l'heure **pas compensé par la montée en charge du volet contractuel de leurs ressources**.

Depuis 2023, le dialogue stratégique et de gestion (DSG), qui permettait de corriger à la marge le montant de la SCSP versée à chaque établissement, est progressivement remplacé par des **contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) trisannuels**. Ces contrats passés entre l'État et chaque établissement permettent d'apporter un **complément de financement fléché sur des priorités stratégiques partagées**, à condition pour l'établissement de satisfaire à des objectifs chiffrés négociés avec l'État et évalués par lui. Après le déploiement des deux premières vagues de COMP en 2023 et 2024, tous les établissements seront couverts en 2025.

Ces contrats constituent **un nouvel outil prometteur pour le développement de l'autonomie des universités**. Les financements additionnels qui en découlent restent cependant **très marginaux** dans les moyens alloués aux établissements par l'État : **35 M€ annuels** sont prévus à ce titre depuis 2023. Surtout, les moyens attribués à chaque COMP sont **plafonnés à 0,8 % de la SCSP**.

Ainsi, si le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) dresse à ce stade un bilan très positif des COMP, France Universités met en avant **l'écart entre les montants alloués dans ce cadre et ceux des mesures salariales non compensées** dans la SCSP, ainsi que la **difficulté de développer des mesures à la portée véritablement stratégique dans le cadre de cette enveloppe restreinte**.



B. UNE NÉCESSAIRE CLARIFICATION DU PÉRIMÈTRE DES RESSOURCES DES ÉTABLISSEMENTS RELEVANT DU BUDGET DE L'ÉTAT

1. Une fragilisation de la situation financière des universités depuis 2022

- Les universités sont ainsi appelées depuis plusieurs années à **mobiliser leurs réserves financières afin de participer à l'effort global d'économies**. Or, la mesure nouvelle relative au CAS Pensions intervient dans un contexte de **recul de la trésorerie disponible des établissements**.

L'indicateur le plus parlant à ce titre réside dans l'évolution du fonds de roulement (FDR) cumulé des universités, qui correspond au stock d'épargne accumulé au cours du temps en vue de réaliser des investissements ou de faire face à un aléa de gestion. Après plusieurs années de croissance entre 2018 et 2022, **une nette diminution de ce FDR a été enregistrée à partir de 2023**, avec une baisse de 258 millions d'euros, soit près de 10 %, par rapport à 2022 ; selon la Dgesip, la baisse pourrait atteindre 1 milliard d'euros en 2024.

Seule une petite partie de ce FDR, qui est aujourd'hui de **2,52 milliards d'euros**, est cependant mobilisable par les établissements pour faire face à leurs charges nouvelles. Une large part de cette trésorerie est en effet fléchée vers des opérations pluriannuelles dans le cadre du financement par projet ; une autre partie vise à couvrir des risques ou respecter des règles comptables prudentielles. La Dgesip indique ainsi que pour l'ensemble des universités dont les données sont disponibles, **les FDR libres d'emploi ne représentaient que 9 % des FDR globaux en 2023**.

- Cette évolution comptable se traduit par **une augmentation du nombre d'établissements en difficulté financière**. Selon les données du ministère, 65 établissements ont présenté des pertes comptables à hauteur de 147 millions d'euros en 2023 ; ils n'étaient que 40 pour un montant de pertes moitié moindre en 2022. France Universités a par ailleurs indiqué que 60 des 72 universités pourraient présenter un déficit en 2024, soit deux fois plus qu'en 2023. Selon la Dgesip enfin, **40 établissements devraient se trouver en difficulté financière en 2024 et 2025** au sens des critères de soutenabilité budgétaire qui s'appliqueront aux comptes financiers de l'année 2024.



2. Une incertitude dommageable à l'autonomie et à la capacité d'investissement des établissements

Dans ce contexte, l'augmentation des dépenses salariales et de fonctionnement assumées par les universités depuis 2022 ne pourra être absorbée à moyen et long termes sans entraîner :

- une altération des conditions d'exercice de leurs missions fondamentales d'accueil, de formation, de recherche et d'innovation, dont le périmètre devra être revu par certains établissements ;
- une remise en cause de leur capacité d'investissement, notamment sur le plan immobilier ;
- une dégradation de leur attractivité, dans un contexte de tension sur les recrutements ;
- une remise en question de l'autonomie des établissements, dès lors que leur situation financière peut justifier leur placement sous le contrôle renforcé du rectorat.

Ces risques sont renforcés par **les incertitudes pesant sur l'évolution des ressources propres des établissements en conséquence d'autres mesures portées par le PLF 2025**, aux premiers rangs desquelles les économies projetées sur les primes d'apprentissage par la baisse du nombre de contrats conclus, ainsi que la baisse des dotations versées aux collectivités territoriales, qui pourrait se répercuter sur les subventions qu'elles allouent aux universités.



Le rapporteur estime que si la participation des universités à l'effort de maîtrise des dépenses publiques peut être justifiée, elle ne saurait déboucher sur une fragilisation excessive de leur autonomie et de leur capacité d'investissement.



La simple récurrence depuis 2022 de la non-compensation des mesures salariales nouvelles doit laisser place à une clarification stratégique du périmètre de dépense des établissements couvert par le budget de l'État, et notamment par la SCSP.



Les conclusions de la mission d'inspection sur le modèle économique des universités lancée par le ministère, attendues pour la fin de l'année, constitueront à ce titre un éclairage précieux.

Un ralentissement de la rénovation du parc immobilier universitaire

La réhabilitation du parc immobilier des établissements relevant du programme 150, qui prévoit 1,25 milliard d'euros pour 2025, connaîtra un ralentissement au cours des prochaines années. La Dgesip indique en effet que si ces crédits immobiliers se situent, « au niveau de l'évolution tendancielle de la dépense incluant notamment le financement du centre hospitalo-universitaire du Grand Paris Nord », le calendrier de réalisation des projets portés par les contrats de plan État-région (CPER) fera l'objet d'« ajustements » visant à poursuivre les opérations prévues avec un « ralentissement du rythme de leur réalisation ». Ce ralentissement vient à la suite de l'annulation cette année de 80 millions d'euros de crédits par le décret n° 2024-124 du 21 février 2024, qui a notamment concerné les crédits CPER.

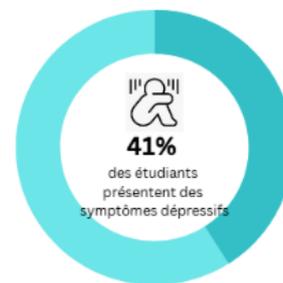
Les CPER constituent le principal outil du MESR pour le déploiement de sa stratégie immobilière. La deuxième génération de CPER, qui couvre la période 2021-2027 pour un montant de 1 058 M€ sur le programme 150, est ainsi principalement destinée à la réhabilitation énergétique du parc immobilier, à la remise à niveau des locaux pour les formations de santé et à leur adaptation à la numérisation des pratiques pédagogiques. Un peu moins de 40 % des autorisations d'engagement (AE) ouvertes au titre des CPER depuis 2021 ont été couvertes en crédits de paiement, ce qui traduit le retard pris dans le lancement et la réalisation de plusieurs projets.

3. UN RENFORCEMENT DES AIDES INDIRECTES AUX ÉTUDIANTS

A. UNE FRAGILITÉ SOCIALE ET SANITAIRE ACCRUE DES ÉTUDIANTS

L'ensemble des interlocuteurs entendus par le rapporteur ont pointé la tendance à **l'accroissement de la fragilité sociale des étudiants**, qui se traduit aux plans de la **santé mentale** et de la **précarité économique**. Les différents représentants des établissements non universitaires ont indiqué que le développement en leur sein de dispositifs de soutien financier et d'ordre sanitaire et social extralégaux était aujourd'hui indispensable au bon déroulement du parcours étudiant.

Alors que la **santé mentale** a été déclarée Grande cause nationale pour 2025, **les étudiants sont particulièrement touchés** par cet enjeu. La plateforme de recherche de l'Université de Bordeaux sur la santé des étudiants à l'université a ainsi mis en lumière la **forte augmentation des symptômes dépressifs et des idées suicidaires** à la suite de la crise sanitaire. Plusieurs actions sont portées à ce titre par le programme 231, qui finance notamment le dispositif Santé Psy étudiant, qui offre depuis 2021 la possibilité de bénéficier de consultations gratuites avec des psychologues.



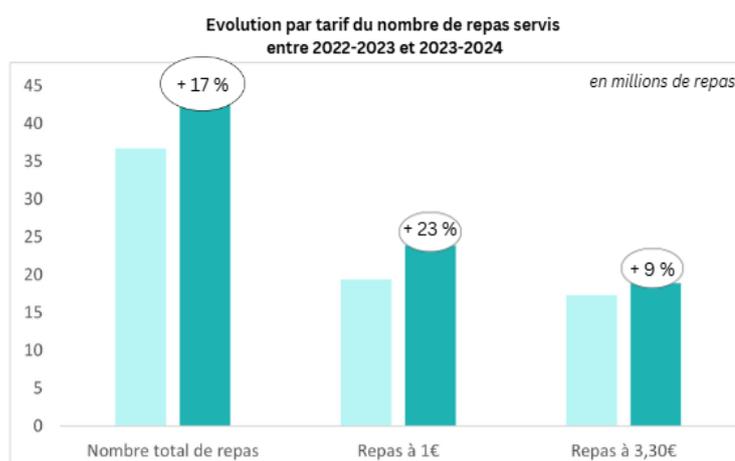
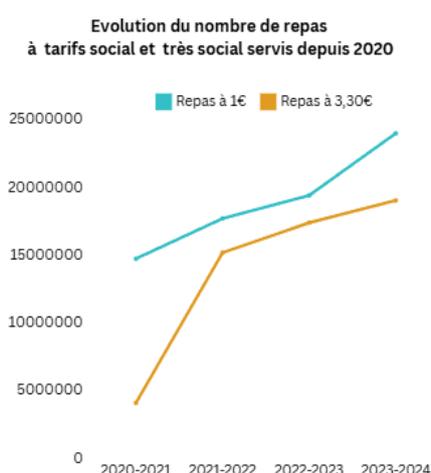
Si, de l'avis de la présidente du centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous), la précarité étudiante reste **mal mesurée**, notamment dans sa diversité, l'**augmentation des situations de précarité financière** parmi les étudiants a été soulignée au cours des auditions. Les derniers travaux de l'Observatoire de la vie étudiante (OVE) montrent que certains profils sont plus spécifiquement touchés, notamment **les étudiants internationaux et les étudiants des formations privées non éligibles aux bourses**. Le baromètre annuel sur les conditions de vie des étudiants pointe en particulier « **une situation de précarité alimentaire sévèrement ancrée dans la population étudiante** » : plus d'un tiers des jeunes interrogés déclarent sauter des repas par manque d'argent (36 %).

B. UN SOUTIEN RENFORCÉ AUX DISPOSITIFS DE RESTAURATION

1. Une forte augmentation de la demande

Ces évolutions se traduisent sur le terrain par **une hausse « exceptionnelle et durable » de l'activité du réseau des œuvres universitaires et sociales** (Cnous-Crous), en particulier en matière de restauration. Confrontées à une forte augmentation de la demande, les structures de restauration des Crous tendent à atteindre leur capacité maximale de production et de distribution, dans un contexte de difficultés de recrutement de leurs personnels.

Cette hausse de la demande est à mettre en lien avec la mise en place de plusieurs **mesures de modération tarifaire** des prestations de restauration au cours des dernières années : le **repas au tarif très social (1€)**, déployé lors de la crise sanitaire, a été **pérennisé à la rentrée 2023** pour les étudiants boursiers sur critères sociaux et certains étudiants non boursiers en difficulté financière ; le **tarif social** dont bénéficient les autres étudiants est par ailleurs **gelé à 3,30 euros** depuis 2019 (le coût réel de chaque repas étant évalué à 8 euros pour le réseau).



La demande est principalement alimentée par le repas à 1€ : si le nombre de repas étudiants servis par les 800 implantations du Crous en 2023-2024, tous tarifs confondus, était en augmentation de 17 % par rapport à l'année précédente, le nombre de repas à 1€ a quant à lui **augmenté de 23 %**. On observe une progression plus rapide du recours à ce dispositif chez les non-boursiers précaires (+ 74 %, soit + 1,1 million de repas) que chez les boursiers (+ 19 %, soit + 3,4 millions). Sans atteindre ces impressionnants niveaux de progression, la demande se renforce également pour les repas à 3,30 € avec une augmentation de 9,2 %.

2. Une complète prise en compte budgétaire de l'augmentation de la dépense

Dans ce contexte, les crédits proposés au titre du programme 231 intègrent **une augmentation notable des aides indirectes** aux étudiants (services de restauration et de logement gérés par le réseau des œuvres universitaires), dont les crédits seront **en hausse de 8 %**. Cet abondement porte **principalement sur l'offre de restauration du Cnous**, dont l'activité de restauration sociale est par nature déficitaire. **42,5 millions supplémentaires** sont ainsi prévus pour le renforcement des dispositifs permettant aux étudiants de bénéficier d'une alimentation de qualité à tarif modéré :



➤ **3 millions d'euros** sont prévus pour compenser le coût pour le Cnous du repas au tarif très social, ou **repas à un euro** ;



➤ 38,2 millions d'euros, **soit 13,2 millions d'euros supplémentaires**, sont destinés à la poursuite de la mise en œuvre de la loi d'initiative sénatoriale n° 2023-265 du 13 avril 2023, dite **loi Levi** ;



➤ **9,2 millions d'euros** sont prévus pour compenser le surcoût des denrées résultant de l'inflation ;



➤ **17 millions d'euros** sont destinés à financer de nouvelles places et structures de restauration. Le Cnous indique que ces moyens supplémentaires permettront la création de plus de 5 600 places en 2024 et 2025.

Un premier bilan très positif pour la première année de mise en œuvre de la loi « Levi »

Adoptée à l'initiative du Sénat, la loi n° 2023-265 du 13 avril 2023 vise à permettre l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré, y compris ceux dont le lieu de formation n'est pas couvert par un point de vente du Crous. Les établissements doivent alors mettre en place un conventionnement avec des restaurants collectifs tiers, ainsi habilités à accueillir les étudiants aux tarifs social et très social, ou, à défaut, proposer un soutien financier sous la forme de chèques alimentaires.

Un an seulement après son entrée en vigueur, le bilan de cette mesure est déjà très positif :

- ✓ 171 structures sont aujourd'hui agréées pour l'accueil des étudiants et 50 le seront prochainement. Les différents responsables d'établissements entendus par le rapporteur ont par ailleurs unanimement estimé que le conventionnement fonctionnait de manière très satisfaisante ;
- ✓ La mise en œuvre de l'aide financière interviendra en 2025, la publication des arrêtés ministériels fixant le montant de l'aide et les modalités opérationnelles de son versement ainsi que des arrêtés des recteurs de région académique déterminant les « zones blanches » dans lesquelles elle s'applique étant prévue pour la fin de l'année 2024.

Le rapporteur relève avec satisfaction que, en dépit du contexte budgétaire contraint, les moyens prévus au titre du programme 231 permettront de couvrir entièrement la hausse de la demande de restauration étudiante à tarif modéré, sans obérer les moyens du Cnous.

Il estime que le repas à tarif très social, qui représente une charge financière et un défi organisationnel pour le réseau des Crous, doit bénéficier aux seuls étudiants boursiers.

C. UNE ANTICIPATION D'UNE BAISSÉ DE LA DÉPENSE LIÉE AUX BOURSES

Evolution du nombre de boursiers du MESR depuis 2020



À dispositif constant, **une diminution de la dépense est a contrario envisagée sur les aides directes** aux étudiants, qui recouvrent principalement les bourses sur critères sociaux. Une dépense de **2,35 milliards d'euros** est prévue à ce titre, **en baisse de 5 %** par rapport au montant de la loi de finances initiale pour 2024.

Cette projection résulte de **l'anticipation d'une baisse de l'effectif des boursiers au cours des prochaines années**, en ligne avec l'évolution observée depuis 2020 - exception faite du léger rebond de

2023 sous l'effet de l'entrée en vigueur de la première phase de la réforme des bourses, qui a conduit à un élargissement du nombre de leurs bénéficiaires. Ce reflux est principalement expliqué par la montée en charge de l'apprentissage et le développement des établissements privés non habilités à accueillir des boursiers.

L'évolution projetée pour 2025 appelle plusieurs remarques :

- la Dgesip invoque l'effet conjugué de la stabilisation de la population étudiante et de la poursuite du développement de l'apprentissage. Dans la mesure où les données du ministère projettent une croissance significative de la population étudiante en 2024-2025 (+1,1 %) et où la baisse démographique n'est attendue qu'à partir de 2029, ce facteur ne pourra contribuer qu'à la marge à celle du nombre de boursiers. Le développement de l'apprentissage pourrait par ailleurs être remis en question par les orientations prises dans le cadre d'autres missions budgétaires ;
- le ministère évoque également « l'évolution des salaires », faisant probablement référence à **l'absence d'indexation du barème des bourses sur l'inflation**, tandis que, sur la période récente, le contexte inflationniste a globalement orienté à la hausse les salaires nominaux pris en compte dans les dossiers. Le calcul des droits se fondant sur les salaires de l'année n-2, il en résultera sans doute une sortie retardée du dispositif ou un passage à l'échelon supérieur en 2025 pour les étudiants voisins des seuils.

Le rapporteur observe que cette projection pose **des difficultés du point de vue de sa fiabilité et de sa cohérence** avec les mesures prises dans le cadre de la première phase de la réforme des bourses. Alors que les orientations sur la deuxième phase de la réforme ne sont pas reflétées par les dispositions financières du programme, il appelle à **une clarification rapide des évolutions envisagées dans le nouveau contexte budgétaire**.

La deuxième phase de la réforme des bourses en suspens

Une réforme des bourses sur critères sociaux (BCS) a été engagée en 2022 par le MESR, aboutissant à la rentrée 2023 à une augmentation de leur montant (à hauteur de 37 euros par mois) et à une revalorisation de leurs barèmes (rehaussés de 6 % pour tous les échelons), assorties d'une mesure corrective au bénéfice des étudiants en situation de handicap ou aidants d'un parent en situation de handicap (attribution de 4 points de charges supplémentaires).

Cette évolution s'est traduite par une inversion de la tendance à la réduction du nombre de boursiers, 30 000 étudiants ne répondant pas aux critères précédemment en vigueur ayant été inclus dans le dispositif, ainsi que par un relèvement du montant moyen des bourses, 18 % des boursiers ayant été inscrits à un échelon supérieur à celui dont ils auraient bénéficié avant la réforme, pour une augmentation du montant mensuel des BCS de 50 euros en moyenne.

À l'issue des concertations du printemps 2024, une deuxième phase de réforme a été annoncée pour la rentrée 2025, avant d'être mise en suspens dans le nouveau contexte politique. Le ministère indique que « *la réflexion est toujours en cours [et dépend] d'arbitrages dans un cadre budgétaire contraint, avec l'objectif de permettre une attribution plus juste des bourses, en visant à corriger les défauts structurels déjà identifiés : des effets de seuils parfois très importants ; une pente trop forte des aides, avec beaucoup de bourses de faible montant [...] ; une complexité du système [...] qui rend le système difficile à appréhender pour les étudiants et leurs familles, mais aussi à piloter pour les pouvoirs publics* ».

4. LES ÉVOLUTIONS EN COURS DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR PRIVÉ APPELLENT UNE INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS

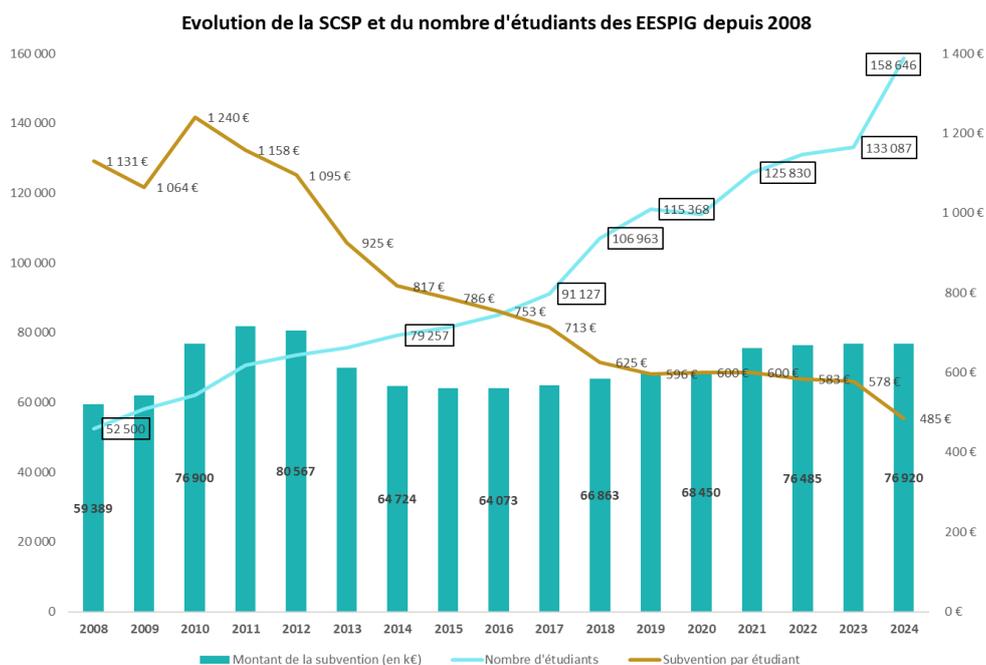
A. UNE DÉGRADATION DE L'ATTRACTIVITÉ DU STATUT D'EESPIG

La qualification d'établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (EESPIG) est attribuée depuis 2013 aux établissements ayant une **participation active aux missions de service public** de l'enseignement supérieur. Leur fonctionnement se rapproche sur plusieurs points de celui des établissements publics : ils bénéficient de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC) et leurs formations sont accessibles *via* Parcoursup. La qualification est accordée pour une durée de **cinq ans** après **évaluation d'une instance nationale**. Ayant la forme juridique d'associations, de fondations reconnues d'utilité publique ou de syndicats professionnels, les 64 EESPIG accueillent aujourd'hui **158 646 étudiants**, soit 6 % des effectifs de l'enseignement supérieur.

Le **financement** des EESPIG repose sur leurs ressources propres, issues notamment des droits d'inscription dont ils sont libres de fixer le montant, complétées par une **subvention** de l'État dont le montant global est porté par l'action n° 4 du programme 150. Cette subvention a représenté 77 millions d'euros en 2023, soit **0,5 % des crédits du programme**.

Cette ligne budgétaire appelle plusieurs observations :

- ce montant est globalement orienté à la hausse sur les dernières années, sous l'effet de l'augmentation du nombre d'étudiants accueillis. Entre 2018 et 2023, il est ainsi passé de 66,9 M€ à 76,9 M€ en exécution, soit une **hausse de 15 % en cinq ans** ;
- pour autant, **la subvention n'a pas évolué aussi rapidement que le nombre des étudiants des EESPIG**, ce dont il a mécaniquement résulté **une baisse du montant moyen de la subvention par étudiant**. Tandis que la Dgesip estime, en réponse au questionnaire qui lui a été adressé par le rapporteur, que ce montant est stabilisé autour de 600 euros depuis 2018, la Fesic indique qu'il est passé de 1 240 euros en 2010 à 485 euros en 2024, ce qui pourrait à terme affecter la capacité des établissements à remplir leurs missions de service public ;
- les établissements relèvent enfin que les documents budgétaires ne distinguent pas, au sein des 94,5 millions d'euros prévus sur l'action n° 4, **entre les montants destinés à la subvention des EESPIG et ceux fléchés vers les associations** assurant la formation initiale des enseignants des établissements d'enseignement scolaire privés sous contrat. Si, selon les précisions fournies par la Dgesip, la répartition en exécution est stable sur les quatre derniers exercices budgétaires (autour de 84 % de la ligne budgétaire affectée aux EESPIG), cette présentation pose une question de lisibilité de l'action que le rapporteur appelle à résoudre dans le projet annuel de performance (PAP) pour 2026.



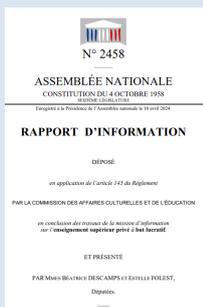
Source : Fédération des établissements d'enseignement supérieur d'intérêt collectif (Fesic)

Le rapporteur observe avec préoccupation que **le statut d'EESPIG tend à perdre son attractivité** du fait de la **hausse des contraintes associées par rapport aux bénéficiaires** qui en sont retirés par les établissements. La tendance n'est donc plus à l'inscription dans ce statut, et certains établissements font même l'objet de propositions de rachat par des groupes financiers.

B. UNE ABSENCE DE RÉGULATION PROBLÉMATIQUE DU PRIVÉ LUCRATIF

L'enseignement privé lucratif, qui recrute aujourd'hui 26 % des étudiants de l'enseignement supérieur, connaît parallèlement **un développement massif porté par des établissements dispensant des formations de qualité variable**. Tandis que de nombreuses écoles associatives et relevant de la sphère consulaire proposent des formations d'excellence, l'apparition d'écoles détenues par des fonds d'investissement peut donner lieu à des **dérives** entraînant de graves difficultés pour les étudiants et leurs familles. La situation est d'autant moins lisible que de grands écarts de qualité peuvent exister parmi des établissements détenus par un même groupe financier.

Des travaux récents appellent à une meilleure régulation du secteur



Plusieurs rapports ont fait le constat, au cours des deux dernières années, de l'absence de régulation et de pilotage par l'État de l'enseignement supérieur privé à but lucratif :

- selon Laurent Batsch, auteur en juin 2023 d'un rapport édité par la Fondation pour les sciences politiques, le marché de l'enseignement supérieur doit faire l'objet de mesures de protection du consommateur, à l'image de tous les autres marchés économiques ;
- les députées Béatrice Descamps et Estelle Folest ont formulé 22 recommandations en ce sens dans un rapport d'avril 2024.



Selon Laurent Batsch, cette situation résulte de **l'absence complète de régulation de l'enseignement supérieur lucratif**, qui fait ainsi exception dans le paysage économique. Alors que **ce marché est marqué par une forte asymétrie** entre des jeunes peu informés et pressés par le temps d'une part, et des établissements contrôlés par un actionariat d'autre part, des **pratiques concurrentielles incontrôlées** tendent à se développer, notamment au stade du recrutement des étudiants. La communication des établissements, centrée sur des diplômes alternatifs non reconnus à l'échelle nationale (mastères ou bachelors) et l'obtention de certifications professionnelles offrant des perspectives limitées, n'est pas toujours décryptée par les familles. **L'absence de critères** relatifs au taux d'encadrement ou au taux de cours assurés en présentiel, de même que la possibilité pour les écoles de recourir à la location de titres, favorisent par ailleurs la croissance du secteur.

Surtout, ces dérives ont été largement soutenues par la **massification de l'apprentissage**, en l'absence de contrôle suffisant sur la qualité des formations bénéficiant des financements associés. Ce dévoiement d'un outil pourtant précieux pour la formation des étudiants et le fonctionnement des entreprises est d'autant plus problématique qu'il porte sur des **fonds publics**.



Face aux dommages résultant de ces évolutions pour les étudiants et leurs familles, pour les établissements de qualité soumis à une concurrence inégale, ainsi que pour les comptes publics, le rapporteur estime indispensable de mettre en place une véritable régulation de l'enseignement supérieur privé lucratif.



Cette régulation doit moins passer par la création d'un nouveau label, qui contribuerait à brouiller encore la lisibilité du paysage de l'enseignement supérieur, que par la mise en place de **conditions minimales pour l'ouverture et le fonctionnement d'un établissement**, ainsi que par un **encadrement plus strict de l'accès aux financements de l'apprentissage**.

La commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport a émis, lors de sa réunion plénière du 20 novembre 2024, un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à l'enseignement supérieur au sein de la mission « enseignement supérieur et recherche » du projet de loi de finances pour 2025.



Laurent Lafon

Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Stéphane Piednoir

Rapporteur pour avis
Sénateur de Maine-et-Loire
(Les Républicains)

[Commission de la culture, de l'éducation,
de la communication et du sport](#)

Téléphone : 01.42.34.23.23

[Consulter le dossier législatif](#)

