



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2026

NOTE DE PRÉSENTATION

COMMISSION
DES
FINANCES

Mission
« RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »

Examen par la commission des finances le jeudi 6 novembre 2025

Rapporteurs spéciaux :

Mme Vanina PAOLI-GAGIN et M. Jean-François RAPIN

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES TRANSVERSES DE LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » EN 2026

I. LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » QUATRIÈME MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT, FINANCE LES POLITIQUES NATIONALES DE RECHERCHE ET DE FORMATIONS SUPÉRIEURES	7
II. LES CRÉDITS DE LA MISSION DEVRAIENT AUGMENTER DE PLUS D'UN DEMI-MILLIARD D'EUROS EN 2026.....	9

DEUXIÈME PARTIE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (RAPPORTEUR SPÉCIAL : VANINA PAOLI-GAGIN)

I. LE PROGRAMME 150 « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE ».....	16
A. UNE HAUSSE DE 260 MILLIONS D'EUROS DES MOYENS ALLOUÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN 2026	16
1. Une mise en œuvre de la loi de programmation de la recherche qui n'est de nouveau que partielle et qui repose sur une intégration discutable de la contractualisation avec les universités dans son périmètre.....	18
2. Une hausse globale du budget des universités mais des dépenses qui suivent la même trajectoire.....	22
B. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	27
1. Une massification rapide de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur.....	27
2. Une indispensable hausse des frais d'inscription dans les universités en fonction des capacités contributives des étudiants	30
II. LE PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE ».....	34
A. DES MOYENS CONSERVÉS POUR LA VIE ÉTUDIANTE AU TRAVERS DU RENFORCEMENT DES MOYENS DES CROUS.....	34
B. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	37
1. La suspension de la deuxième étape de la réforme des bourses sur critères sociaux risque de revenir sur les effets positifs de la première étape	37
2. Un renforcement des moyens consacrés au réseau des œuvres universitaires dans un contexte de forte tension sur son activité.....	43

TROISIÈME PARTIE
LA RECHERCHE (RAPPORTEUR SPÉCIAL : JEAN-FRANÇOIS RAPIN)

I. LA POLITIQUE NATIONALE DE RECHERCHE	49
A. LA STRATÉGIE NATIONALE DE RECHERCHE PRÉVOIT DE MOBILISER LA SCIENCE POUR RÉPONDRE AUX DÉFIS SOULEVÉS PAR LES TRANSITIONS EN COURS DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ, DU NUMÉRIQUE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ÉNERGIE	49
1. <i>L'importance structurante de la recherche scientifique justifie la mise en œuvre d'une stratégie nationale de recherche coordonnée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche</i>	<i>49</i>
2. <i>La recherche publique est orientée en priorité vers les grands défis scientifiques soulevés par les transitions en cours dans le domaine de la santé, du numérique, de l'environnement et de l'énergie</i>	<i>50</i>
3. <i>La France est une nation scientifique de premier plan dont l'effort de recherche se situe néanmoins en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE</i>	<i>54</i>
B. LA POLITIQUE DE RECHERCHE EST UNE POLITIQUE INTERMINISTÉRIELLE COORDONNÉE PAR LE MINISTÈRE DE LA RECHERCHE ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET ESSENTIELLEMENT MISE EN ŒUVRE PAR DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT	56
1. <i>Le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) coordonne l'ensemble de la stratégie nationale de recherche et pilote plus de la moitié des crédits « recherche » de la mission</i>	<i>56</i>
2. <i>La politique de recherche fait intervenir cinq ministères différents pour le pilotage des crédits « recherche » de la mission</i>	<i>56</i>
3. <i>La mise en œuvre de la politique de recherche a été largement déléguée à des opérateurs publics qui concentrent 88 % des crédits du périmètre « recherche » de la mission</i>	<i>57</i>
C. LES CRÉDITS DU PÉRIMÈTRE « RECHERCHE » DE LA MISSION SONT COMPLÉTÉS PAR LES INVESTISSEMENTS D'AVENIR ET LES DÉPENSES FISCALES DE SOUTIEN À LA RECHERCHE	59
1. <i>Les crédits du périmètre « recherche » de la mission sont complétés par les aides à la recherche des investissements d'avenir qui bénéficient d'un cadre de gestion extrabudgétaire</i>	<i>59</i>
2. <i>Les dépenses budgétaires de soutien à la recherche sont complétées par les dépenses fiscales d'incitation à l'investissement privé dans la recherche qui représentent plus de huit milliards d'euros en 2025</i>	<i>61</i>
II. LES CRÉDITS DES PROGRAMMES « RECHERCHE » DE LA MISSION	62
A. LE PROGRAMME 172 « RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES », PRINCIPAL PROGRAMME DE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE PUBLIQUE, CONNAÎT UNE STABILISATION DE SES CRÉDITS À HAUTEUR DE 8 212 MILLIONS D'EUROS	63
B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 193 « RECHERCHE SPATIALE », PRINCIPAL INSTRUMENT DE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE SPATIALE FRANÇAISE, SONT STABILISÉS À UN NIVEAU DE 1 848 MILLIONS D'EUROS	66
C. LE PROGRAMME 190 « RECHERCHE DANS LES DOMAINES DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES » S'ÉTABLIT À 1 486 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS EN AUGMENTATION DE 5 % PAR RAPPORT À L'EXERCICE 2025	68

D. LE MAINTIEN D'UN VOLET SOCIAL RÉFORMÉ DU DISPOSITIF DES « JEUNES ENTREPRISES INNOVANTES » (JEI) SE TRADUIT PAR UNE HAUSSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 192 « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE » QUI ATTEIGNENT 542 MILLIONS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT	71
E. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 191 « RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE) » SONT RÉTABLIS À HAUTEUR DE 150 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) PROPOSÉS POUR 2026	73
F. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 142 « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES » SONT STABILISÉS À UN NIVEAU DE 428 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS DE PAIEMENT (CP)	74
III. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	76
A. LE BUDGET PROPOSÉ POUR LA RECHERCHE EN 2026, QUI PRÉSERVE LA DYNAMIQUE DE RÉINVESTISSEMENT DANS LA RECHERCHE PUBLIQUE, PRÉVOIT NÉANMOINS UNE RÉDUCTION DU FINANCEMENT DE LA RECHERCHE DANS LES DOMAINES STRATÉGIQUES DE L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE ET DES ÉTUDES SPATIALES DANS UN CONTEXTE DE CONSOLIDATION DES FINANCES PUBLIQUES.....	76
1. La montée en puissance du financement de l'Agence nationale de la recherche (ANR) depuis l'adoption de la loi de programmation de la recherche a permis d'atteindre et de dépasser l'objectif d'un milliard de financement annuel.....	77
2. La recherche dirigée dans les domaines stratégiques de l'énergie nucléaire et de l'espace connaît un ralentissement malgré les enjeux industriels et souverains qui y sont rattachés.....	78
B. LA FRANCE PEUT CONSOLIDER LE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE PUBLIQUE À BUDGET CONSTANT EN RENFORÇANT SA CAPACITÉ À MOBILISER LES FONDS EUROPÉENS DANS LE DOMAINE DE LA RECHERCHE	80
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	83

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, les rapporteurs spéciaux avaient obtenu 5 % des réponses sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

À la date d'examen en commission de la mission le jeudi 6 novembre, ils ont obtenu 95 % des réponses sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

PREMIÈRE PARTIE

LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES TRANSVERSES DE LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » EN 2026

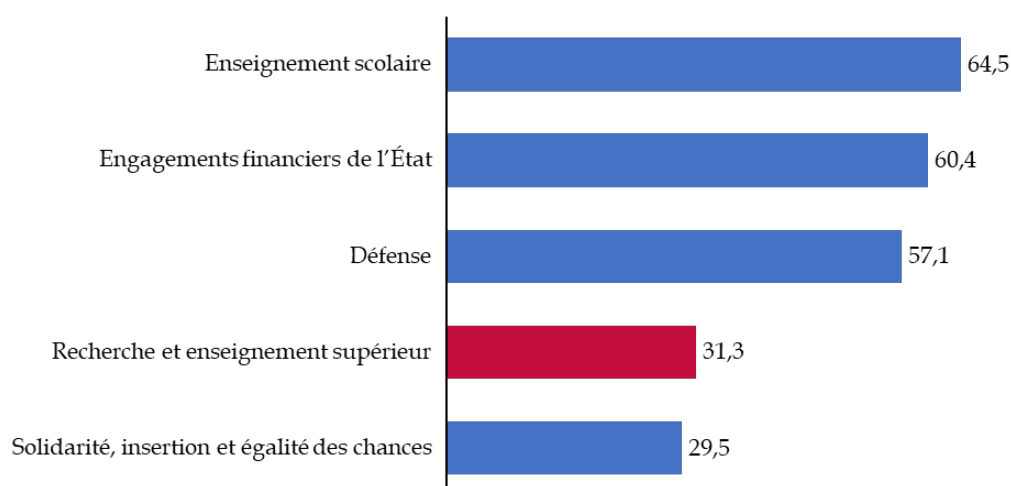
I. LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » QUATRIÈME MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT, FINANCE LES POLITIQUES NATIONALES DE RECHERCHE ET DE FORMATIONS SUPÉRIEURES

La mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIRE) constitue le véhicule budgétaire des politiques nationales de recherche et de formations supérieures. Le montant total des crédits proposés pour la mission est de **31 914 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et de **31 475 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**.

Par suite, cette mission constitue, en excluant la mission « Remboursements et dégrèvements » (« R&D ») et sans tenir compte des contributions directes de l'État au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », la quatrième mission du budget général avec 31,3 milliards d'euros en crédits de paiement.

Cinq premières missions du budget général dans le projet de loi de finances pour 2026

(en milliards d'euros et en CP)



Note : Hors contribution directe de l'État au CAS « Pensions » et hors « R&D »

Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

Du fait du caractère interministériel des politiques de recherche et d'enseignement supérieur, les programmes de la mission sont placés sous l'autorité de cinq ministres différents.

La mission se caractérise également par l'importance du rôle joué par les opérateurs dans la mise en œuvre des politiques de recherche et d'enseignement supérieur. En effet, ils représentent à eux seuls plus de la moitié de l'ensemble des opérateurs de l'État, soit 217 opérateurs dans le périmètre de la mission¹.

Nombre d'opérateurs de l'État

(en 2026)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

En premier lieu, la mission comporte deux programmes dans le périmètre « enseignement supérieur » :

- le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » ;
- le programme 231 « Vie étudiante ».

En second lieu, la mission comporte six programmes dans le périmètre « recherche »² :

- le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » ;
- le programme 193 « Recherche spatiale » ;
- le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » ;
- le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » ;

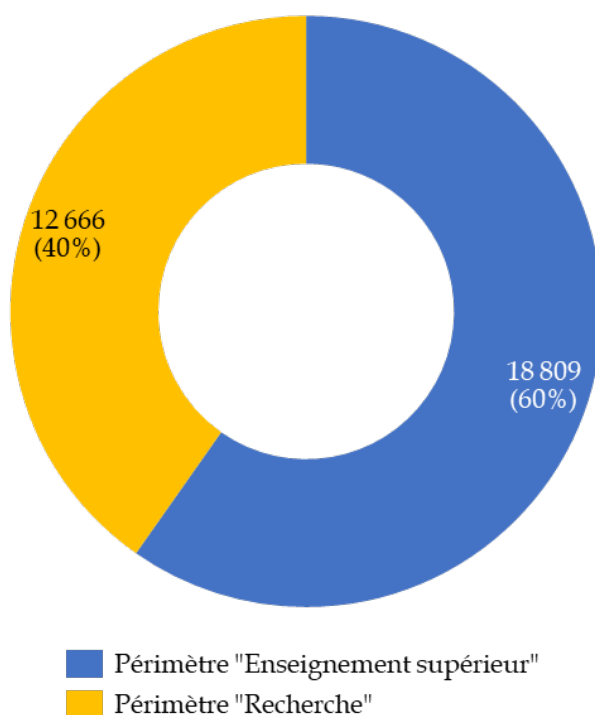
¹ Projet de loi de finances pour 2026, annexe générale, « Opérateurs de l'État ».

² Le programme 142, qui finance à la fois des actions de recherche et d'enseignement supérieur, est rattaché par convention au périmètre « recherche ».

- le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » ;
- le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles ».

Répartition des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » dans le projet de loi de finances pour 2026

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

II. LES CRÉDITS DE LA MISSION DEVRAIENT AUGMENTER DE PLUS D'UN DEMI-MILLIARD D'EUROS EN 2026

Les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs) **augmentent d'1,8 % en CP et 1,9 % en AE par rapport à l'année précédente**. Cela représente une **hausse globale de plus d'un demi-milliard d'euros** (+ 586 millions d'euros en AE et + 566 millions d'euros en CP).

Évolution des crédits initiaux de la mission à périmètre courant

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI 2025	PLF 2026	Variation 2026/ 2025 en %	LFI 2025	PLF 2026	Variation 2026/ 2025 en %
150 – Formations supérieures et recherche universitaire	15 365,5	15 628,2	1,71 %	15 428,1	15 585,1	1,02 %
231 – Vie étudiante	3 280,4	3 238,8	- 1,27 %	3 249,6	3 224,0	- 0,79 %
172 – Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	8 609,4	8 563,9	- 0,53 %	8 168,1	8 212,4	0,54 %
190 – Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	1 419,3	1 477,8	4,12 %	1 408,9	1 485,8	5,46 %
191 – Recherche duale (civile et militaire)	72,7	150,0	106,48 %	72,7	150,0	106,48 %
192 – Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	346,8	538,2	55,18 %	350,8	542,2	54,55 %
193 – Recherche spatiale	1 809,2	1 847,7	2,13 %	1 809,2	1 847,7	2,13 %
142 – Enseignement supérieur et recherche agricoles	424,1	469,4	10,67 %	421,9	428,0	1,46 %
TOTAL	31 327,3	31 914,0	1,87 %	30 909,2	31 475,3	1,83 %

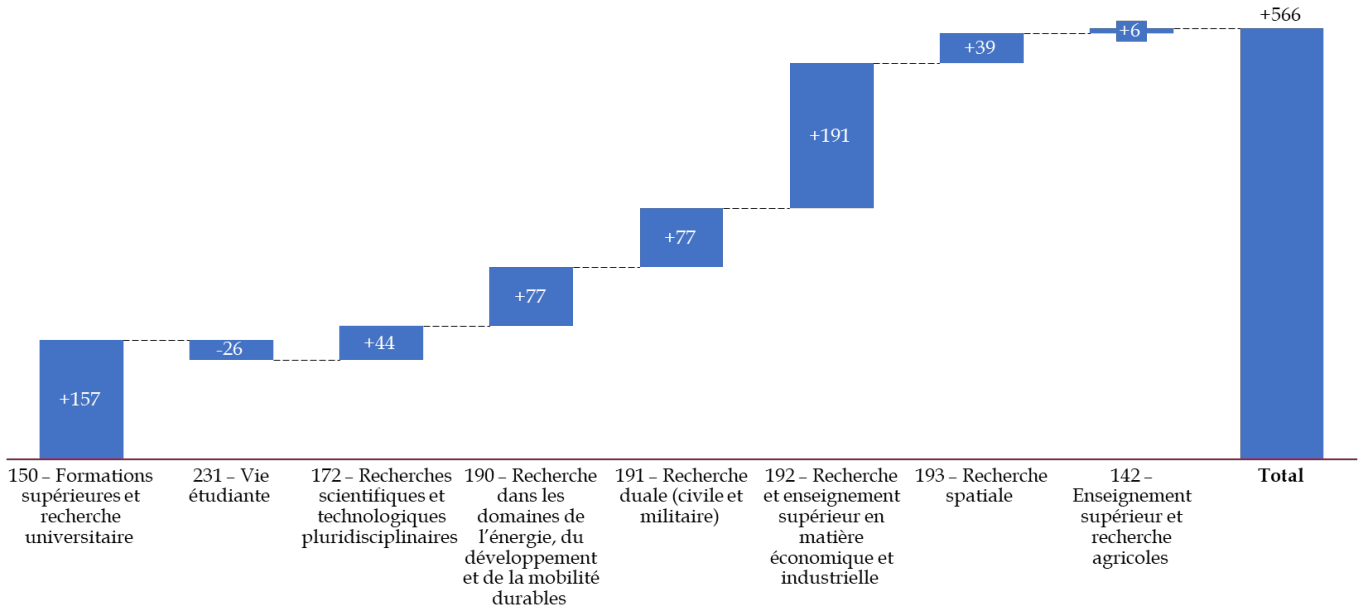
Hors fonds de concours

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Les crédits du total des trois programmes portés par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), à savoir les programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » ; 231 « Vie étudiante » et 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » **augmentent de 0,6 % en AE comme en CP. Le seul programme de la mission dont les crédits diminuent est le programme 231 « Vie étudiante »**. L'essentiel de la hausse est porté par le programme 150, qui augmente de 160 millions d'euros et par le programme 192 « recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle », qui augmente de 191 millions d'euros.

Évolution des différents programmes de la mission entre 2025 et 2026

(en millions d'euros en CP)

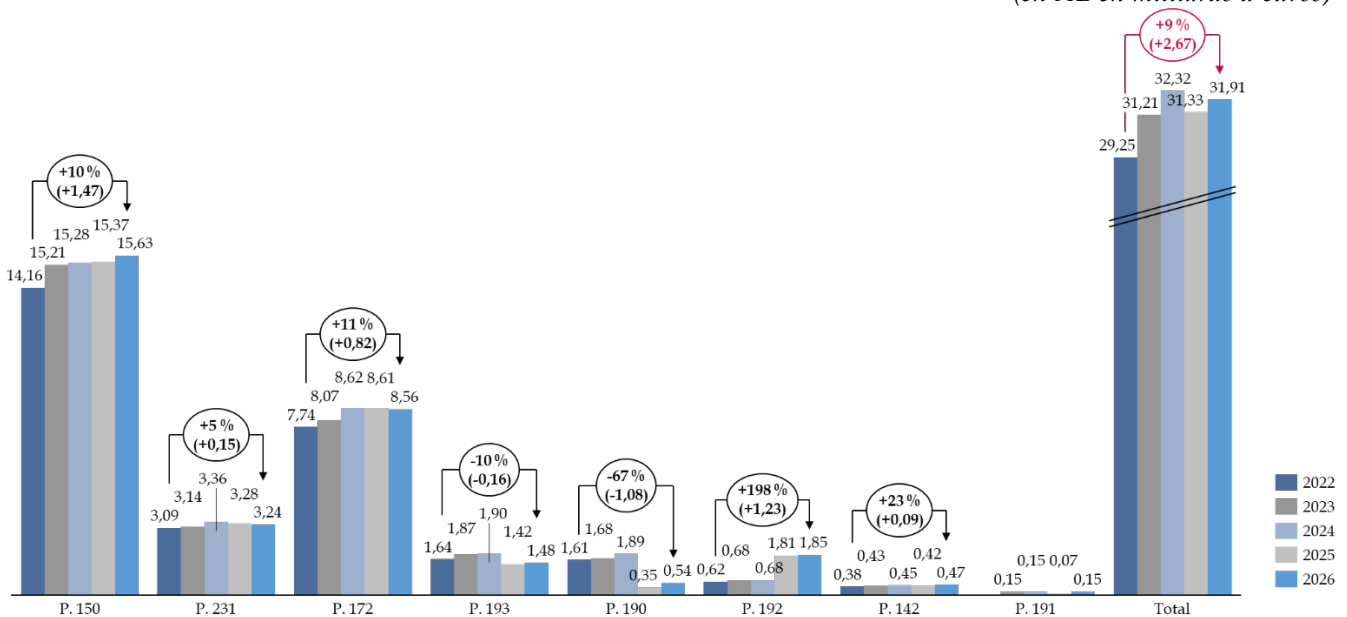


Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Le montant global de la mission a augmenté de 2,7 milliards d'euros entre 2022 et 2026 (+ 9 %). Sur cette période, le programme 150 « Enseignement supérieur » aura à lui seul cru d'1,5 milliard d'euros.

Évolution des crédits initiaux de la mission depuis 2022

(en AE en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Deux facteurs ont tiré la hausse de la croissance de la mission au cours des dernières années : la **trajectoire prévue par la loi de programmation de la recherche¹**, d'une part, et la compensation des hausses successives du point d'indice en 2022 et 2023 puis la compensation de la hausse du CAS « Pensions » en 2024, d'autre part. Ces moyens sont désormais intégrés au socle de la mission.

En revanche, une fois tenu compte de l'inflation, les crédits de la mission auront **diminué d'1,2 milliard d'euros** depuis 2019. **Ce calcul est toutefois présenté à titre d'information, dans la mesure où les dépenses de personnel, qui constituent l'essentiel du programme 150, n'évoluent pas au même titre que l'inflation.**

Évolution des crédits de paiement de la mission hors inflation

(en millions d'euros et en %)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Montant en valeur	28 488,00	28 554,00	28 147,00	29 245,00	31 209,00	32 319,16	31 703,59
Taux d'évolution en valeur (càd en euros de l'année concernée en %)		0,2 %	- 1,4 %	3,9 %	6,7 %	3,6 %	- 1,9 %
Taux d'évolution en volume (càd hors inflation en %)		0,0 %	- 2,9 %	- 1,4 %	1,8 %	1,7 %	- 2,9 %
Montant exprimé en euros 2025	32 930,69	32 938,74	31 972,41	31 534,17	32 103,85	32 642,35	31 703,59
Montant en volume (base 100 en 2025)	103,87	103,90	100,85	99,47	101,26	102,96	100,00

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

¹ Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

DEUXIÈME PARTIE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (RAPPORTEUR SPÉCIAL : VANINA PAOLI-GAGIN)

Les programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « Vie étudiante » constituent les deux programmes du périmètre « Enseignement supérieur » de la mission.

Les crédits des deux programmes cumulés augmentent de façon conséquente par rapport à 2025 (+ 221 millions d'euros en AE et + 131,1 millions d'euros en CP). Cela représente un montant total de 18,81 milliards d'euros en CP et 18,87 milliards d'euros en AE.

Le programme 150, qui finance les établissements d'enseignement supérieur, regroupe la totalité des moyens supplémentaires. Il devrait augmenter d'1,71 % en AE et 1,02 % en CP par rapport à la LFI 2025. En revanche, le programme 231, qui porte les crédits des bourses sur critères sociaux et du réseau des œuvres scolaires et universitaires, devrait diminuer d'1,27 % en AE et 0,79 % en CP. Cette évolution contrastée découle en partie **d'une mesure de périmètre, les crédits immobiliers ayant été transférés du programme 231 au programme 150 entre 2025 et 2026.**

Évolution des crédits des programmes « Enseignement supérieur »

(en millions d'euros)

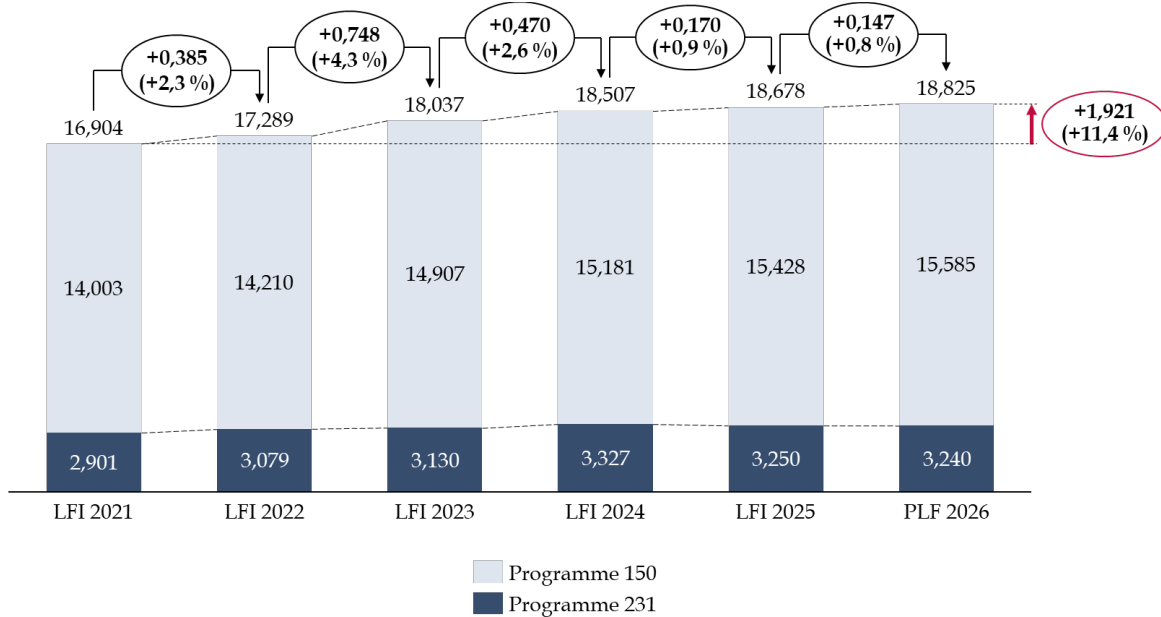
		Exécution 2023	Exécution 2024	LFI 2025	PLF 2025
Programme 150	AE	14 972	15 444	15 365	15 628,2
	CP	15 019	15 108	15 428	15 585,1
Programme 231	AE	3 088	3 276	3 280	3 238,8
	CP	3 082	3 254	3 250	3 224,0
Total « Enseignement supérieur »	AE	18 061	18 719	18 646	18 867,0
	CP	18 101	18 362	18 678	18 809,1
Évolution N - 1 / N	AE	4,8 %	3,6 %	- 0,4 %	1,2 %
	CP	4,7 %	1,4 %	1,7 %	0,7 %

Source : commission des finances

Au cours des cinq dernières années, les crédits dédiés à l'enseignement supérieur auront augmenté d'1,92 milliard d'euros. Par rapport à 2021, les crédits des deux programmes ont augmenté en euros courants de 11 %.

Évolution des crédits de paiement alloués aux programmes « Enseignement supérieur » en LFI

(en % et en milliards d'euros)

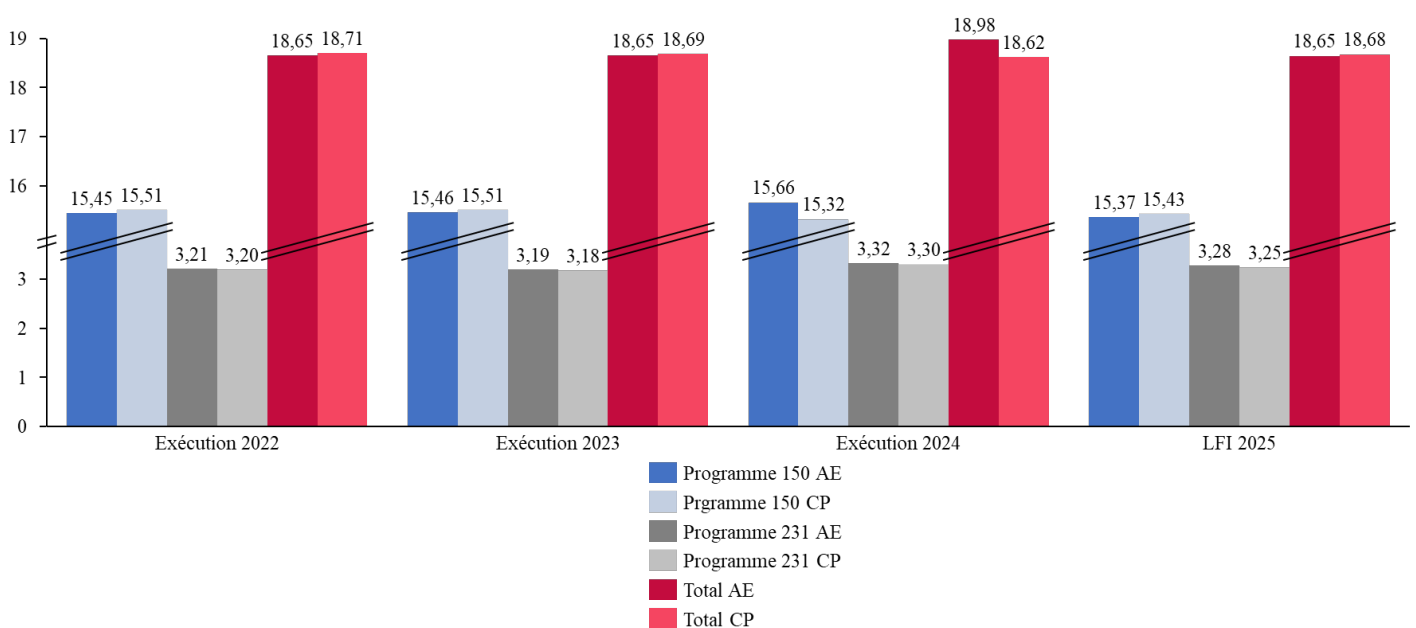


Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Les crédits ont cependant diminué une fois tenu compte de l'inflation sur la même période. En euros 2025, le total des deux programmes a ainsi baissé de 0,5 % en AE et 0,15 % en CP entre 2022 et 2025.

Évolution en volume des crédits des programmes « Enseignement supérieur »

(en milliards d'euros en euros 2025)



Source : commission des finances

S'agissant des comparaisons internationales, la France consacrait 20 458 dollars en parité de pouvoir d'achat (PPA) par étudiant en 2021, soit légèrement moins que la moyenne des pays de l'OCDE (20 499 dollars PPA)¹.

La dépense totale d'enseignement supérieur représentait, en 2021, **1,63 % du produit intérieur brut (PIB) français**, proportion supérieure à celle de la moyenne de l'OCDE, mais aussi **très largement supérieure à celle de l'Espagne (1,43 %), de l'Italie (0,98 %) ou de l'Allemagne (1,32 %)**.

¹ *L'État de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France 2024, juin 2024.*

I. LE PROGRAMME 150 « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »

A. UNE HAUSSE DE 260 MILLIONS D'EUROS DES MOYENS ALLOUÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN 2026

Le présent programme porte **15,628 milliards d'euros** pour 2026 (en CP), en **hausse de 262 millions d'euros, soit 1,7 %** de plus que l'année précédente. En AE, les crédits croissent de 157 millions d'euros et 1 %, pour atteindre 15,585 milliards d'euros.

À périmètre constant, les crédits progressent de **245 millions d'euros en AE (+ 1,6 %)** et de **155,3 millions d'euros en CP (+ 1 %)**. Le PLF intègre en effet une mesure de transfert des opérations immobilières des contrats de plan État-régions (CPER) du programme 231 vers le programme 150. L'impact de ce transfert s'élève à 17,7 millions d'euros en AE et + 1,8 millions d'euros en CP.

Le programme 150 est composé en quasi-totalité de dépenses d'intervention vers les opérateurs du programme. **14,7 milliards d'euros sont prévus au titre de la subvention pour charges de service public des opérateurs du ministère, principalement les universités**. En conséquence, la hausse des crédits prévue pour 2025 porte essentiellement sur les crédits hors titre 2 (+ 168 millions d'euros)

Évolution des crédits par action du programme 150

(en millions d'euros)

		2022	2023	2024	LFI 2025	PLF 2026	Évolution PLF 2026/ LFI 2025 (volume)	Évolution PLF 2026/ LFI 2025 (%)	Évolution PLF 2026 / LFI 2022 (%)
Action 01 Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	AE	3 706,40	3 882,89	3 920,78	4 003,30	4 037,69	34,39	0,86 %	8,94 %
	CP	3 706,40	3 882,89	3 920,78	4 003,30	4 037,69	34,39	0,86 %	8,94 %
Action 02 Formation initiale et continue de niveau master	AE	2 539,19	2 675,50	2 696,35	2 785,78	2 803,06	17,28	0,62 %	10,39 %
	CP	2 539,19	2 675,60	2 696,35	2 785,78	2 803,06	17,28	0,62 %	10,39 %
Action 03 Formation initiale et continue de niveau doctorat	AE	401,89	453,58	494,28	526,75	548,92	22,17	4,21 %	36,58 %
	CP	401,89	453,5	494,28	526,75	548,92	22,17	4,21 %	36,58 %
Action 04 Établissements d'enseignement privés	AE	93,9	94,9	94,9	94,9	94,9	0	0,00 %	1,06 %
	CP	93,9	94,9	94,9	94,9	94,9	0	0,00 %	1,06 %
Action 05 Bibliothèques et documentation	AE	461,21	474,6	481,84	496,94	500,8	3,86	0,78 %	8,58 %
	CP	461,21	474,6	481,84	496,94	500,8	3,86	0,78 %	8,58 %
Action 13 Diffusion des savoirs et musées	AE	128,89	131,135	133,67	142,47	144,07	1,59	1,12 %	11,78 %
	CP	128,89	131,135	133,67	142,47	144,07	1,59	1,12 %	11,78 %
Action 14 Immobilier	AE	1 144,93	1 543,90	1 368,91	1 186,09	1 268,08	81,99	6,91 %	10,76 %
	CP	1 197,55	1 245,19	1 272,64	1 248,75	1 225,04	- 23,72	- 1,90 %	2,30 %
Action 15 Pilotage et support du programme	AE	1 626,65	1 726,66	1 769,7	1 803,82	1 860,11	56,28	3,12 %	14,35 %
	CP	1 626,65	1 726,66	1 769,7	1 803,82	1 860,11	56,28	3,12 %	14,35 %
Action 17 Recherche	AE	4 054,66	4 223,27	4 316,63	4 325,42	4 370,57	45,15	1,04 %	7,79 %
	CP	4 054,66	4 223,27	4 316,63	4 325,42	4 370,57	45,15	1,04 %	7,79 %
Total programme 150	AE	14 157,72	15 205,81	15 277,06	15 365,47	15 628,18	262,71	1,71 %	10,39 %
	CP	14 210,33	14 907,80	15 180,79	15 428,14	15 585,14	157,00	1,02 %	9,67 %

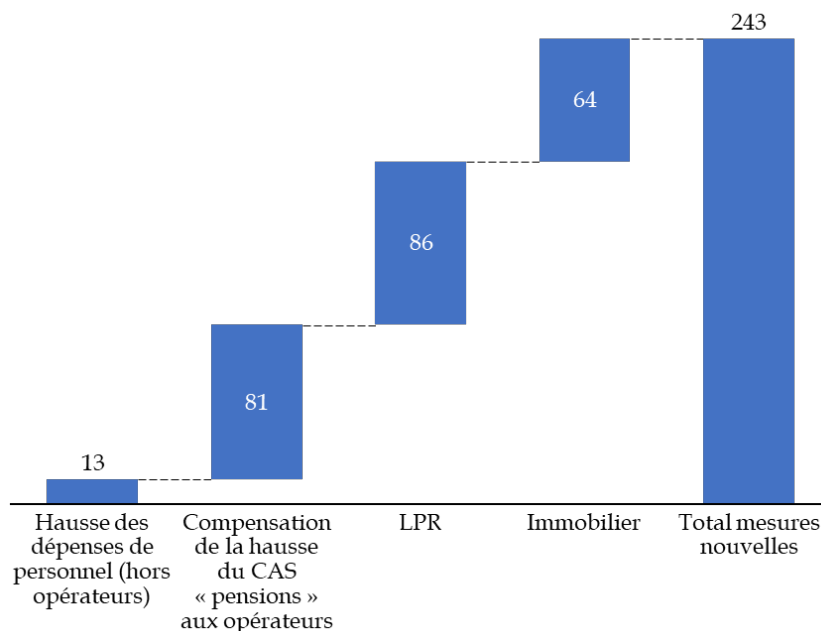
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les deux principales mesures qui expliquent la hausse des crédits demandés pour 2026 sont à la fois la **poursuite d'une partie de la trajectoire de la loi de programmation de la recherche (LPR)** et, dans des proportions équivalentes, la compensation partielle du nouveau relèvement en 2026 de la hausse de 4 points des cotisations employeurs au CAS « Pensions ».

Une fois neutralisé l'effet sur les dépenses immobilières du transfert des crédits immobiliers du P231, **la variation des crédits pour l'immobilier est de 64,3 millions d'euros en AE et - 25,5 millions d'euros en CP.**

Principales mesures nouvelles sur le programme 150 en PLF 2026

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

1. Une mise en œuvre de la loi de programmation de la recherche qui n'est de nouveau que partielle et qui repose sur une intégration discutable de la contractualisation avec les universités dans son périmètre

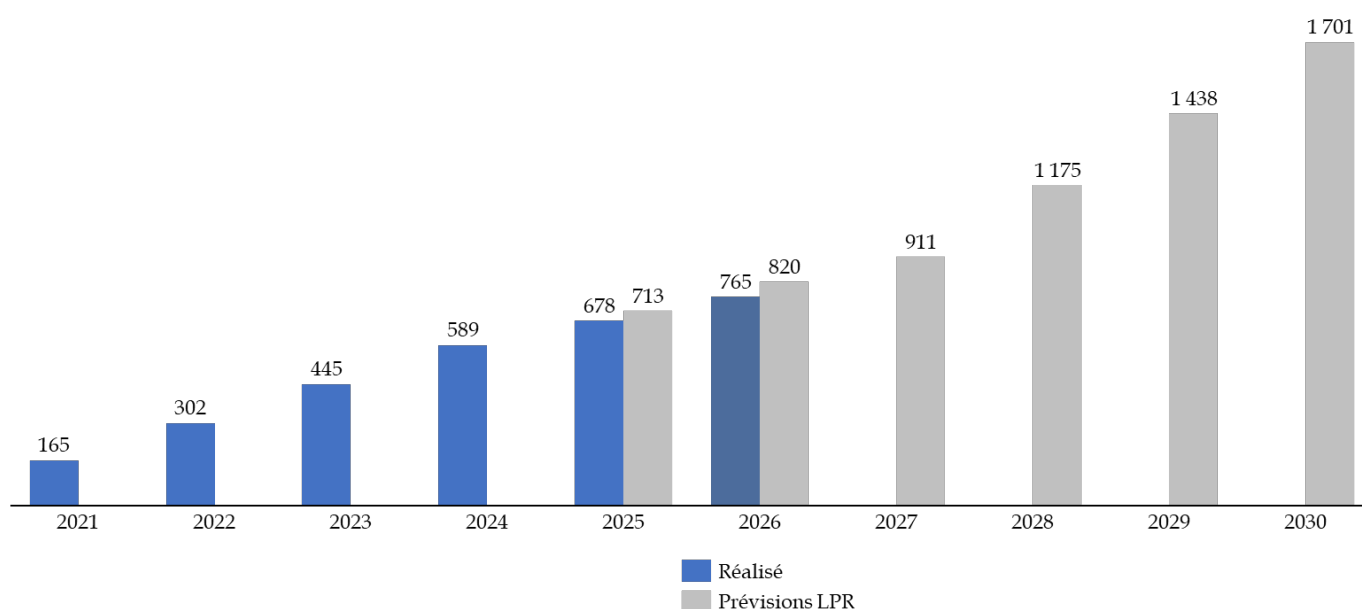
a) La trajectoire initiale de la LPR n'est plus tenue depuis 2025

La trajectoire adoptée dans le cadre de la loi de programmation pour la recherche prévoyait, pour 2025, une hausse de 124 millions d'euros du budget du programme 150 par rapport à l'année 2024. Or, les moyens nouveaux en 2025 au titre de la LPR s'élevaient à + 94,5 millions d'euros.

Les crédits accordés au programme 150 en 2025 au titre de la LPR finançaient les **dispositions statutaires et indemnitaires de revalorisation salariale, ou « Protocole RH »** (le déploiement du régime indemnitaire des enseignants chercheurs, la revalorisation statutaire des jeunes chercheurs et des repyramidages des personnels enseignants chercheurs et des bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques et sociaux et de santé (BIATSS), la revalorisation des primes des personnels enseignants du second degré travaillant dans le supérieur (ESAS) et l'application du régime indemnitaire des personnels enseignants et chercheurs (RIPEC) aux professions libérales).

Trajectoire prévisionnelle de la loi de programmation sur le programme 150

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des documents budgétaires

Le ministère indique dans ses réponses au questionnaire qu'à « ce stade, la trajectoire prévue par la LPR demeure globalement la référence prévisionnelle mais le rythme d'ouverture des moyens nouveaux est susceptible d'être ajusté en fonction des arbitrages budgétaires annuels ».

De fait, le PLF pour 2026 prévoit 87,1 millions d'euros au titre de la LPR pour 2026, contre + 107 millions d'euros prévus par la trajectoire LPR. En tenant compte du retard par rapport à la trajectoire cumulé sur 2025-2025, les crédits LPR sont inférieurs de 55 millions d'euros à ce qui aurait dû être atteint pour l'année 2026.

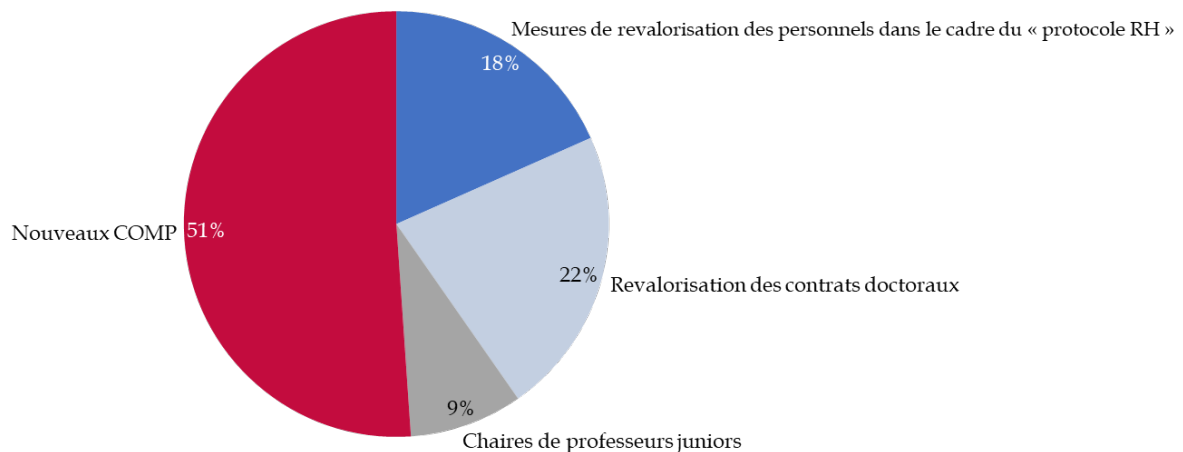
b) Une comptabilisation douteuse des nouveaux contrats d'objectifs, de moyens et de performance dans le périmètre des crédits LPR

Sur les 81 millions d'euros prévus au titre de la LPR, 16 millions d'euros financent les mesures du protocole RH, dans le prolongement de 2025. 19,1 millions d'euros sont consacrés à la revalorisation des contrats doctoraux et 7,5 millions d'euros au financement des chaires de professeurs juniors (CPJ) créés à la rentrée 2025.

En revanche, **44,5 millions d'euros, soit plus de la moitié des crédits prévus au titre de la LPR, sont reliés au déploiement des nouveaux contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP)**. Les COMP précédents avaient également été financés par la ligne « *dialogue contractuel* » des crédits accordés dans le cadre de la LPR à hauteur de 30 millions d'euros, mais de façon complémentaire à des financements « hors LPR ». Le fait d'intégrer dans la LPR un dispositif nouveau apparaît discutable, et ne saurait masquer que les mesures LPR hors dépenses salariales ne sont donc pas plus financées en 2026 qu'en 2025.

Répartition des mesures considérées comme relevant de la mise en place de la LPR en PLF pour 2026

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des documents budgétaires

Au-delà de cette question de présentation budgétaire, **le rapporteur spécial a consacré une analyse approfondie¹ à la dernière génération de COMP et a exprimé son scepticisme global sur le principe des nouveaux « COMP à 100 % ».**

¹ Améliorer la performance de l'enseignement supérieur : un contrat qui reste à honorer, rapport d'information n° 723 (2024-2025), déposé le 11 juin 2025.

Les constats et les recommandations du rapporteur spécial sur les COMP

1/ Les COMP 2023-2026 : un exercice utile, des résultats modestes

Ces contrats, conclus entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur pour 3 ans, ont été lancés en 2023 avec un petit nombre d'universités. Ils ont ensuite été étendus à l'ensemble des établissements en 2024 et 2025. Ils étaient présentés comme l'un des piliers de la refonte du fonctionnement de l'enseignement supérieur. Leur objectif, très ambitieux, était d'introduire un pilotage à la performance dans l'enseignement supérieur.

Ils constituent sans nul doute un progrès dans les relations entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur. Mais l'écart entre les ambitions et les réalisations est significatif.

Le contenu des contrats est tout d'abord très hétérogène. Chacun est organisé autour de six objectifs, dont cinq nationaux, qui sont ensuite déclinés par chaque établissement en actions spécifiques, assorties d'indicateurs. Malgré l'existence d'un cadre national, les établissements ont inscrit dans les contrats des actions très diverses, parfois très structurantes pour les établissements, parfois aussi tout à fait anecdotiques. L'inscription des actions dans un modèle économique plus large est fréquemment inexistante : leur coût n'est quasiment jamais évoqué dans les contrats, leur impact sur la performance de l'établissement encore moins. Quant aux cibles, il est fréquent qu'elles ne fassent l'objet d'aucune justification concernant leur niveau ou leur méthode de calcul. Il ressort donc de l'analyse des contrats une impression générale de fixation arbitraire ou factice d'un grand nombre de cibles ou de jalons, d'autant plus que certains paraissent irréalisables en trois ans.

S'agissant des financements assortis aux COMP, ils sont d'un **montant assez réduit** : environ 110 millions d'euros par vague de contrats, soit 330 millions d'euros au total. L'essentiel de ces financements proviennent de redéploiements. Les financements COMP n'ont en effet pas vocation à couvrir l'intégralité des projets décrits dans le contrat, mais à assurer leur amorçage.

Le suivi de l'exécution des financements, tout comme celui des indicateurs, est extrêmement complexe. Comme sur la quasi-totalité des sujets dans l'enseignement supérieur, il n'existe pas de système d'information permettant les échanges entre les établissements, les rectorats et l'administration centrale. En conséquence, le suivi des 900 indicateurs s'effectue donc par l'envoi de documents électroniques au ministère, lequel n'est bien évidemment pas en capacité d'assurer une concaténation puis un suivi individuel de chacun des 900 indicateurs. Alors que nombre de projets des COMP ont trait à l'intelligence artificielle ou au déploiement de systèmes d'information, il est paradoxal que le suivi de ces contrats repose encore sur un système artisanal chronophage et inefficace.

L'innovation de rupture des COMP résidait dans la possibilité théorique pour le ministère de « reprendre » des financements en cas de non atteinte des objectifs chiffrés figurant dans les contrats. Il est douteux que le ministère en ait réellement la possibilité, alors que rien n'a été concrètement anticipé pour la fin des contrats.

Le ministre de l'enseignement supérieur a annoncé en avril dernier la prochaine génération de contrats, qui porteraient non pas sur 0,8 % de la SCSP, comme actuellement, mais sur l'intégralité de celle-ci.

2/ Le futur des COMP : une extension précipitée et des interrogations persistantes

D'une part, **le calendrier, comme la méthode, peuvent surprendre.** Alors que les précédentes vagues de COMP n'ont pas toutes été déployées, que le ministère n'a pas lancé d'évaluation des COMP, que les bilans intermédiaires de la vague 2 ne sont toujours pas prévus, **il n'apparaissait pas nécessairement opportun de réformer intégralement le dispositif avant d'avoir disposé d'un retour sur ses modalités actuelles.**

D'autre part, il est possible d'émettre des doutes sur le concept de « contractualisation sur l'ensemble de la SCSP ».

La part libre d'emploi de la SCSP est le plus souvent réduite, les dépenses dites « contraintes » constituant l'essentiel des dépenses des établissements. **Par conséquent, le ministère indique que les montants contractualisés ne pourront en réalité pas aller au-delà de 2 %, soit en définitive à peine plus qu'aujourd'hui.**

Le rapporteur spécial a formulé 10 recommandations portant sur le contenu, la temporalité et le périmètre des prochains contrats. Le ministère indique que quatre d'entre elles (les recommandations n° 1, 2, 3 et 6) sont prises en compte dans la nouvelle génération de COMP : recentrage du contrat sur les missions de formation, de recherche et de pilotage-gestion des établissements ; volonté de limitation et d'harmonisation du nombre d'indicateurs assortis d'objectifs clairs ; renforcement de la qualité du dialogue contractuel et du suivi dans la durée ; et association accrue des collectivités territoriales et partenaires socio-économiques au diagnostic et à la définition des priorités. **Le rapporteur spécial sera attentif au suivi des recommandations restantes.**

Source : commission des finances

2. Une hausse globale du budget des universités mais des dépenses qui suivent la même trajectoire

Depuis l'autonomie accordée par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités¹, **les établissements d'enseignement supérieur ont vu leurs ressources et leurs charges croître considérablement**, dans un contexte de massification de l'accès aux études supérieures et de diversification des cursus universitaires.

La principale ressource des établissements d'enseignement supérieur public demeure la subvention pour charges de service public (SCSP). Versée à chaque établissement, elle est pour l'essentiel le résultat de l'histoire : elle se compose pour l'essentiel d'une part « socle », qui est le résultat sédimenté des années précédentes. Celle-ci évolue ensuite d'une année sur l'autre pour y intégrer les nouveaux moyens pérennes.

Au cours des dernières années, la SCSP a donc intégré des moyens nouveaux découlant des dispositions de la loi de programmation de la recherche² ou de la loi ORE³, ainsi que de la réforme des études de santé. En outre, la part compensée des mesures de revalorisation des personnels est également « soclée » au sein de la SCSP, de même que les mesures de revalorisation catégorielles mises en place par le ministère au cours des années.

¹ Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007.

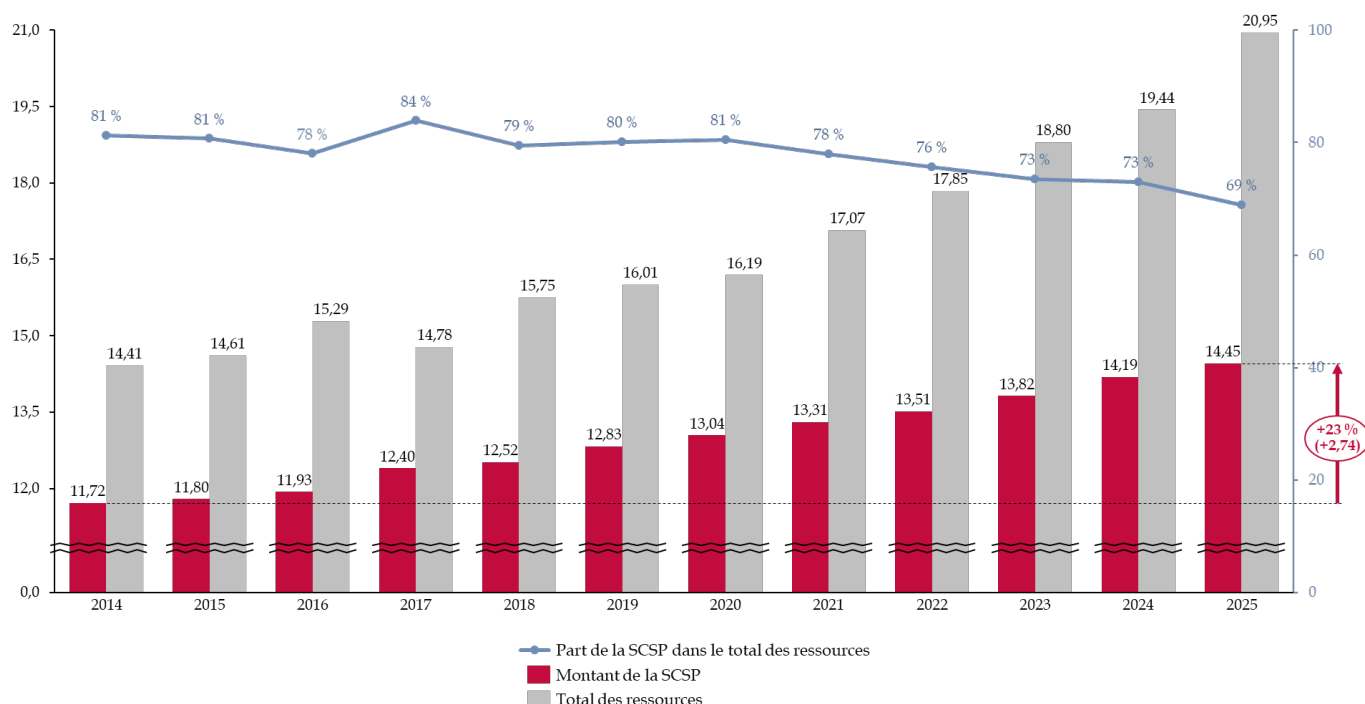
² Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

³ Loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants.

En 2025, le ministère a versé aux établissements d'enseignement supérieur 14,45 milliards d'euros par le biais du programme 150 « Enseignement supérieur » de la mission budgétaire « Recherche et enseignement supérieur ». Cela représente 2,74 milliards d'euros de plus qu'en 2014, soit une hausse de 23 %.

Évolution de la subvention pour charges de service public (SCSP) versée aux établissements du programme 150

(en milliards d'euros et en %)



Source : commission des finances d'après les données du ministère
La SCSP est indiquée dans l'échelle de droite

Pour autant, le poids relatif de la SCSP dans les ressources des universités diminue tendanciellement au cours des dix dernières années : elle représentait 81 % des recettes des établissements d'enseignement supérieur financés par le programme 150 en 2014, contre seulement 69 % en 2025.

En effet, l'augmentation des SCSP s'inscrit dans un contexte de croissance des ressources des établissements d'enseignement supérieur. Toutes recettes confondues, celles-ci ont augmenté de plus de 5 milliards d'euros sur la même période 2014-2024, soit une hausse de 35 %. Pour autant, la diminution du poids relatif de la SCSP dans les ressources des établissements ne saurait être analysée comme un signe du retrait de la part des financements de l'État vers les établissements d'enseignement supérieur. **Une nette part de cette augmentation est liée au déploiement par l'État de**

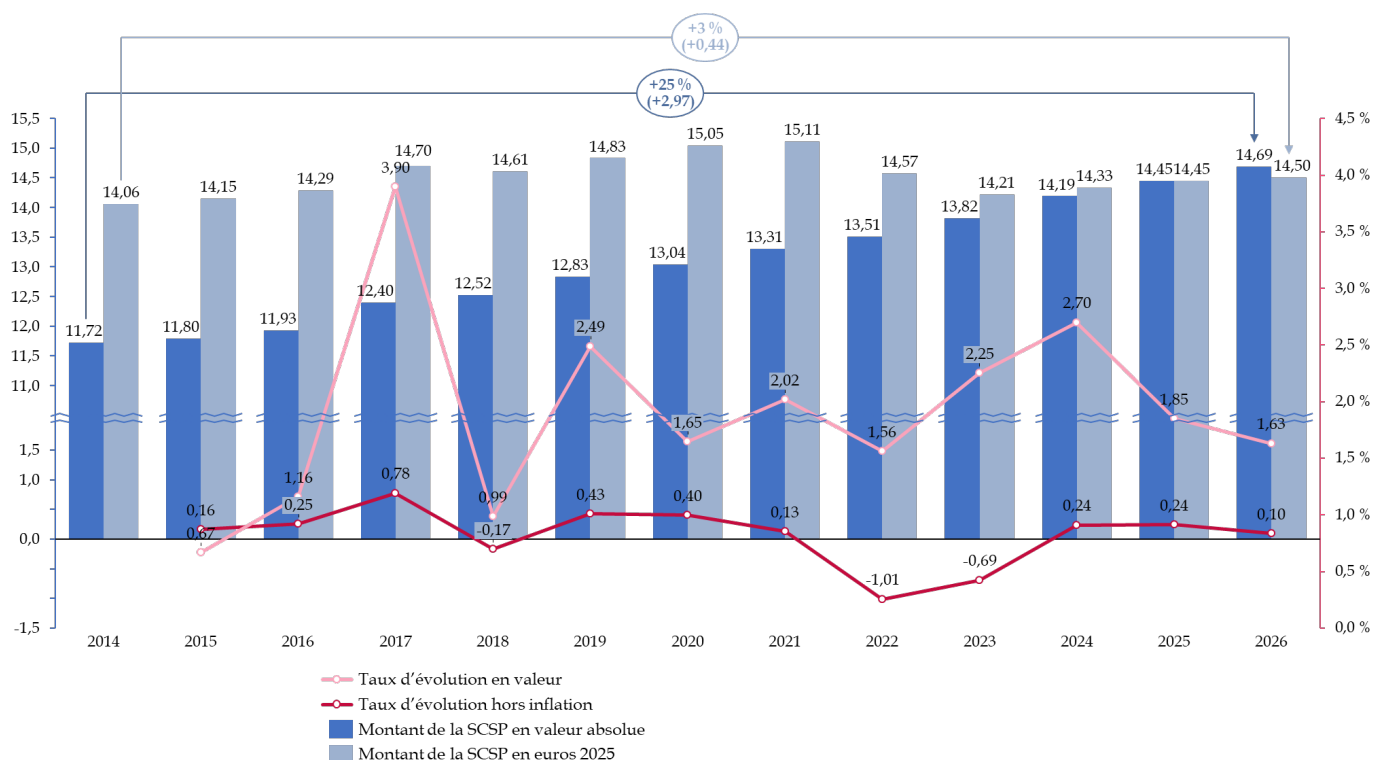
financements dits « extrabudgétaires », c'est-à-dire liés aux programmes d'investissement d'avenir (PIA) et France 2030 (*cf. infra*).

Rapportée à l'inflation, la croissance de la SCSP est plus limitée. Par exemple, si la hausse entre 2016 et 2017 atteint 3,9 % en valeur, l'augmentation n'est plus que de 0,8 % une fois tenu compte de l'inflation.

Le rythme de croissance de la SCSP est toujours resté supérieur à l'inflation depuis 2014, à l'exception de 2018 (-0,2 %) et plus encore de 2022 (-1 %) et 2023 (-0,7 %), dans un contexte inflationniste alors très fort.

Évolution de la SCSP sur la dernière décennie

(en milliards d'euros et en %)



Source : commission des finances d'après les données du ministère
Les taux d'évolution sont indiqués sur l'échelle de droite

En outre, les moyens consacrés aux établissements d'enseignement supérieur doivent être rapportés aux évolutions démographiques. Au cours des dix dernières années scolaires, les effectifs étudiants dans l'enseignement supérieur, tout type d'établissements et toutes filières confondues, ont augmenté de 15 %.

Le nombre d'étudiants est passé de 2,58 millions en 2015 à 2,97 millions en 2024.

Conséquence partielle de l'accroissement du nombre d'étudiants, mais aussi de mesures salariales, **les dépenses des établissements d'enseignement supérieur** disposant de l'autonomie financière

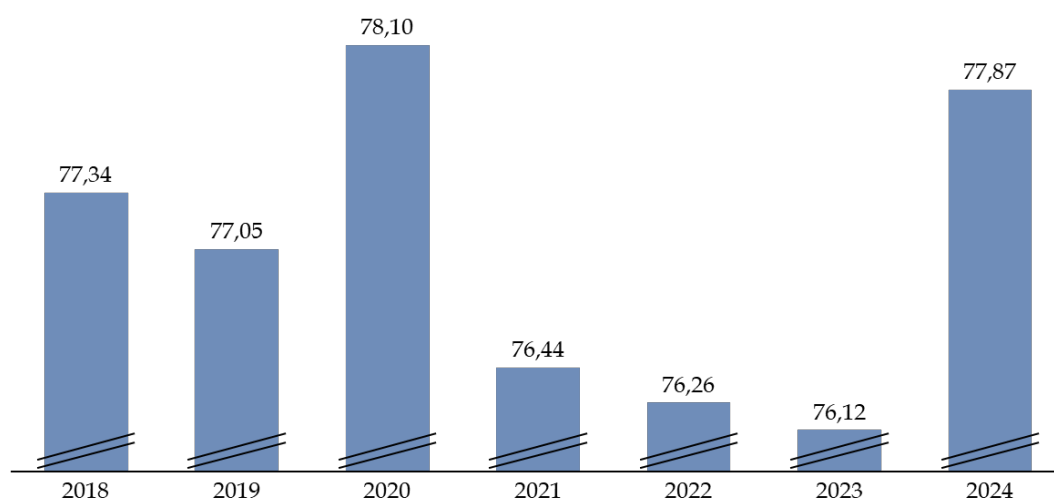
(« responsabilités et compétences élargies », RCE) ont davantage augmenté que leurs ressources sur la période 2018-2024 (+ 23 % pour les recettes contre + 29 % pour les dépenses).

Pour les universités ayant désormais accédé aux RCE, les emplois et dépenses de masse salariale afférentes à ces opérateurs ont été transférés aux établissements au cours des dernières années. Ces dépenses sont donc dorénavant couvertes par les SCSP versées aux opérateurs.

En conséquence, les dépenses de personnel représentent de très loin le premier poste de dépense dans l'enseignement supérieur, aux alentours de 77 % en moyenne au cours des dernières années.

Proportion des recettes des universités consacrées aux dépenses de personnel

(en %)



Source : commission des finances d'après les données du ministère

Les opérateurs autonomes sont libres de procéder, sous réserve du respect de leur plafond d'emplois et de masse salariale, aux créations, transformations et suppressions qu'ils estiment nécessaires. En parallèle, les emplois des opérateurs n'ayant pas accédé aux responsabilités et compétences élargies (« opérateurs non RCE ») demeurent financés par le titre 2 du programme 150.

Il convient donc de distinguer :

- les emplois sous-plafond d'État du programme, portés par le titre 2 et rémunérés sur crédits budgétaires, destinés aux opérateurs non RCE ;
- les emplois sous-plafond d'État des opérateurs RCE, portés par le titre 3 et rémunérés par les opérateurs sur crédits budgétaires ;
- les emplois hors-plafond des opérateurs, rémunérés par les opérateurs à l'aide de leurs ressources propres.

Les opérateurs du programme 150 avaient été sollicités en 2024 pour absorber sur leurs fonds propres la moitié des mesures de revalorisation « fonction publique », en particulier les hausses du point d'indice successives en 2022 et 2023. La LFI pour 2025 ne prévoyait pas davantage de moyens nouveaux à ce titre, même si 148 millions d'euros étaient prévus pour pérenniser les compensations versées en 2024.

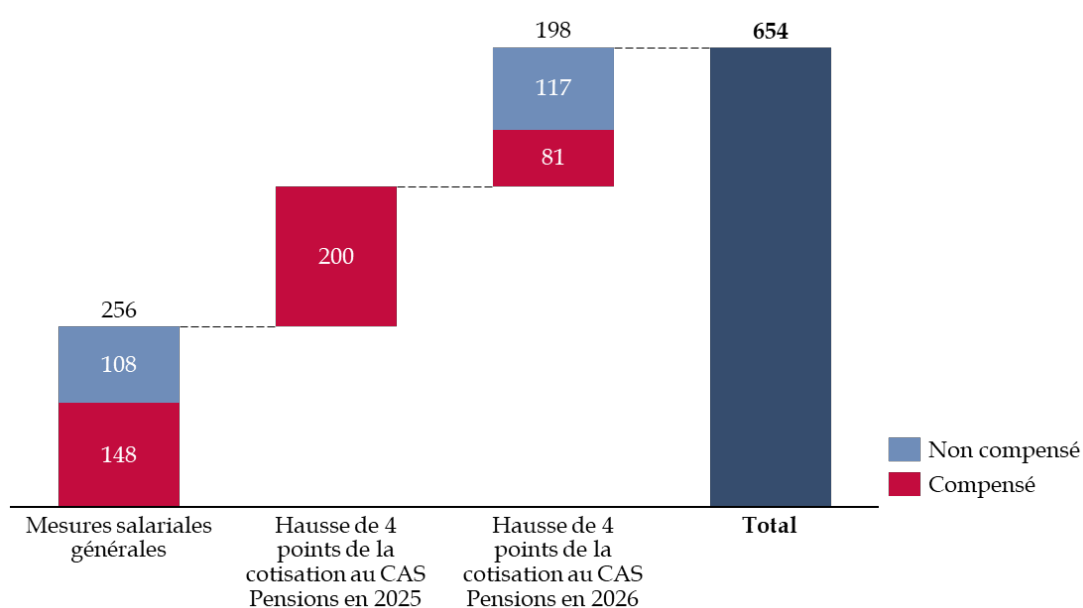
La hausse de 4 points en 2025 des cotisations de l'État employeur destinée à équilibrer le CAS « Pensions » aura un impact sur le programme 150 de près de 200 millions d'euros (dont 180 millions d'euros pour les universités). Il ne devait initialement pas être compensé dans le PLF pour 2025, mais **la commission mixte paritaire a relevé le niveau des crédits du programme 150 afin d'assurer une compensation intégrale de la hausse du CAS « Pensions » en 2025.**

En PLF 2026, le nouveau relèvement de 4 points à compter du 1^{er} janvier prochain devrait également avoir un coût de 198 millions d'euros pour les opérateurs du programme. **Moins de la moitié du nouveau relèvement devrait être compensé (soit 81 millions d'euros).**

Au-delà des enjeux liés à la masse salariale, les universités soulignent qu'elles doivent faire face à l'augmentation des coûts de fonctionnement courant, en particulier s'agissant des surcoûts énergétiques. Ceux-ci sont estimés par France universités à + 18 % par rapport à 2021 soit 400 millions d'euros. **En 2025, le surcoût supplémentaire lié à l'énergie est estimé à 127 millions d'euros par rapport à 2021.**

Décomposition des surcoûts salariaux pour les opérateurs du programme 150 en 2026

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

B. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Une massification rapide de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur

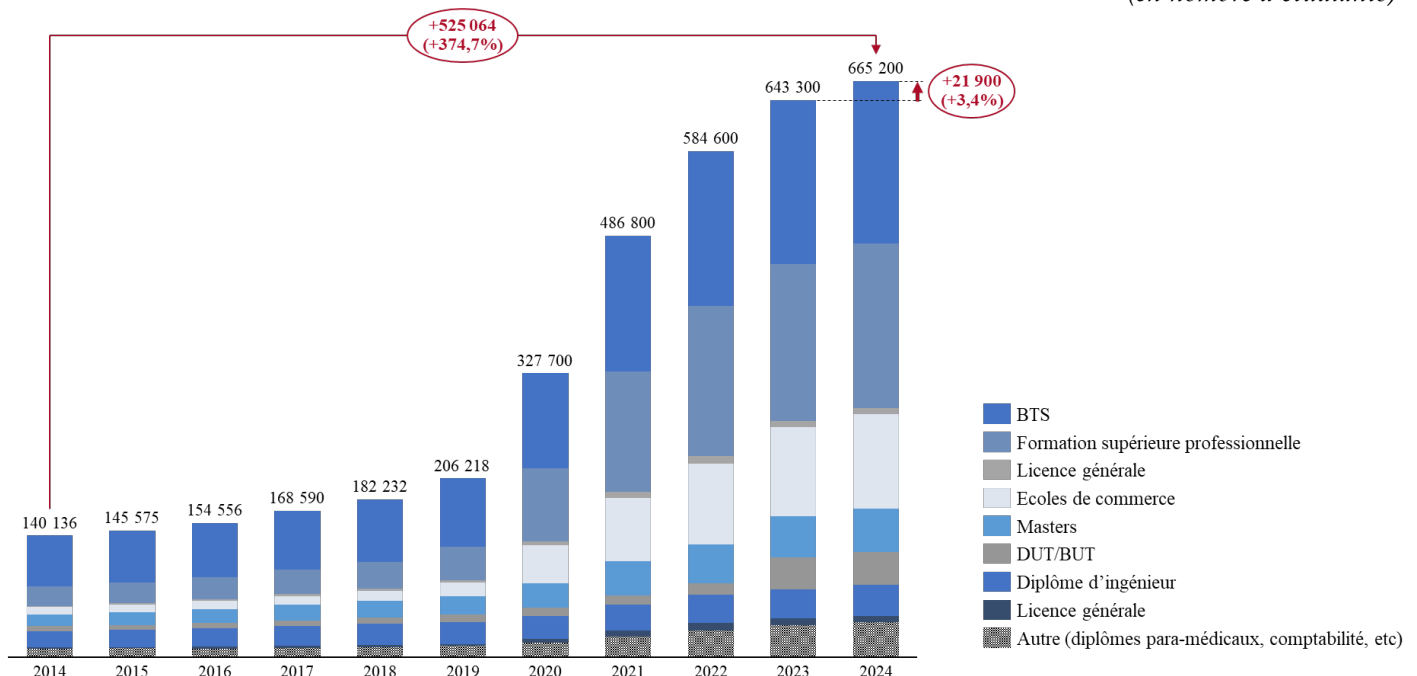
a) *Un niveau de financement public qui explique la hausse du nombre d'apprentis, notamment dans le supérieur*

On dénombre **657 900 étudiants** à fin 2024 préparant un diplôme de l'enseignement supérieur. Le nombre d'alternants a connu une croissance spectaculaire au cours de la dernière décennie, corrélée à la réforme de 2018 et aux aides exceptionnelles mises en place pendant la crise sanitaire **(+ 59 % entre 2019 et 2020 ; + 78 % entre 2020 et 2022 ; + 10 % entre 2022 et 2023, ralentissant tout en continuant de croître de + 3 % entre 2023 et 2024)**.

Dans certaines filières du supérieur, la proportion d'apprentis est écrasante : 61 % des étudiants en licence professionnelle, mais également 34 % des étudiants en écoles de commerce ou un quart des étudiants en institut universitaire de technologie (IUT) sont en apprentissage.

Évolution du nombre d'apprentis dans l'enseignement supérieur depuis 2014

(en nombre d'étudiants)

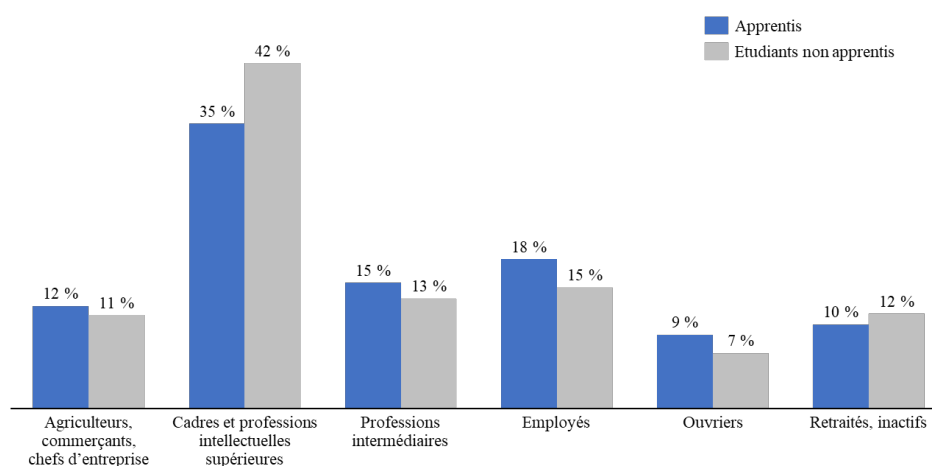


Source : commission des finances d'après les données du ministère de l'enseignement supérieur

Le développement de l'apprentissage a par ailleurs contribué à la réorganisation de certaines filières d'enseignement supérieur. Alors que **plus des trois quarts des apprentis sont inscrits dans l'enseignement supérieur privé**, nombre d'établissements d'enseignement supérieur intègrent en leur sein un centre de formation des apprentis (CFA). Une telle dynamique a contribué à alimenter le débat sur les **effets d'aubaine de l'apprentissage pour certaines formations, pour lesquelles l'apprentissage constitue une voie privilégiée de développement de ressources propres**.

Concernant le public ciblé par les politiques d'apprentissage, **les apprentis sont en moyenne d'origine sociale moins favorisée que les autres étudiants dans les formations d'ingénieur et dans les écoles de commerce**. En revanche, on ne note pas d'effet de soutien ciblés vers les apprentis de familles moins favorisées inscrits dans des formations universitaires.

Catégorie socio-professionnelle des parents d'apprentis et d'étudiants en 2024
(en %)



Source : commission des finances d'après les données du ministère de l'enseignement supérieur

Notons par ailleurs que **l'apprentissage a pour conséquence de diminuer d'autant le nombre d'étudiants pouvant potentiellement bénéficier d'une bourse sur critères sociaux**, dans la mesure où les apprentis ne peuvent être boursiers.

b) Une efficacité en termes d'insertion sur le marché du travail très variable selon les formations et les profils d'apprentis

Concernant l'impact de l'apprentissage sur le marché du travail, les études complètes et postérieures à la réforme de 2018 manquent. Le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Cereq) indique que **« des questions subsistent sur l'impact de cette massification sur le taux et la qualité de l'insertion professionnelle »**¹.

¹ Céreq Bref, n° 462, Décembre 2024, L'apprentissage après la réforme de 2018 : nouveaux acteurs, nouveaux défis.

Le fait que certains apprentis restent dans l'entreprise où ils ont effectué leur contrat d'apprentissage réduit mécaniquement leur durée d'accès au premier emploi. D'après l'étude mentionnée plus haut, **il n'est cependant pas certain que le gain soit particulièrement significatif par rapport aux étudiants non apprentis mais ayant effectué un stage pendant leur année d'études.**

En outre, **l'impact de l'apprentissage sur l'insertion sur le marché de l'emploi est fortement variable selon la formation supérieure.** D'après le Cereq, l'effet sur l'entrée en emploi est plus limité pour les formations déjà fortement insérantes : ainsi, l'écart d'accès à un emploi à temps plein en sortie d'études entre apprentis et non apprentis n'est que de 3 points pour les étudiants en école de commerce ou d'ingénieurs. L'apprentissage semble *a contrario* avoir un impact plus significatif pour les jeunes inscrits dans des formations professionnelles.

**Part des jeunes en emploi à temps plein directement
après la sortie d'études**

(en %)

	Apprentis	Non-apprentis	Ecart
Non diplômés du supérieur	87 %	58 %	28 %
BTS	89 %	74 %	15 %
Licence professionnelle	92 %	80 %	12 %
Master	90 %	77 %	12 %
Ecoles de commerce et d'ingénieur	94 %	92 %	3 %
Total	89 %	72 %	17 %

Source : Céreq, Enquête Génération 2017 (menée en 2020-2021)

c) Des conséquences multiples pour l'enseignement supérieur

Les établissements d'enseignement supérieur se sont pour la plupart rapidement adaptés en développant une offre de formation en apprentissage. À titre d'exemple, l'année dernière, le directeur de l'Institut d'études politiques de Strasbourg avait indiqué avoir ouvert 5 formations en apprentissage en cinq ans, parallèlement à une augmentation d'apprentis de 200 % depuis 2019.

En 2014, seules 1 800 formations en apprentissage étaient proposées sur APB. En 2018, ce chiffre était monté à 2 600 formations. **En 2024, plus de 10 000 formations en apprentissage étaient proposées sur Parcoursup, soit 1 000 de plus qu'en 2023.** Cette progression est notamment très sensible

dans les champs BTS et certificats de spécialisation qui représentent plus de 90 % de l'offre en apprentissage sur Parcoursup.

L'apprentissage constitue le plus souvent un atout pour les étudiants, ainsi qu'une solution sur le plan économique à la poursuite de leurs études.

Cependant, le développement de l'apprentissage constitue en quelque sorte une forme **d'externalisation du financement de l'enseignement supérieur** hors de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». **Le coût total de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur s'élève à près de 4 milliards d'euros en 2023.**

Afin d'objectiver le différentiel éventuel entre les charges pédagogiques et d'accompagnement déclarées à France compétences par les CFA et les coûts complets réels des établissements, une enquête annuelle est réalisée par la DGESIP depuis fin 2021. 55 % des formations ont ainsi des coûts complets non couverts par les niveaux de prise en charge du contrat d'apprentissage (NPEC).

La réforme de l'apprentissage en 2025

Le Gouvernement a d'abord procédé en 2024, par voie réglementaire, à des baisses des niveaux de prise en charge (NPEC) afin de diminuer le financement des CFA par France compétences.

En outre, le montant de l'aide à l'embauche en contrat d'apprentissage a été réduit, par une mesure paramétrique prise par voie réglementaire, de 6 000 euros quelle que soit la taille de l'entreprise, à 5 000 euros pour les PME et 2 000 euros pour les autres entreprises.

Enfin, la commission mixte paritaire a introduit dans le PLF 2025 une participation de l'employeur (« ou reste à charge ») au financement des formations des apprentis préparant un diplôme supérieur à bac + 2, fixé par décret à la somme forfaitaire de 750 euros par contrat.

Source : commission des finances

2. Une indispensable hausse des frais d'inscription dans les universités en fonction des capacités contributives des étudiants

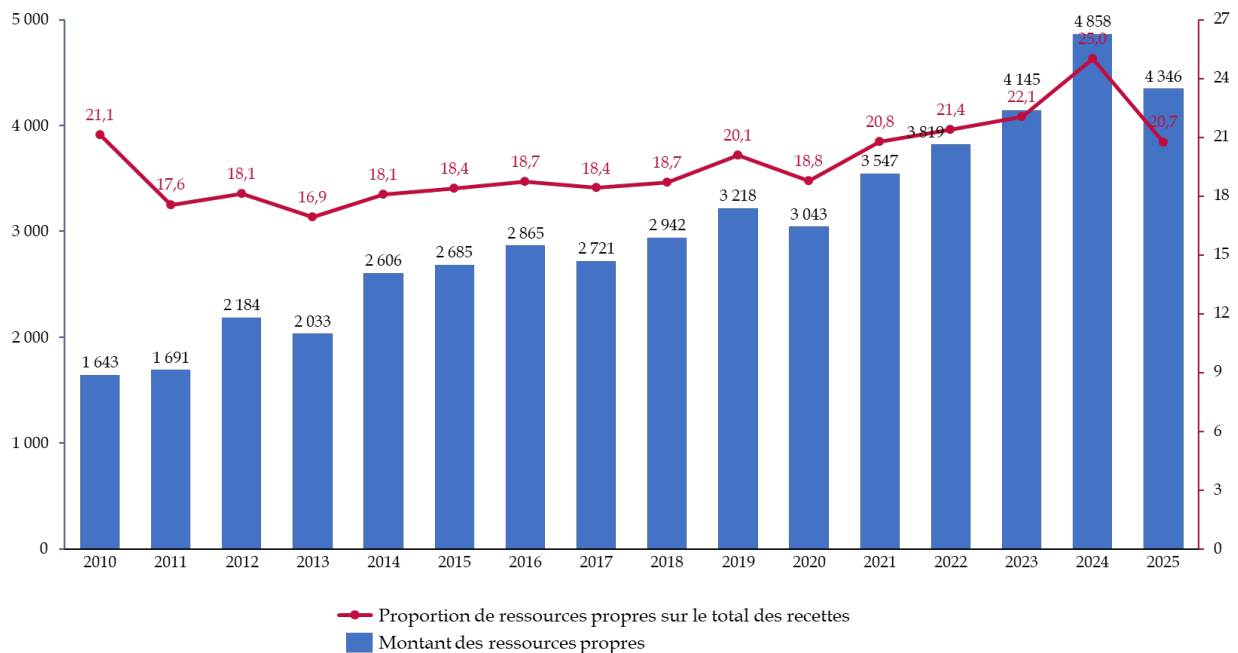
Les recettes propres des établissements ont, en valeur, très fortement augmenté : entre 2010 et 2024, elles croissent de plus de 3,2 milliards d'euros.

Néanmoins, cette tendance doit être nuancée : **les ressources propres augmentent en réalité suivant un rythme proche de celui de la SCSP**. En conséquence, on constate une **stabilité des ressources propres en proportion du total des ressources** : elles représentaient 21,1 % des ressources des établissements en 2010 contre à peine un point de plus, soit 22,1 %, en 2023. Il convient d'ailleurs de noter que le ministère intègre des recettes publiques

dans ses données sur les recettes propres, en particulier les financements de l'ANR ainsi que les financements PIA ou France 2030 ayant fait l'objet d'un appel à projet.

Évolution de la part des ressources propres dans les ressources des établissements supérieurs

(en millions d'euros et en %)

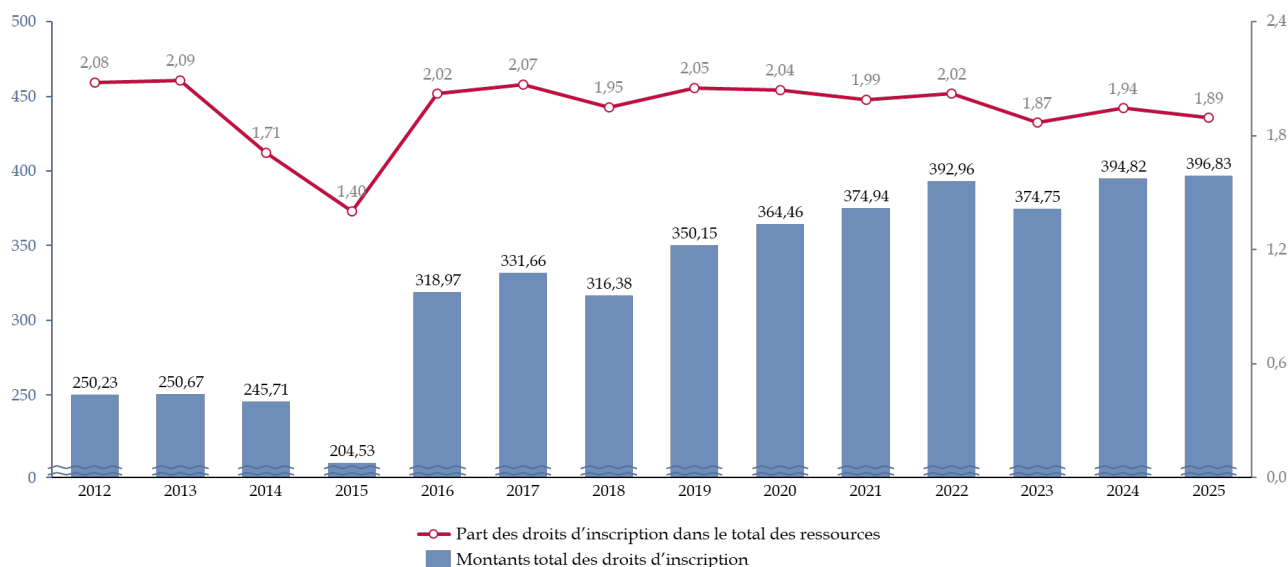


Source : commission des finances d'après les données du ministère

Un constat similaire peut être dressé concernant les frais d'inscription versés par les étudiants. Contrairement à une idée reçue, **les droits d'inscription demeurent extrêmement minoritaires dans les ressources des établissements d'enseignement supérieur**. En 2025, ils ne représentaient ainsi qu'**1,8 % du total des recettes**. Cette proportion est d'ailleurs stable dans le temps et ne tend pas à augmenter au cours des dernières années (2,08 % des recettes en 2022 contre 2,02 % dix ans plus tard). **Cette stabilité est d'autant plus notable que le montant global des droits d'inscription a cru fortement du fait de l'augmentation du nombre d'étudiants, passant de 250 millions d'euros à près de 400 millions d'euros en dix ans.**

Évolution de la part des droits d'inscription dans les ressources des établissements supérieurs

(en millions d'euros et en %)



Source : commission des finances d'après les données du ministère

La part des droits d'inscription est sur l'échelle de droite

Une telle stabilité n'est pas satisfaisante dans le contexte de croissance continue des dépenses des établissements et contribue à entériner leur dépendance à une croissance continue de la SCSP.

Les recettes propres des universités sont très limitées par le maintien de droits d'inscription identiques pour tous les étudiants, ce qui peut apparaître *in fine* comme un système injuste. *A contrario*, la **progressivité des droits d'inscription** irait dans le sens d'une plus grande justice sociale, en permettant aux étudiants disposant de davantage de moyens de contribuer plus largement au fonctionnement de leur établissement.

Le rapporteur spécial a pu revenir récemment¹ sur l'exemple que constituent les instituts d'études politiques (IEP) en matière de développement des ressources propres : **les IEP se caractérisent en effet par un taux important de ressources propres (entre 65 % et 70 % de leurs ressources)**, lié aux montants des droits d'inscription plus élevés que dans les universités. Dans le cas des IEP correspondant à des composantes des universités, les ressources propres représentent une part croissante du budget : Sciences Po Saint-Germain-en-Laye s'autofinance pour environ la moitié de son budget.

¹ Projet de loi de finances pour 2025 : Recherche et enseignement supérieur, Rapport général n° 144 (2024-2025), tome III, annexe 24, déposé le 21 novembre 2024.

Par ailleurs, **les recettes propres des IEP se caractérisent par leur dynamisme : elles ont progressé de 16,3 % entre 2019 et 2023.** Cette croissance découle en partie d'une **hausse des droits d'inscription (+ 12 % entre 2019 et 2023,** jusqu'à + 30 % sur la même période pour Sciences-Po Paris), qui représentent eux-mêmes plus d'un tiers des recettes propres des établissements.

L'ensemble des IEP a pour particularité de **moduler les droits d'inscription en fonction du revenu des étudiants ou de leurs parents,** dans la plupart des cas suivant un modèle par tranche basé sur le coefficient familial plafonné pour les plus hauts revenus. À titre d'exemple, à St-Germain-en-Laye à la rentrée 2024, 8 % des étudiants payaient le montant le plus élevé, soit 5 034 euros. **Une part importante des étudiants sont exonérés de droits d'inscription : à l'IEP de Toulouse, cette proportion atteint 43 % des étudiants.**

D'autres établissements appliquent des modèles similaires. Dans les universités catholiques, établissements privés qui fonctionnent par le biais de conventions avec les universités publiques, les droits d'inscription sont de 600 euros en moyenne, également modulés selon les revenus de l'étudiant.

Le rapporteur spécial considère que ce modèle, qui met les étudiants à contribution à raison de leurs facultés, doit s'appliquer aux universités pour des raisons de justice sociale et de reconnaissance du service public de l'enseignement supérieur. En conséquence, il propose d'adopter un amendement précisant que **les frais d'inscription dans les établissements d'enseignement supérieur public sont modulés en fonction des revenus du foyer fiscal de rattachement de l'étudiant.**

II. LE PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE »

A. DES MOYENS CONSERVÉS POUR LA VIE ÉTUDIANTE AU TRAVERS DU RENFORCEMENT DES MOYENS DES CROUS

a) Des crédits en baisse notamment du fait de la diminution du nombre de boursiers

Les crédits du programme 231 s'établissent à **3,24 milliards d'euros en AE** et **3,23 milliards d'euros en CP**. Cela revient à une diminution de respectivement 41 millions d'euros (- 1,27 %) et 26 millions d'euros (- 0,8 %) par rapport à 2025.

Une fois neutralisé l'effet du transfert des crédits immobiliers des CPER du programme 231 vers le programme 150, les crédits diminuent de **23,7 millions d'euros en AE** comme en CP entre 2025 et 2026.

L'intégralité de la diminution est supportée par l'action 1 – Aides directes (correspondant pour l'essentiel aux bourses sur critères sociaux). À périmètre constant, celle-ci diminue de 34,6 millions d'euros du fait d'une diminution du nombre d'étudiants boursiers. En revanche, l'action 02 – Aides indirectes, qui finance le réseau des œuvres scolaires et universitaires, augmente quant à elle de 8 millions d'euros à périmètre constant.

Évolution des crédits par action du programme 231

(en millions d'euros)

		LFI 2023	LFI 2024	LFI 2025	PLF 2026	Évolution 2026 / 2025 (volume)	Évolution 2026 / 2025 (%)	Évolution 2026/2023 (%)
Action 01 Aides directes	AE	2 542,58	2 658,64	2 538,44	2 503,79	- 34,65	- 1,37 %	- 1,53 %
	CP	2 542,58	2 619,93	2 538,44	2 503,79	- 34,65	- 1,37 %	- 1,53 %
Action 02 Aides indirectes	AE	407,15	492,49	530,89	521,88	- 9,01	- 1,70 %	28,18 %
	CP	400,93	461,73	500,13	507,05	6,92	1,38 %	26,47 %
Action 03 Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	AE	80,56	93,91	93,91	94,02	0,11	0,11 %	16,70 %
	CP	80,56	93,91	93,91	94,02	0,11	0,11 %	16,70 %
Action 04 Pilotage et animation du programme	AE	107,13	112,36	117,16	119,15	1,99	1,70 %	11,22 %
	CP	107,13	112,36	117,16	119,15	1,99	1,70 %	11,22 %
Total programme 231	AE	3 136,41	3 357,41	3 280,41	3 238,83	- 41,58	- 1,27 %	3,27 %
	CP	3 130,19	3 326,64	3 249,64	3 223,99	- 25,65	- 0,79 %	3,00 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

b) Un rendement dynamique de la CVEC

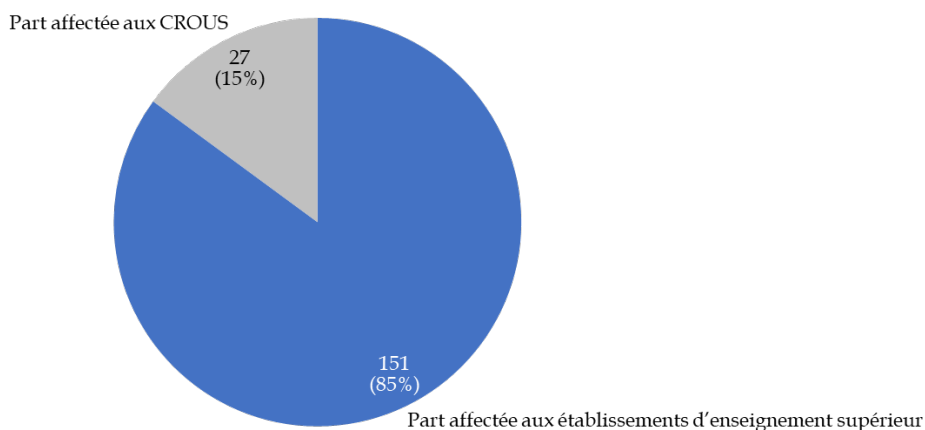
Les crédits de l'action 03 « Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives » sont complétés par le produit de la « **contribution de vie étudiante et de campus** » (CVEC).

Cette contribution a été créée en 2018 par la loi Orientation et réussite des étudiants. Se substituant au droit de médecine préventive, elle est due chaque année par les étudiants inscrits en formation initiale dans un établissement d'enseignement supérieur – à l'exception des étudiants bénéficiant d'une bourse sur critères sociaux ou d'une allocation annuelle attribuée dans le cadre des aides spécifiques.

Le produit de la CVEC est réparti entre les établissements d'enseignement supérieur d'une part, et les CROUS d'autre part, afin que ces derniers financent des actions au profit des étudiants inscrits dans les établissements non affectataires de la CVEC.

Répartition de la CVEC perçue à la rentrée 2024-2025

(en millions d'euros et en %)



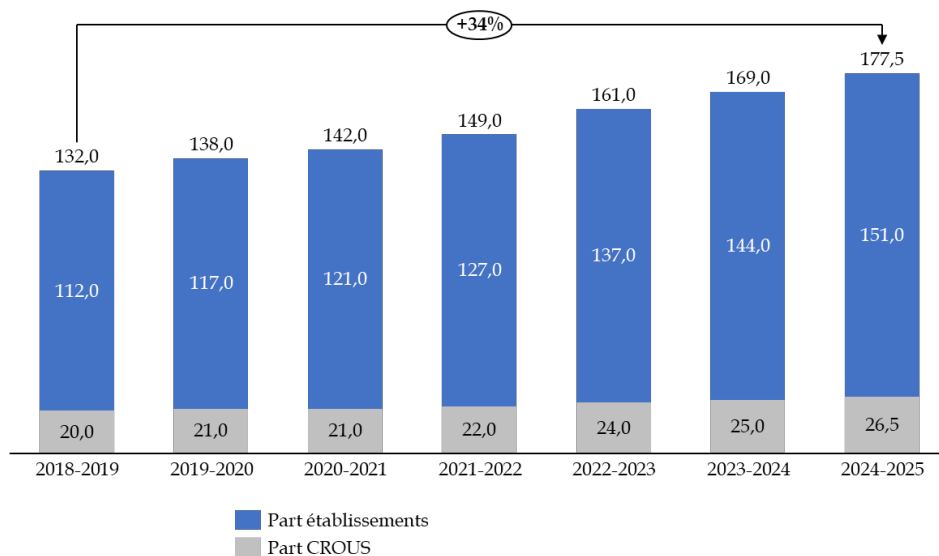
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

L'article L. 841-5 du code de l'éducation prévoit que la CVEC est indexée sur l'inflation. En conséquence, son montant, et donc son rendement, ont particulièrement augmenté au cours des deux dernières années et plus spécifiquement à la rentrée 2023. **La CVEC a ainsi franchi l'année précédente la barre des 100 euros par étudiant, contre 90 euros lors de sa création en 2018. Elle s'élève à 103 euros par étudiant en 2025.**

Au titre de l'année universitaire 2024-2025, **177 millions d'euros ont été collectés au titre de la CVEC, contre 169 millions d'euros en 2023-2024.**

Évolution du rendement de la CVEC

(en millions d'euros)

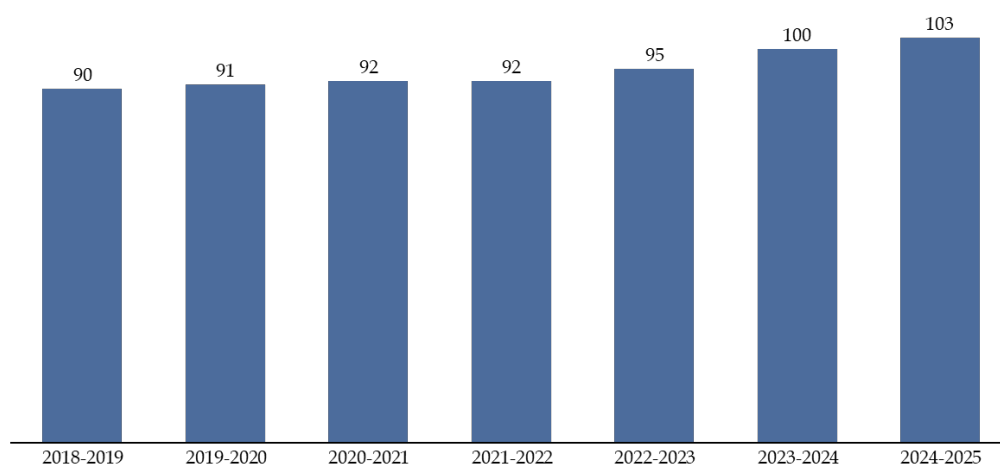


Source : commission des finances d'après le ministère de l'enseignement supérieur

Le montant de la CVEC est appelé à structurellement augmenter en période de hausse des prix. Il faut toutefois souligner qu'il reste inférieur de plus de la moitié au droit de médecine préventive dû par les étudiants avant 2018.

Évolution du montant de la CVEC

(en euros)



Source : commission des finances d'après le ministère de l'enseignement supérieur

Une analyse positive de la CVEC par la Cour des comptes mais des évolutions nécessaires

La Cour des comptes a très récemment consacré un rapport à la CVEC¹. Elle salue les « *réels bénéfices pour les étudiants* » de la contribution, malgré une gestion complexe et insuffisamment transparente.

La Cour appelle en premier lieu à relever le plafond de la CVEC afin d'éviter des reversements au budget général : « *la sous-évaluation du plafonnement des produits de la CVEC pendant trois années a engendré des reversements au budget général de l'État d'un montant total de 14 millions d'euros.* »

La Cour note également que « *l'évolution à la hausse du montant pourrait être maîtrisée, afin que la taxe continue de représenter une part modérée des dépenses de rentrée des étudiants contributeurs* ». Elle recommande de préciser « *la méthode d'indexation de la contribution de vie étudiante et de campus sur l'indice des prix à la consommation* ».

La Cour note enfin que le dispositif de collecte et de redistribution de la CVEC doit être simplifié. Elle recommande également de transmettre dès 2025 au Parlement un rapport annuel sur la taxe, incluant notamment des éléments d'évaluation et les progrès accomplis en matière de gestion de celle-ci.

Source : commission des finances d'après la Cour des comptes

Plusieurs de ces recommandations ont déjà été mise en œuvre dans le présent PLF. **L'article 36 prévoit notamment de relever de 178 millions d'euros à 194 millions d'euros le plafond de la CVEC.**

B. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La suspension de la deuxième étape de la réforme des bourses sur critères sociaux risque de revenir sur les effets positifs de la première étape

L'action 01 regroupe l'ensemble des crédits relatifs aux aides directes aux étudiants, en premier lieu les bourses sur critères sociaux.

Les crédits dédiés aux bourses s'élèvent en 2026 à 2,320 milliards d'euros, soit une baisse d'1,5 %, après celle de 2,5 % (- 60 millions d'euros) intervenue entre 2024 et 2025.

L'ensemble des autres aides directes est stable depuis plusieurs années : aides au mérite ; aides à la mobilité internationale ; aides spécifiques ; aide à la mobilité Parcoursup ; aide à la mobilité master et aides dans le cadre de la Grande École du Numérique.

¹ La contribution de vie étudiante et de campus, Cour des comptes - mai 2025.

Évolution des dépenses d'intervention de l'action 01 – Aides directes

(en millions d'euros)

Mesures	LFI 2022	LFI 2023	LFI 2024	PLF 2025	PLF 2026
Bourses sur critères sociaux	2 355,2	2 355,2	2 475,6	2 355,4	2 320,2
Aide à la mobilité internationale	25,7	28,9	28,9	28,9	28,9
Aides au mérite	42,8	42,8	42,8	42,8	42,8
Aides spécifiques	48,8	48,8	48,8	48,8	48,8
Aide à la mobilité Parcoursup	10	10	10	10	10
Aide à la mobilité master	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2
Grande École du Numérique	3,3	2,4	2,4	2,4	2,4
Total	2 504,3	2 506,6	2 615,70	2 495,5	2 460,30

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

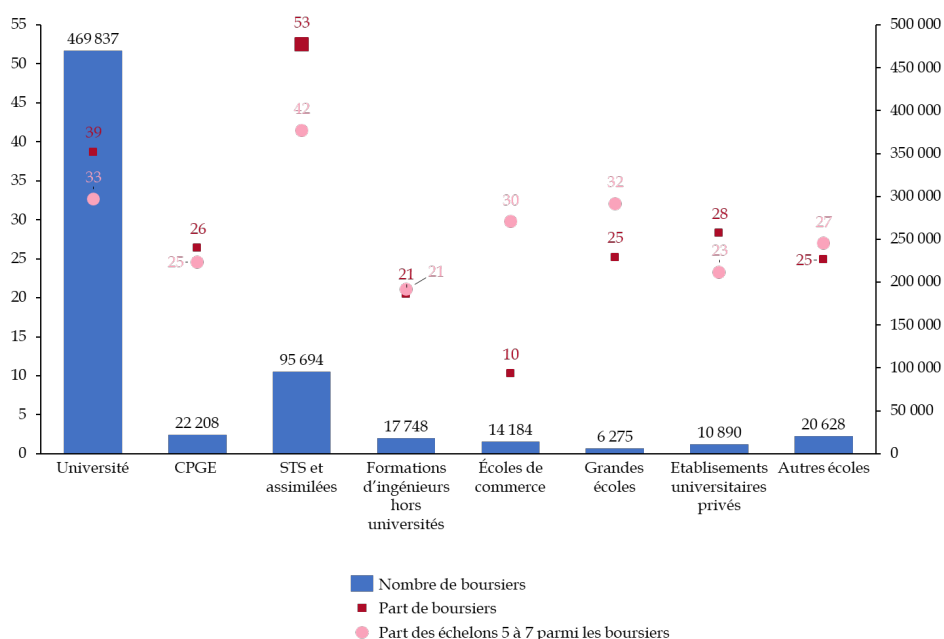
a) Une diminution progressive du nombre de boursiers sur critères sociaux

Les boursiers sur critères sociaux représentent 35,8 % des inscrits dans l'enseignement supérieur en 2024-2025 (cette proportion est de 38,9 % dans l'enseignement supérieur public et de 18,8 % dans le privé).

Jusqu'à plus de la moitié des étudiants en section de technicien supérieur (STS, dont BTS et IUT) bénéficient d'une bourse et 39 % des inscrits à l'université. En outre, les bénéficiaires des derniers échelons représentent entre 40 % et un quart des boursiers dans la quasi-totalité des filières (à l'exception notable des écoles de commerce, où ils ne représentent que 10 % des boursiers).

Nombre d'étudiants boursiers par filière en 2024-2025

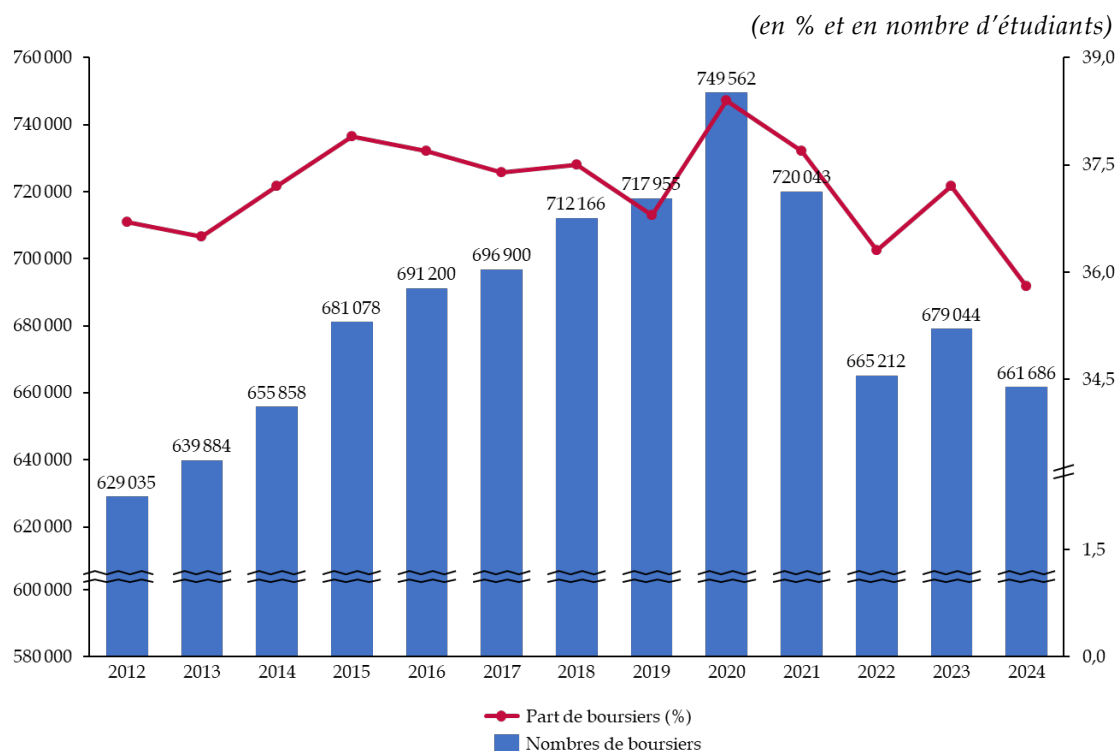
(en % et en nombre d'étudiants)



Source : commission des finances d'après le ministère de l'enseignement supérieur

On dénombre 662 000 étudiants boursiers en 2024-2025. L'année universitaire 2024-2025 est marquée par une baisse conséquente du nombre de boursiers, le plus bas constaté depuis 2015. La part de boursiers, quant à elle, est à son taux le plus bas depuis 2012¹.

Évolution du nombre d'étudiants boursiers depuis 2012



Source : commission des finances d'après le ministère de l'enseignement supérieur

Le ministère de l'enseignement supérieur mettait en avant depuis 2020 deux facteurs qui ont entraîné cette baisse du nombre de boursiers : d'une part un nombre grandissant d'étudiants dont les **revenus des parents dépassent le barème pour le calcul des bourses, qui était inchangé depuis 2013**, et d'autre part l'augmentation du nombre d'étudiants sous contrat **d'apprentissage**, ne donnant pas droit à une bourse sur critères sociaux.

Si l'apprentissage a toujours un impact sur le nombre de boursiers, son effet est légèrement moindre. Le ministère note que « *désormais, c'est avant tout l'absence de réévaluation du barème d'éligibilité combinée à l'inflation passée qui expliquent ces diminutions* »².

¹ Les boursiers sur critères sociaux en 2024-2025, note flash du SIES N° 2025-23, septembre 2025.

² Idem.

b) La première étape de la réforme des bourses : des effets bénéfiques à court terme

La **réforme des bourses sur critères sociaux**, qui devait répondre à la baisse du nombre de boursiers, dans un contexte de précarité étudiante croissante, a été annoncée en mars 2023.

Celle-ci devait s'effectuer en deux étapes, **la première ayant été appliquée dès la rentrée 2023**.

L'enjeu de la réforme des bourses n'était pas uniquement celui du montant global de l'enveloppe correspondante, mais surtout celui de **l'abaissement des plafonds afin de permettre au plus grand nombre d'étudiants dans le besoin d'en bénéficier** dans le respect des crédits ouverts en PLF. Les plafonds de ressources ont donc été **revalorisés à hauteur de 6 %**.

En outre, le montant des bourses a été **augmenté de 37 euros par mois pour l'ensemble des échelons**, correspondant à une augmentation des montants de bourses de 34 % pour le premier échelon et de 6 % pour l'échelon le plus élevé. 30 euros supplémentaires sont attribués aux étudiants qui suivent leurs études dans les territoires ultramarins. Les étudiants en situation de handicap et les étudiants aidants de parents en situation de handicap bénéficient de 4 points de charge supplémentaires.

Le ministère indique également que **le montant moyen des bourses a augmenté de 50 euros par mois en moyenne, soit 500 euros en plus sur une année**, sous le double effet de la revalorisation de toutes les bourses de 37 euros et du relèvement des barèmes.

Lors de la mise en place de la réforme de 2023, le ministère anticipait une croissance de 35 000 boursiers. Les services statistiques du ministère¹ indiquent dans une note récemment parue **que la revalorisation du barème a permis à 30 000 étudiants supplémentaires de devenir boursiers**. Le passage à l'échelon supérieur, rendu possible par la revalorisation du barème, concerne 116 300 étudiants, soit 18 % des boursiers. Toutefois, si la réforme a entraîné un **gain moyen de 54 euros par mois** pour les étudiants boursiers, **elle a davantage bénéficié aux boursiers avec des montants d'aides plus faibles** et pouvant être considérés comme moins précaires que les autres boursiers.

Cependant, les effets positifs de la réforme se dissipent du fait de l'absence de réévaluation du barème d'éligibilité. Le nombre de boursiers a reculé de 2,6 % entre les rentrées 2023-2024 et 2024-2025, et ce mouvement, qui concerne tous les échelons de bourses, est appelé à se prolonger à la rentrée 2025-2026.

¹ Qui a bénéficié de la réforme des bourses sur critères sociaux de la rentrée 2023 ? Note d'information du SIES n° 2025-08, juin 2025.

Montants annuels des bourses et nombre de boursiers par échelon

(en euros, en % et en nombre d'étudiants)

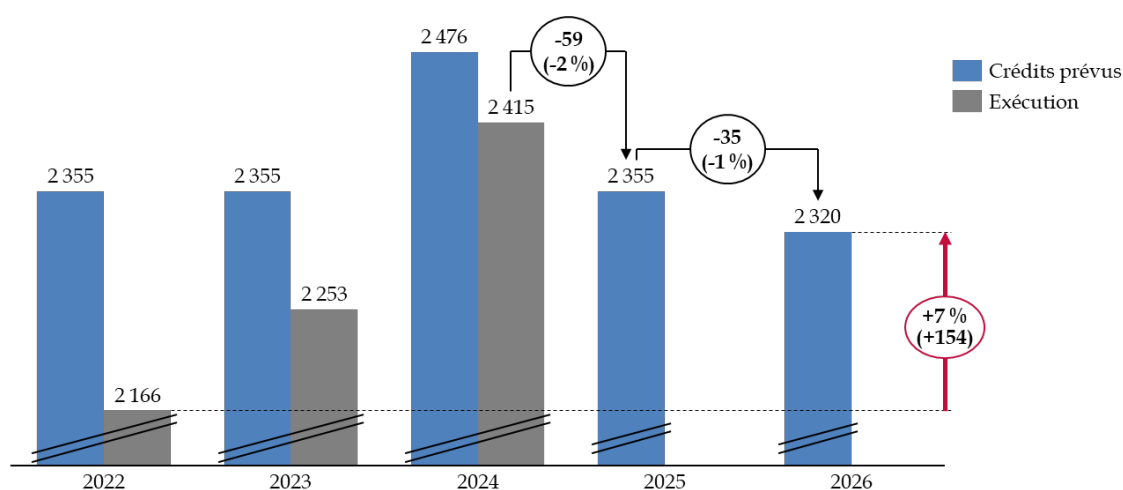
Échelon	Montant	Nombre d'étudiants 2023-2024	Nombre d'étudiants 2024-2025	Évolution du nombre d'étudiants entre 2023-2024 et 2024-2025
0 bis	1 454	211 721	209 890	- 0,86 %
1	2 163	96 238	92 826	- 3,55 %
2	3 071	48 430	47 039	- 2,87 %
3	3 828	48 521	46 905	- 3,33 %
4	4 587	47 988	46 490	- 3,12 %
5	5 212	90 412	86 525	- 4,30 %
6	5 506	79 820	77 736	- 2,61 %
7	6 335	55 914	54 275	- 2,93 %

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

De même, si les crédits consommés au titre des bourses sur critères sociaux avaient augmenté de 87 millions d'euros (+ 4 %) entre 2022 et 2023 dans un contexte de forte inflation qui avait considérablement érodé le pouvoir d'achat des étudiants¹, **le montant prévu est en diminution au cours des deux dernières années (- 59 millions d'euros entre 2024 et 2025 et - 35 millions d'euros entre 2025 et 2026).**

Évolution du montant prévu au titre des bourses sur critères sociaux

(en % et en nombre d'étudiants)



Source : ministère de l'enseignement supérieur

¹ Le montant des bourses sur critères sociaux avait été revalorisé de 4 % à la rentrée 2022, afin de tenir compte de la hausse des prix et de limiter son impact sur le pouvoir d'achat des étudiants.

Il faut néanmoins tenir compte des dépenses annexes aux bourses pour en déterminer l'impact financier global, dans la mesure où le fait d'être boursier ouvre droit à d'autres avantages (exonération de CVEC, repas à un euro, etc). Le ministère indique¹ qu'en « *comparant à la situation dans laquelle la réforme n'aurait pas eu lieu et donc que la baisse du nombre de boursiers aurait également entraîné une baisse des moyens financiers, c'est 370 millions d'euros supplémentaires qui ont été alloués aux bourses sur critères sociaux* ».

c) Il est regrettable que la deuxième étape de la réforme des bourses soit toujours suspendue

Cette première étape ne résout pas toutefois les défauts structurels du mode de calcul des bourses sur critères sociaux identifiés par le ministère :

- des effets de seuils parfois très importants.
- une pente trop forte des aides, avec beaucoup de bourses de faible montant : 31 % des boursiers perçoivent moins de 150 euros par mois.
- une complexité du système du fait du croisement de la prise en compte des revenus et des « points de charges », ce qui rend le système difficile à appréhender pour les étudiants et leurs familles mais aussi à piloter pour les pouvoirs publics.

Les pistes des précédents Gouvernements pour la seconde étape de la réforme des bourses sur critères sociaux

La précédente ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche avait présenté des hypothèses pour la suite de la réforme. Cette deuxième étape devait être beaucoup plus ambitieuse, les échelons étant supprimés.

Le nouveau système aurait fonctionné suivant un système de montant socle de bourse, auquel s'ajouteraient des modulations en fonction de certaines situations personnelles (décohabitation forcée, distance entre le domicile familial et le lieu d'études, situation de handicap, étudiant aidant, étudiant en outre-mer, etc).

Source : commission des finances

Le coût de la deuxième étape de la réforme des bourses devrait être de 400 millions d'euros, ce qui explique son report dans le contexte budgétaire actuel.

Elle ne doit cependant pas être perdue de vue, sous peine de rapidement annuler les bénéfices de la première vague de la réforme. Le rapporteur spécial invite à ne pas mettre de côté les impératifs de justice sociale, le ministère devant dégager des marges de manœuvre financière pour mener à bien la réforme.

¹ Qui a bénéficié de la réforme des bourses sur critères sociaux de la rentrée 2023 ? Note d'information du SIES n° 2025-08, juin 2025.

2. Un renforcement des moyens consacrés au réseau des œuvres universitaires dans un contexte de forte tension sur son activité

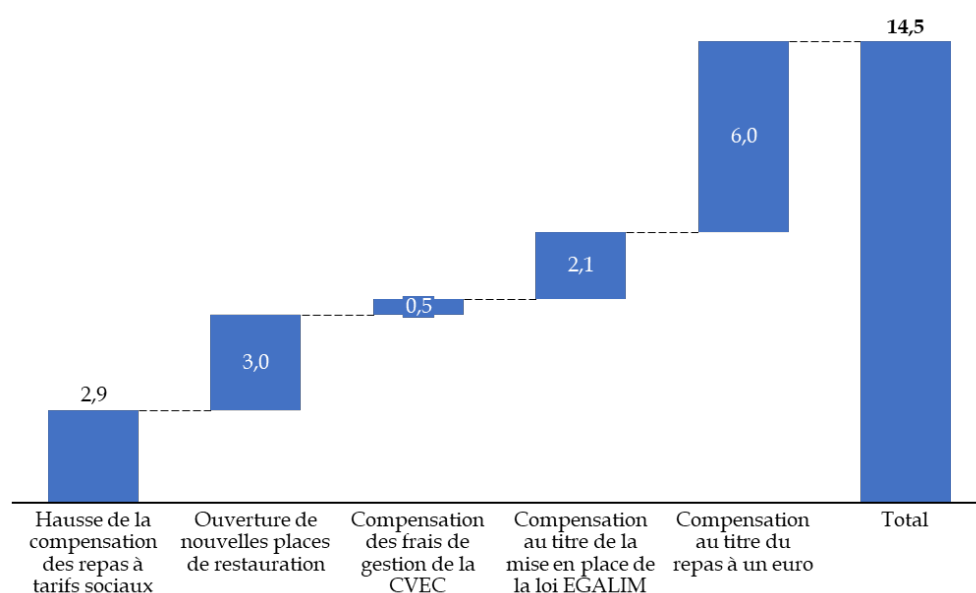
a) *La situation financière du réseau est délicate du fait d'une forte pression sur les dépenses*

En 2026, le réseau des œuvres universitaires devrait bénéficier d'une **subvention pour charges de service public d'un montant de 549,885 millions d'euros (en AE=CP)**. Le **montant total versé au réseau des œuvres universitaires en 2025 par le programme 231 est de 798,8 millions d'euros en AE et 747,03 millions d'euros en CP**. Les 25 millions d'euros supplémentaires accordés en 2024 et 2025 sont désormais considérés comme intégrés au socle du financement du CNOUS.

Le réseau devrait donc bénéficier d'un **soutien de 14,5 millions d'euros par rapport à 2025**. Cette hausse est principalement mécanique, la compensation de l'État au titre de la mise en place du repas à un euro évoluant en fonction du nombre de repas, en croissance continue au cours des dernières années. Le réseau bénéficie également de 4 millions d'euros au titre de la compensation de la hausse de 4 points du CAS « pensions ». Le réseau des œuvres bénéficie d'un accompagnement financier de l'État qui s'est fortement renforcé et qui se traduit par une hausse continue de sa subvention pour charges de service public.

Décomposition des moyens supplémentaires accordés au réseau des œuvres en 2026

(en CP en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le réseau bénéficie pourtant d'un très fort taux de recettes propres : elles représentent, en 2025, 60,4 % des recettes globalisées, soit 848,1 millions d'euros. Ces recettes sont dynamiques car corrélées à la demande en restauration d'une part. Par ailleurs, leur niveau en 2025 découle de la reprise de l'évolution des loyers d'hébergement à la rentrée 2024.

Recettes du CNOUS

(en millions d'euros)

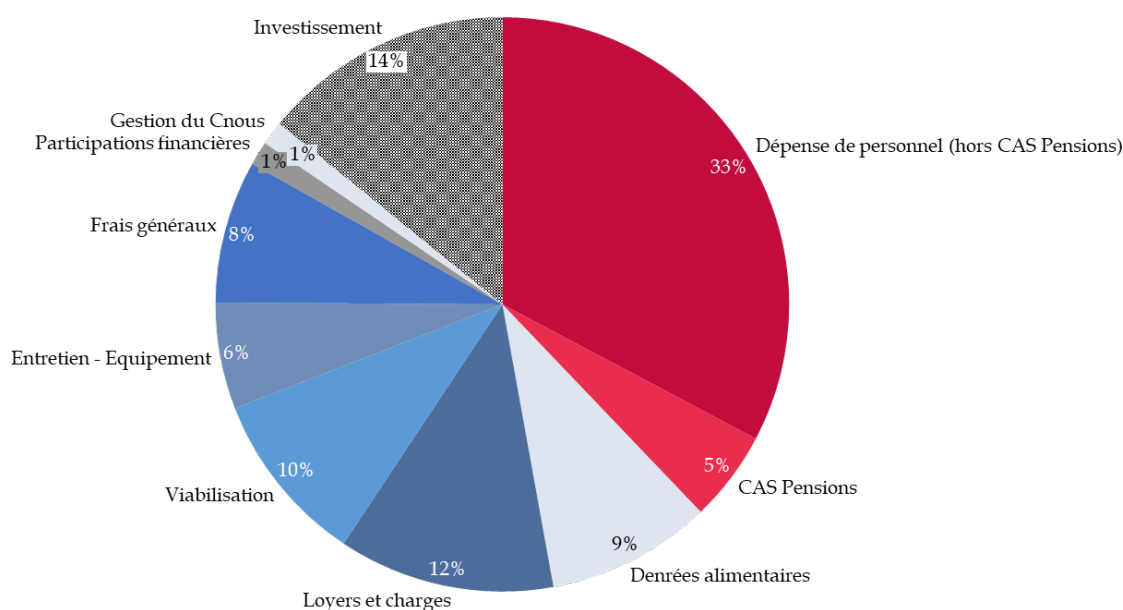
	Compte financier 2024	Budget initial 2025
SCSP	523,25	523,74
Subvention pour charges d'investissement	0,14	0,00
Autres financements de l'État	21,74	2,37
Fiscalité affectée (CVEC)	25,64	23,15
Autres financements publics	7,33	6,02
Ressources propres	816,31	848,06
Ressources propres - Hébergement	591,49	612,88
Ressources propres - Restauration	209,00	218,93
Ressources propres - Autres	9,55	9,99
Recettes fléchées	160,24	229,42
Total	1 554,64	1 632,76

Source : commission des finances d'après le ministère de l'enseignement supérieur

Pour autant, les dépenses du réseau évoluent dans des proportions sans commune mesure : elles croissent de 16,3 % entre 2024 et 2025, de qui représente une augmentation de 254,442 millions d'euros. Les dépenses budgétaires du réseau s'élèvent à **1,814 milliard d'euros** en prévision 2025 par rapport à 2024. **Les achats de denrées alimentaires représentent à elles seules 9 % des dépenses, soit 158 millions d'euros.**

Ventilation des dépenses du CNOUS en 2025 (budget initial)

(en %)



Source : commission des finances d'après le ministère de l'enseignement supérieur

Le réseau des œuvres indique que le solde budgétaire prévisionnel 2025 présente un déficit de - 181,124 millions d'euros contre - 4,8 millions d'euros en exécution 2024. Ce solde se répartit entre les CROUS pour - 151,608 millions d'euros (- 22,709 millions d'euros en 2024) et le CNOUS pour - 29,516 millions d'euros (+ 19,901 millions d'euros en 2024).

La trésorerie du réseau en 2024

La trésorerie représente 36,1 % du total des recettes annuelles des CROUS et 151 jours de dépenses de fonctionnement et de personnel des Crous, ce qui correspond à un niveau élevé.

Cependant une partie significative de la trésorerie des CROUS n'est pas libre d'utilisation car elle résulte d'opérations pour compte de tiers, au sein desquelles la CVEC, qui est notamment à reverser aux établissements, constitue la principale composante ; celle-ci s'élève en effet à 173,7 millions d'euros à fin 2024, soit 32,1 % de la trésorerie totale des CROUS.

La trésorerie disponible s'élève à 56,324 millions d'euros en 2024, soit une baisse de 26,8 % (- 20,576 millions d'euros) par rapport à 2023. Elle représente 10,4 % de la trésorerie 2024 de l'ensemble des CROUS (14,1 % en 2023), soit une moyenne de 17,3 jours de fonctionnement (31,4 jours en 2023).

Source : CNOUS

b) Des dépenses liées à l'activité de restauration en hausse constante

Dans le contexte de la crise sanitaire, des mesures de soutien au pouvoir d'achat ont été déployées à la rentrée 2020, avec notamment la **création d'un tarif à 1 euro, dans les restaurants universitaires des CROUS, pour les étudiants boursiers**, et le gel à 3,30 euros pour les autres étudiants. Depuis la rentrée 2021, **le repas à 1 euro n'est plus accessible qu'aux étudiants boursiers et aux étudiants « en situation de précarité »**, ces derniers devant faire état de difficultés financières graves constatées par les services sociaux des Crous.

Les crédits prévus au titre du repas à un euro s'élèvent à 60,5 millions d'euros en 2026 (en hausse de 6 millions d'euros par rapport à 2025). Ce coût est compensé par l'État par rapport au différentiel avec un repas à 3,30 euros, et non par rapport au coût d'un repas, qui est d'environ 8 euros.

Les dernières années ont été caractérisée par la **hausse du coût des denrées alimentaires**, entraînant un double-mouvement : d'une part la hausse du nombre de repas distribués et d'autre part le renchérissement du coût du repas pour les Crous.

S'agissant du premier aspect, le Crous met en avant une « hyperpression » des usagers, **le nombre de repas servis ayant augmenté d'un quart entre 2022 et 2024.**

Sur l'année civile 2024, le nombre de repas à tarifs sociaux, servis dans les structures des Crous s'élevait à 43,52 millions. Sur la même année, le nombre d'étudiants uniques bénéficiaires du repas à 1 euro s'établit à 669 670, soit une hausse de 5,3 % (+ 33 851 bénéficiaires) par rapport à 2023.

Nombre de repas à tarifs sociaux servis dans le réseau des Crous

(en millions)

		2022	2023	2024
Repas à 1 euro	Boursiers	19,96	21,42	10,94
	Non boursiers précaires	2,01	2,17	0,70
	Total	21,97	23,59	11,64
Repas à 3,30 euros		16,35	18,31	19,93
Nombre de repas sociaux		35,05	40,28	43,52

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Afin de faire face à cette croissance continue, le réseau a bénéficié en fin d'année dernière de deux mesures de soutien ponctuel : d'une part, une **compensation supplémentaire en fin de gestion de 19 millions d'euros pour tenir compte de la hausse du nombre de repas servis** ; d'autre part, l'attribution au titre du fonds vert notamment dédié au passage en label rouge

ou en bio de produits commandés par les Crous, pour un montant de 5,7 millions d'euros.

L'universalisation du repas à un euro ne pourrait être absorbable pour les CROUS du fait de l'afflux de repas qui en résulterait. Or, le coût des repas pris par un étudiant est d'après le CNOUS de 1 500 euros par an en moyenne, mais ce chiffre ne doit pas dissimuler des « coûts cachés » très importants en amont : le montant par étudiant des investissements nécessaires à la construction et l'entretien des restaurants universitaires s'élève à 14 000 euros par an. En conséquence, l'universalisation du repas à un euro nécessiterait un renforcement conséquent du budget pour un montant bien supérieur au seul coût des repas.

Sur le plan des principes, la généralisation du repas à un euro pourrait surtout s'assimiler à un effet d'aubaine pour les étudiants les plus aisés et avoir des conséquences en retour sur la qualité de service aux étudiants les plus précaires.

c) Une forte tension sur le logement étudiant

Après cinq années de gel, qui ont permis d'empêcher une hausse des loyers de plus de 6 %, **les Crous ont mis fin au gel des loyers à compter du 1^{er} septembre 2024.** La recette attendue en année pleine pour le réseau des Crous, s'établit à 15 millions d'euros en 2025 et 2026. L'impact du dégel des loyers est estimé à une hausse comprise **entre 4 euros et 7 euros par mois pour les étudiants.**

Le gel des loyers dans les résidences des CROUS, mis en œuvre de 2020 à 2024, a entraîné un manque à gagner pour les CROUS, compensé par un abondement de la SCSP versée au réseau, pour un total de 57 millions d'euros depuis 2021.

Si le gel des loyers pendant la crise sanitaire et au cours des années qui ont suivi a été indispensable, les besoins en investissement justifient l'évolution des loyers, à l'image des autres locataires du parc social, sous peine de compromettre sur le long terme l'équilibre financier du réseau. **Le rapporteur spécial se félicite donc de la normalisation de la situation, dès lors que la poursuite du gel des loyers aurait contribué à accentuer la fragilisation du réseau, qui loge chaque année environ 150 000 étudiants.** Chaque rentrée étudiante met pourtant en avant de fortes tensions sur le logement étudiant.

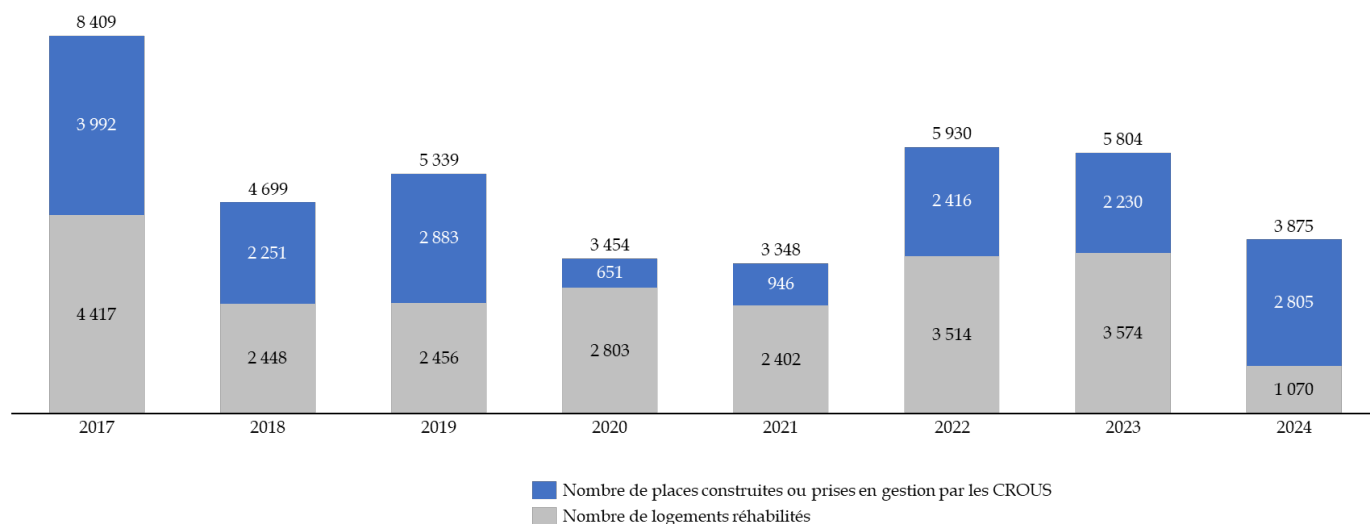
Historiquement, l'offre de logements Crous est étroitement corrélée au nombre d'étudiants et de boursiers présents dans chacune des académies. Néanmoins, les évolutions démographiques ont entraîné dans certains territoires une décorrélation. Des écarts significatifs peuvent ainsi être relevés entre les académies : la croissance du nombre de logements dans les académies d'Île-de-France a ainsi été insuffisante par rapport aux évolutions de la démographie étudiante. De même, certaines académies disposant d'un parc de logements conséquent (ex : Nantes, Rennes, Bordeaux ou Lyon) ne parviennent pas à satisfaire la demande. En outre, au sein des académies, la

croissance rapide dans les métropoles et dans certaines villes étudiantes a pu accentuer le besoin de logement.

Le réseau dispose en moyenne chaque année de 2 000 nouveaux logements et près de 3 000 logements réhabilités.

Évolution du nombre de places au sein du réseau CROUS-CNOUS

(en nombre de places)



Source : commission des finances d'après les données du ministère

Le Gouvernement a engagé un **nouveau plan pluriannuel pour le logement étudiant portant sur la construction et la mise en service de 45 000 nouvelles places** en logements étudiants abordables sur 3 ans (dont 30 000 logements sociaux s'ajoutant aux 175 000 logements sociaux déjà gérés par les Crous). **L'expérience du plan de construction de 60 000 logements au cours du précédent quinquennat ne peut qu'inciter à la prudence. Seules 36 000 places ont finalement été mises en service entre 2018 et 2022, soit à peine plus de la moitié de l'objectif initial.** De même, un objectif de 12 000 rénovations prioritaires avait été fixé en 2023 lors des Rencontres jeunesse de Matignon par la Première ministre. 8 158 places ont finalement été réhabilitées entre 2022 et 2024.

TROISIÈME PARTIE LA RECHERCHE (RAPPORTEUR SPÉCIAL : JEAN-FRANÇOIS RAPIN)

I. LA POLITIQUE NATIONALE DE RECHERCHE

A. LA STRATÉGIE NATIONALE DE RECHERCHE PRÉVOIT DE MOBILISER LA SCIENCE POUR RÉPONDRE AUX DÉFIS SOULEVÉS PAR LES TRANSITIONS EN COURS DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ, DU NUMÉRIQUE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ÉNERGIE

1. L'importance structurante de la recherche scientifique justifie la mise en œuvre d'une stratégie nationale de recherche coordonnée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

Les activités de recherche constituent un ressort déterminant de la souveraineté nationale, de la réponse collective à apporter aux transitions à venir en particulier dans les domaines de la santé, de l'environnement, de l'énergie et du numérique, et de la compétitivité et de l'attractivité de l'appareil productif de la France.

Le rapporteur rejoint à ce titre le constat fait en 1964 à l'occasion de la présentation du budget par le ministre d'État chargé de la recherche scientifique et des questions atomiques et spatiales d'alors, M. Gaston Palewski, qui soulignait que : *« La science a introduit dans le monde une révolution permanente, dont le rythme et la puissance se sont prodigieusement accrus depuis la guerre. Les performances spatiales et les explosions atomiques n'en sont qu'un des aspects les plus spectaculaires. En physique, des transformations profondes se préparent avec les travaux sur les lasers et les plasmas qui sont le quatrième état de la matière. En chimie, en médecine et en biologie, des armées de chercheurs sont à la tâche. De l'issue de tous ces travaux dépend notre vie quotidienne, la marche de nos industries et l'équilibre des nations. »*¹

Par conséquent, la politique nationale de recherche mise en œuvre par les autorités publiques et coordonnée par le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) revêt une dimension stratégique qui a été réaffirmée par le Parlement à l'occasion de l'adoption de la loi de programmation de la recherche (LPR) du 24 décembre 2020², qui consacre l'importance dans la société de la science et de la recherche.

¹ Assemblée nationale, compte-rendu de la première séance du 9 novembre 1964.

² Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

Sur le plan financier, la loi de programmation de la recherche (LPR) du 24 décembre 2020¹ a également fixé comme objectif prospectif d'atteindre un effort de recherche² de 3 % du produit intérieur brut (PIB), dont 1 % de recherche publique³, au cours de la décennie 2030.

2. La recherche publique est orientée en priorité vers les grands défis scientifiques soulevés par les transitions en cours dans le domaine de la santé, du numérique, de l'environnement et de l'énergie

La recherche publique couvre l'ensemble du spectre des disciplines et domaines des connaissances. Elle finance à la fois la recherche appliquée et la recherche dite fondamentale, qui correspond à un objectif d'avancement général des connaissances. En 2025, le montant des crédits « recherche » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » dédiés à la recherche fondamentale a atteint 8,6 milliards d'euros soit 55 % du montant total de ces crédits⁴.

La recherche publique finance en priorité les domaines de recherche qui correspondent aux principaux défis scientifiques auxquels la société est confrontée dont notamment les transitions en cours dans le domaine de la santé, du numérique, de l'environnement et de l'énergie. Les crédits dédiés à la recherche publique dans ces quatre domaines atteint 7 milliards d'euros en 2025, soit 45 % du montant total des crédits « recherche » de la mission.

¹ Art. 1^{er} de la loi n°2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

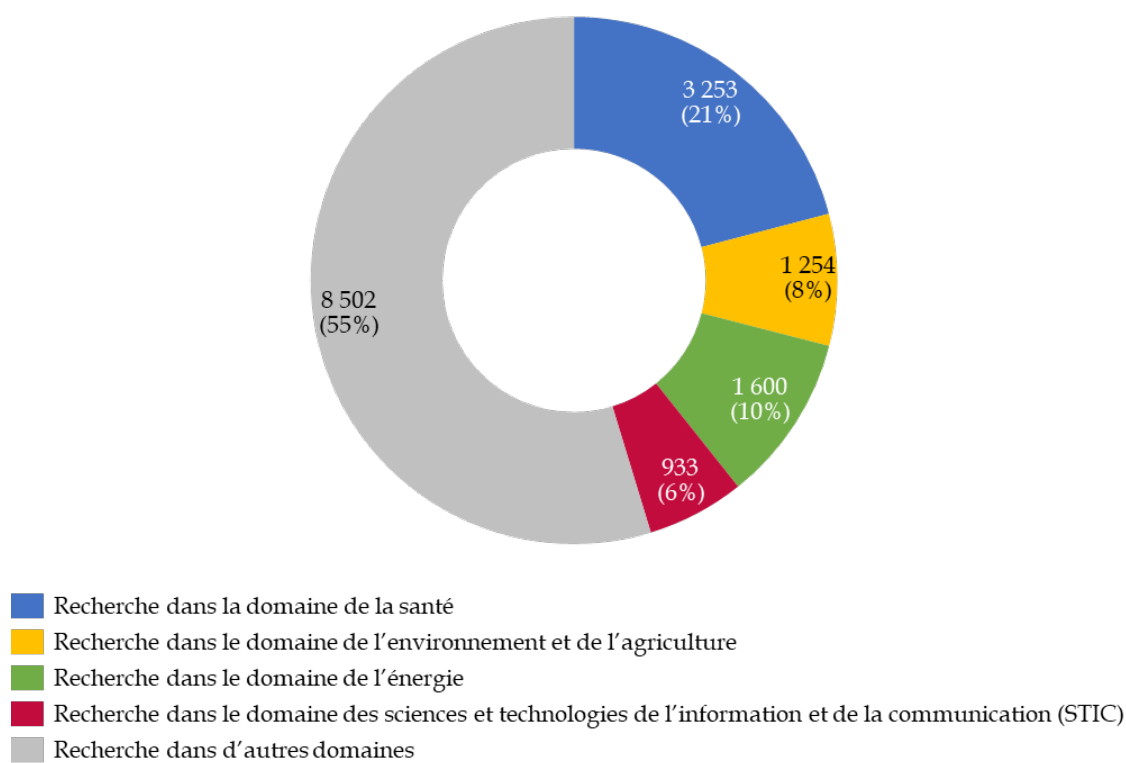
² Dépenses intérieures de recherche et développement (DIRD).

³ Dépenses intérieures de recherche et développement des administrations (DIRDA).

⁴ Projet de loi de finances pour 2026, Annexe générale « Rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures », p. 270.

Répartition des crédits « recherche » de la mission par domaines de recherche en 2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR)

Dans le domaine de la santé, la recherche publique est articulée autour de la recherche fondamentale principalement financée par les crédits « recherche » de la mission et la recherche clinique principalement financée par la Sécurité sociale.

La recherche fondamentale dans le domaine de la santé est notamment mise en œuvre par l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), les centres hospitalo-universitaires (CHU) ainsi que des fondations privées recevant une dotation publique dont notamment l'Institut Pasteur de Paris et l'Institut Pasteur de Lille. Elle s'appuie sur plusieurs dispositifs transversaux et pluriannuels dont la feuille de route interministérielle maîtrise de l'antibiorésistance de 2024¹ et la stratégie décennale de lutte contre le cancer 2021-2030².

¹ Gouvernement, septembre 2024, Feuille de route interministérielle 2024-2034. Prévention et réduction de l'antibiorésistance, lutte contre la résistance aux antimicrobiens.

² Institut national du cancer, février 2021, Stratégie décennale de lutte contre les cancers 2021-2030. Des progrès pour tous, de l'espoir pour demain.

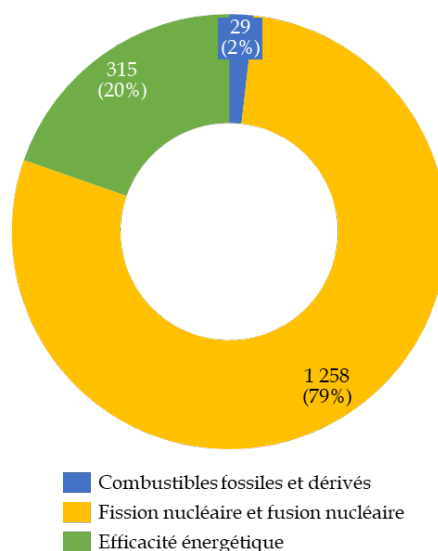
Dans le domaine du numérique, la recherche publique constitue un levier de souveraineté et de compétitivité déterminant. Elle est notamment mise en œuvre par l'Institut national de recherche et informatique et en automatique (Inria) et le Centre national de la recherche scientifique (CNRS). Elle s'appuie sur plusieurs dispositifs pluriannuels dont notamment la stratégie d'accélération en intelligence artificielle (IA) de 2022 ainsi que la stratégie sur les technologies quantiques de 2021.

Dans le domaine de l'environnement, la recherche publique française s'inscrit dans les axes de recherche du groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) ayant pour objet l'avancement des connaissances en matière d'évolution du climat, d'adaptation au changement climatique et de réduction des effets du changement climatique. La recherche publique en matière environnementale est notamment mise en œuvre par le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) et le Bureau de recherche géologique et minéralogique (BRGM). Elle s'appuie notamment sur l'appel à projet générique (AAPG) de l'Agence nationale de la recherche (ANR) dont la recherche environnementale constitue un axe structurant.

Parallèlement à la recherche environnementale et de manière complémentaire, la recherche publique dans le domaine de l'agriculture est orientée prioritairement vers l'accélération de la transition agroécologique de l'agriculture et son adaptation au changement climatique. La recherche publique agricole est notamment mise en œuvre par l'Institut national pour la recherche en agriculture, alimentation et environnement (Inrae) et les écoles d'enseignement supérieur agricole et vétérinaires.

Répartition des crédits dans la recherche énergétique par discipline en 2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données du MESR

Répartition territoriale des dépenses publiques de recherche en 2023

DIRDA (M€)

- 999 - 6436
- 607 - 999
- 27 - 607

Source : commission des finances, d'après les données du MESR

¹ Données les plus récentes disponibles.

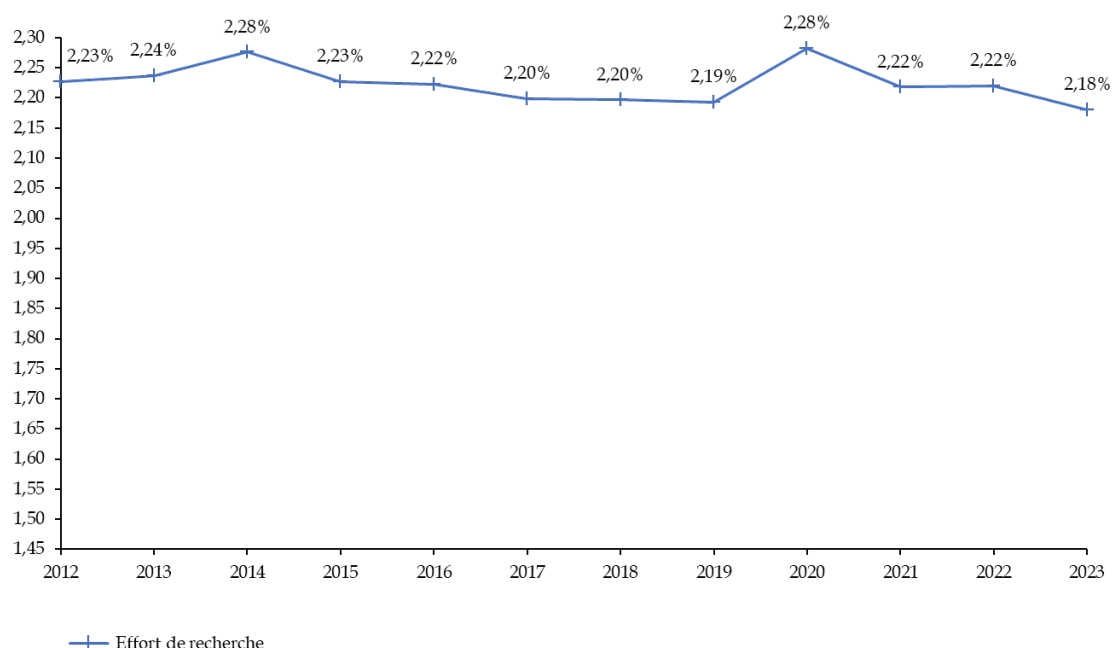
3. La France est une nation scientifique de premier plan dont l'effort de recherche se situe néanmoins en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE

L'indicateur le plus souvent utilisé pour les comparaisons internationales dans le domaine de la recherche est celui de l'effort de recherche qui correspond au rapport entre les dépenses intérieures de recherche et développement (DIRD) et le produit intérieur brut (PIB).

En France, alors qu'une cible de 3 % du PIB a été fixée pour la décennie 2030 par l'article 1^{er} de la loi de programmation de la recherche (LPR) du 24 décembre 2020¹, l'effort de recherche se situe à 2,18 % en 2023². Ce niveau place la France en dessous de la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui est de 2,70 %. Il est toutefois à relever que le niveau de dépenses intérieures de recherche et développement (DIRD), qui atteint 61,5 milliards d'euros en 2023, met la France au sixième rang des nations au sein de l'OCDE en termes d'investissement dans la recherche et le développement.

Évolution de l'effort de recherche en France

(en points de pourcentage du PIB)



Note : L'effort de recherche correspond aux dépenses intérieures de recherche et développement (DIRD) rapporté au produit intérieur brut (PIB).

Source : commission des finances, d'après les données de l'OCDE

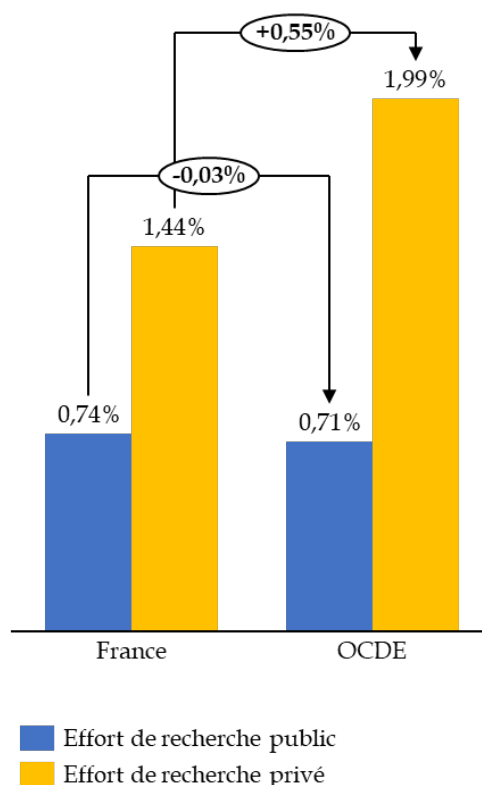
¹ Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

² Projet de loi de finances pour 2026, Annexe générale « Rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures », p. 316.

Les dépenses intérieures de recherche et développement (DIRD), qui déterminent l'effort de recherche nationale, se décomposent entre les dépenses intérieures de recherche et développement des entreprises (DIRDE) et les dépenses de recherche et développement des administrations (DIRDA). Dans le cas de la France, les dépenses de recherche et développement des administrations atteignent en 2023 un niveau de 20,9 milliards d'euros, soit 0,74 % du PIB¹.

Décomposition de l'effort de recherche en 2023

(en points de pourcentage du PIB)



Source : commission des finances, d'après les données de l'OCDE

La décomposition de l'effort de recherche entre la recherche publique et la recherche privée fait apparaître un élément d'analyse essentiel : **la France n'a pas de retard en matière d'effort de recherche public vis-à-vis des pays de l'OCDE**. En effet, la moyenne des dépenses intérieures de recherche et développement des administrations (DIRDA) rapportées au PIB était de 0,71 % en moyenne dans l'OCDE en 2023 soit 0,03 point de pourcentage de moins que le niveau observé en France.

¹ Projet de loi de finances pour 2026, Annexe générale « Rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures », p. 322.

Par suite, le retard de la France vis-à-vis de la moyenne de l'OCDE est expliqué intégralement par le déficit d'investissement privé dans la recherche et développement.

B. LA POLITIQUE DE RECHERCHE EST UNE POLITIQUE INTERMINISTÉRIELLE COORDONNÉE PAR LE MINISTÈRE DE LA RECHERCHE ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET ESSENTIELLEMENT MISE EN ŒUVRE PAR DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

1. Le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) coordonne l'ensemble de la stratégie nationale de recherche et pilote plus de la moitié des crédits « recherche » de la mission

La politique de la recherche, qui est par nature une politique interministérielle, est coordonnée par le ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche qui met en œuvre la politique du Gouvernement dans le domaine de la recherche et de la technologie.

Il s'appuie sur les services du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et en particulier sur la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) qui est chargé de « piloter l'élaboration de la stratégie nationale de recherche »¹ et de la décliner par grands domaines scientifiques.

Par surcroît, le directeur général de la recherche et de l'innovation, en qualité de responsable de programme du programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », est chargé de la programmation de 8,2 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) proposés pour 2026 soit 65 % des crédits du périmètre « recherche » de la mission.

2. La politique de recherche fait intervenir cinq ministères différents pour le pilotage des crédits « recherche » de la mission

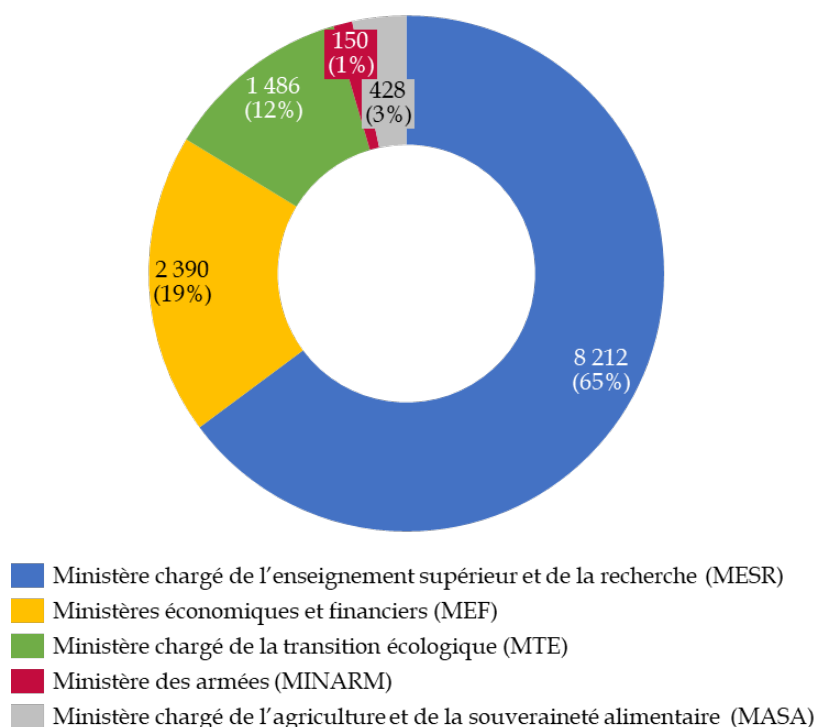
La politique nationale de la recherche revêt, outre les enjeux liés directement à l'avancement général des connaissances, des enjeux industriels, militaires, énergétiques, agricoles et économiques qui justifient qu'elle soit mise en œuvre conjointement par plusieurs départements ministériels.

À ce titre, les programmes budgétaires de la mission « Recherche et enseignement supérieur » sont placés sous l'autorité de cinq ministres différents dont en particulier, outre le ministre chargé de la recherche, les ministres chargés de l'économie et de l'écologie qui représentent à eux deux 31 % des crédits proposés pour la mission en 2025.

¹ Art. 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.

Répartition par ministères des crédits du périmètre « recherche » de la mission du projet de loi de finances 2026

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

3. La mise en œuvre de la politique de recherche a été largement déléguée à des opérateurs publics qui concentrent 88 % des crédits du périmètre « recherche » de la mission

Les opérateurs de l'État sont des organismes dotés de la personnalité morale qui respectent une triple condition : l'exercice d'une mission de service public, un financement majoritaire par l'État et un contrôle direct par l'État¹. Dans le domaine de la recherche, les opérateurs publics correspondent à de nombreux statuts différents qui recouvrent à la fois des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) et des établissements publics à caractère administratif.

Le secteur de la recherche et de l'enseignement supérieur est un domaine privilégié de délégation à des opérateurs de la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi, la mission « Recherche et enseignement supérieur » regroupe 217 opérateurs de l'État soit un peu plus de la moitié (50,3 %) de l'ensemble des opérateurs du budget de l'État.

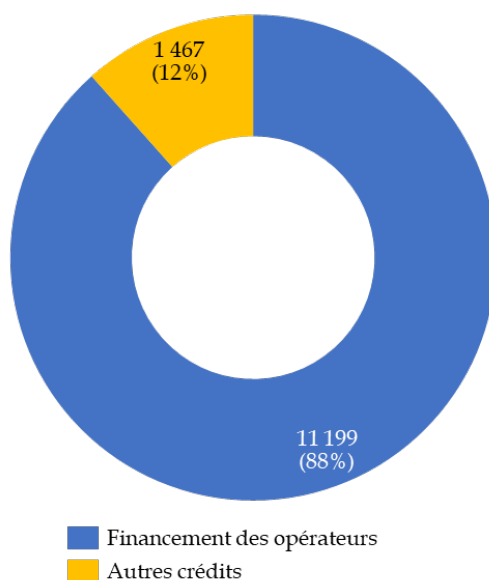
¹ Projet de loi de finances pour 2026, Annexe générale « Opérateurs de l'État ».

Par suite, une grande partie des crédits « recherche » de la mission servent à financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement des organismes nationaux de recherche (ONR) qui sont constitués en opérateurs de l'État.

Sur le périmètre des crédits « recherche » de la mission, les financements des opérateurs de l'État représentent un montant total de 11,2 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) proposés pour 2026, soit 88 % de l'ensemble des crédits de la mission.

Financement des opérateurs de l'État par les crédits du périmètre « recherche » de la mission dans le projet de loi de finances pour 2026

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

L'importance des opérateurs dans le déploiement de la politique nationale de recherche est une caractéristique de cette politique publique, comme en témoigne le fait que parmi les programmes budgétaires mis en œuvre à au moins 90 % par des opérateurs, quatre sont des programmes budgétaires « recherche » de la mission¹.

Il est enfin à relever que le pilotage des opérateurs de l'État fait partie des missions qui incombent aux services d'administration centrale. À ce titre la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) négocie et suit la mise en œuvre pour chaque organisme national de recherche d'un contrat d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) qui permet à l'État d'orienter la programmation pluriannuelle des activités des opérateurs de l'État dans le domaine de la recherche.

¹ Projet de loi de finances pour 2026, Annexe générale « Opérateurs de l'État », p. 18.

C. LES CRÉDITS DU PÉRIMÈTRE « RECHERCHE » DE LA MISSION SONT COMPLÉTÉS PAR LES INVESTISSEMENTS D'AVENIR ET LES DÉPENSES FISCALES DE SOUTIEN À LA RECHERCHE

1. Les crédits du périmètre « recherche » de la mission sont complétés par les aides à la recherche des investissements d'avenir qui bénéficient d'un cadre de gestion extrabudgétaire

Les trois premiers volets du programme d'investissement d'avenir (PIA 1 à 3) constituent des plans d'investissement public de long terme qui bénéficient d'un cadre de gestion extrabudgétaire en application duquel les crédits sont engagés rapidement après leur ouverture et font l'objet de décaissements étalés dans le temps auprès des bénéficiaires finaux. Les aides financées par le plan ont pour objectif de redresser la croissance potentielle de la France et d'accélérer la transition écologique du système productif en stimulant l'investissement dans la recherche et l'innovation.

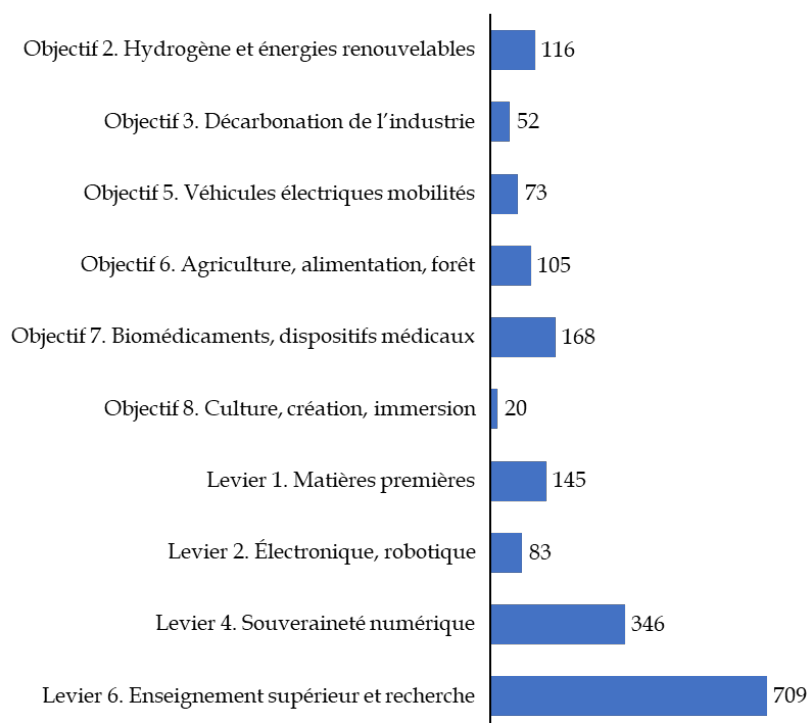
Le plan « France 2030 », lancé en octobre 2021 et qui intègre les crédits du quatrième volet du programme d'investissement d'avenir (PIA 4) intégrés à la loi de finances initiale pour 2021, est un nouveau plan d'investissement d'avenir d'un montant total de 54 milliards d'euros qui prend le relai du programme d'investissement d'avenir (PIA). Le plan France 2030 est structuré en dix-sept objectifs et leviers dont le levier n° 6 est dédié au « Soutien à l'écosystème d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation ».

Le déploiement opérationnel du plan est assuré par quatre opérateurs dont l'Agence nationale de la recherche (ANR) qui concentre les aides à la recherche du plan France 2030 avec une enveloppe totale pluriannuelle de 11 670 millions d'euros soit 22 % des crédits du plan France 2030.

L'Agence nationale de la recherche (ANR) pilote notamment l'action « Programmes et équipements prioritaires de recherche » (PEPR), dotée d'une enveloppe pluriannuelle de 3 000 millions d'euros, qui s'appuie sur des organismes nationaux de recherche désignés comme pilote de différents programmes ayant pour objectif de structurer et d'animer la communauté scientifique pour répondre à des défis prioritaires du fait de leur caractère stratégique.

Attributions par objectifs et leviers des aides de France 2030 aux programmes et équipements prioritaires de recherche (PEPR)

(en millions d'euros)

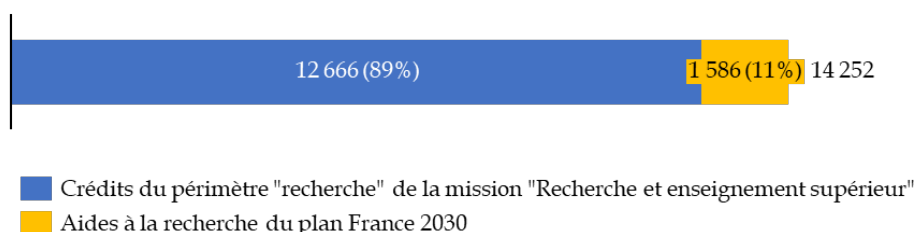


Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

Le cadre de gestion extrabudgétaire des crédits des investissements d'avenir se traduit par une décorrélation du cycle budgétaire d'engagement de la dépense et du cycle opérationnel d'attribution puis de décaissement de l'aide. Sur le périmètre des aides à la recherche du plan France 2030 gérés par l'Agence nationale de la recherche (ANR), le montant des décaissements est estimé à 1 586 millions d'euros pour l'exercice 2026 soit 13 % des crédits du périmètre « recherche » de la mission.

Financement budgétaire de la recherche et de l'innovation

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

2. Les dépenses budgétaires de soutien à la recherche sont complétées par les dépenses fiscales d'incitation à l'investissement privé dans la recherche qui représentent plus de huit milliards d'euros en 2025

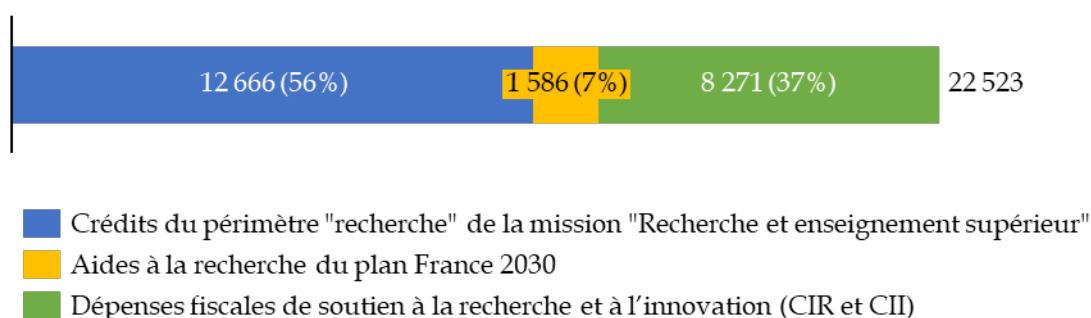
La politique nationale de soutien à la recherche et à l'innovation se traduit, parallèlement au financement budgétaire d'activités de recherche et d'innovation, par des incitations fiscales à l'investissement privé dans la recherche et l'innovation.

Le crédit d'impôt recherche (CIR), créé par la loi de finances initiale pour 1983¹, constitue la principale dépense fiscale de soutien à la recherche. Il prévoit que les entreprises qui réalisent des dépenses de recherche et développement bénéficient d'un crédit d'impôt d'un montant égal à 30 % de ces dépenses dans la limite annuelle de 100 millions d'euros de dépenses de recherche, puis d'un montant égal à 5 % de la fraction des dépenses excédant 100 millions d'euros. Le crédit d'impôt recherche constituera la dépense fiscale la plus coûteuse de l'État en 2026 avec un coût estimé à 8 041 millions d'euros.

Depuis 2013, le crédit d'impôt recherche est complété par un crédit d'impôt innovation (CII) qui prévoit que les petites et moyennes entreprises (PME) bénéficient d'un crédit d'impôt d'un montant égal à 30 % des dépenses, dans la limite annuelle de 400 000 euros, liées à la réalisation d'opérations de conception de prototypes. Le coût du crédit d'impôt innovation est estimé à 230 millions d'euros en 2026.

Financement public de la recherche et de l'innovation

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

¹ Article 67 de la loi n°82-1126 du 29 décembre 1982 de finances pour 1983.

II. LES CRÉDITS DES PROGRAMMES « RECHERCHE » DE LA MISSION

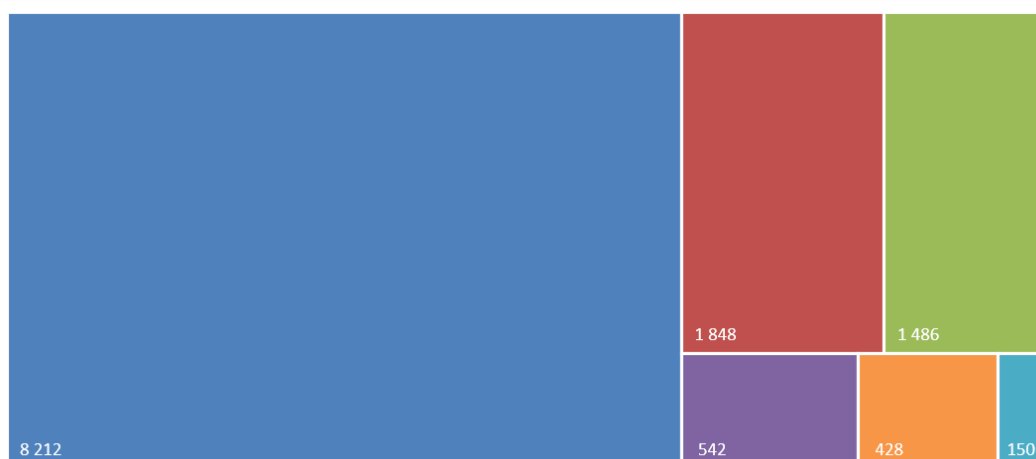
Par convention, le périmètre « recherche » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » recouvre les six programmes budgétaires « recherche » suivants qui font partie de la mission :

- le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » ;
- le programme 193 « Recherche spatiale » ;
- le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable » ;
- le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » ;
- le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » ;
- le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles ».

Dans le projet de loi de finances pour 2026 (PLF 2026), les crédits du périmètre « recherche » représentent 12 666 millions d'euros de crédits de paiement (CP) et 13 047 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE), soit respectivement 40 % et 41 % des crédits de la mission.

Répartition par programmes des crédits du périmètre « recherche » de la mission dans le projet de loi de finances pour 2026

(en millions d'euros et en CP)



- P172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires
- P193 - Recherche spatiale
- P190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable
- P192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle
- P191 - Recherche duale (civile et militaire)
- P142 - Enseignement supérieur et recherche agricoles

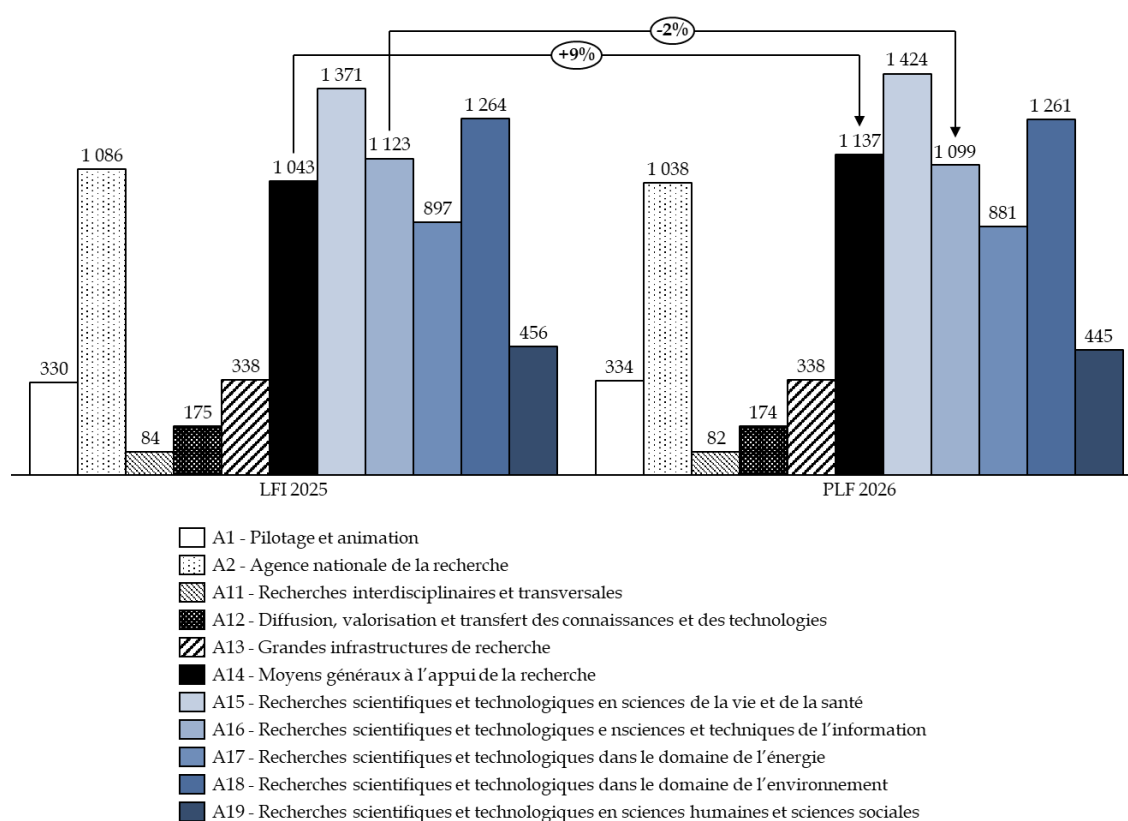
Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

A. LE PROGRAMME 172 « RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES », PRINCIPAL PROGRAMME DE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE PUBLIQUE, CONNAIT UNE STABILISATION DE SES CRÉDITS À HAUTEUR DE 8 212 MILLIONS D'EUROS

Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » constitue le principal vecteur de financement de la recherche publique avec un montant de crédits proposés en 2026 de 8 212 millions d'euros de crédits de paiement (CP) soit 65 % des crédits du périmètre « recherche » de la mission.

Évolution des crédits du programme 172 par actions

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

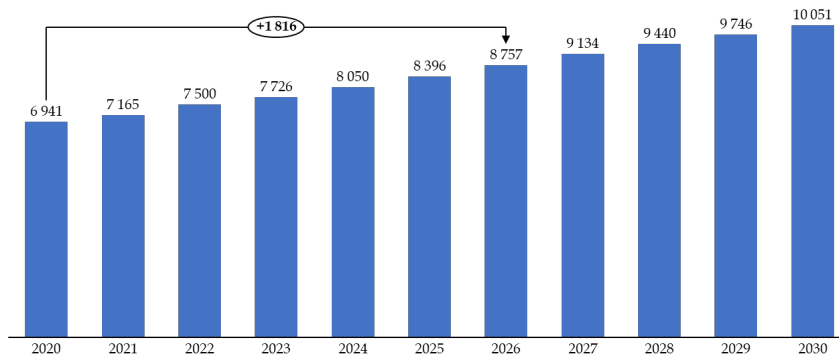
Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » constitue le principal programme budgétaire dans le périmètre de la loi de programmation de la recherche (LPR) du 24 décembre 2020¹. Selon la trajectoire inscrite à l'article 2 de la loi de

¹ Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

programmation¹, la cible des crédits de paiement (CP) pour 2026 est fixée à 8 757 millions d'euros. Le montant de crédits proposés pour 2026 se situe en-deçà de cette cible à hauteur de 545 millions d'euros, soit 6 % du montant total de la cible.

Trajectoire des crédits du programme 172 inscrite dans la LPR

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après l'article 2 de la loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020

Parallèlement, l'action n° 2 du programme 172 sert de support budgétaire au financement de l'Agence nationale de la recherche. Pour l'exercice 2026, le projet de loi dans sa version initiale propose une stabilisation des crédits en autorisations d'engagement (AE) avec un montant total de 1 332 millions d'euros, ce qui représente toutefois une hausse de 73 % par rapport à l'enveloppe allouée en autorisations d'engagement (AE) pour l'exercice 219.

Le rapporteur relève à cet égard que la hausse dynamique des crédits de l'Agence nationale de la recherche depuis l'adoption de la loi de programmation de la recherche s'est traduite par une hausse sensible du taux de succès² aux appels à projets (AAP) de l'agence, qui est passé de 19,2 % en 2020 à 25,2 % en 2023, avec une cible fixée à 30 %. Le rapporteur spécial relève par ailleurs que le taux de préciput³, fixé à 30 % en 2023, a été stabilisé en 2024 pour tenir compte des annulations de crédits en cours de gestion⁴.

¹ Article 2 de la loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

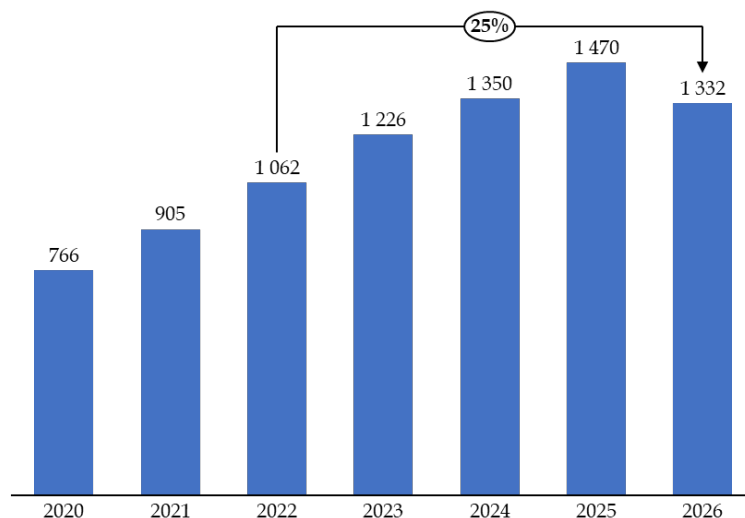
² Rapport entre le nombre de projets soumis et le nombre de projets financés.

³ Le préciput correspond à la part de financement qui est versée non au porteur de projet mais aux établissements qui y participent.

⁴ Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

Trajectoire de financement de l'Agence nationale de la recherche (ANR)

(en millions d'euros et en AE)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

Enfin, les différentes actions du programme 172 servent de support budgétaire aux subventions budgétaires versées à plusieurs organismes nationaux de recherche (ONR) dont notamment le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national pour la recherche en agriculture, alimentation et environnement (Inrae), et l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) dont chacune des dotations annuelles versées par le programme excède 500 millions d'euros en crédits de paiement (CP). L'évolution des subventions aux opérateurs du programme 172 témoigne d'une stabilisation des crédits du programme qui ne font pas l'objet de mesures d'économies significatives, avec une augmentation de 25 millions d'euros soit 0,3 % du montant total des subventions versées aux opérateurs par le programme en 2026 qui atteint 7 410 millions d'euros en CP en 2026.

Subventions budgétaires aux principaux opérateurs du programme 172

(en millions d'euros et en CP)

Opérateur	LFI 2025	PLF 2026	Variation annuelle
CEA	754	750	- 4
CNRS	3 058	3 058	0
Inrae	868	872	+ 4
Inserm	735	739	+ 4

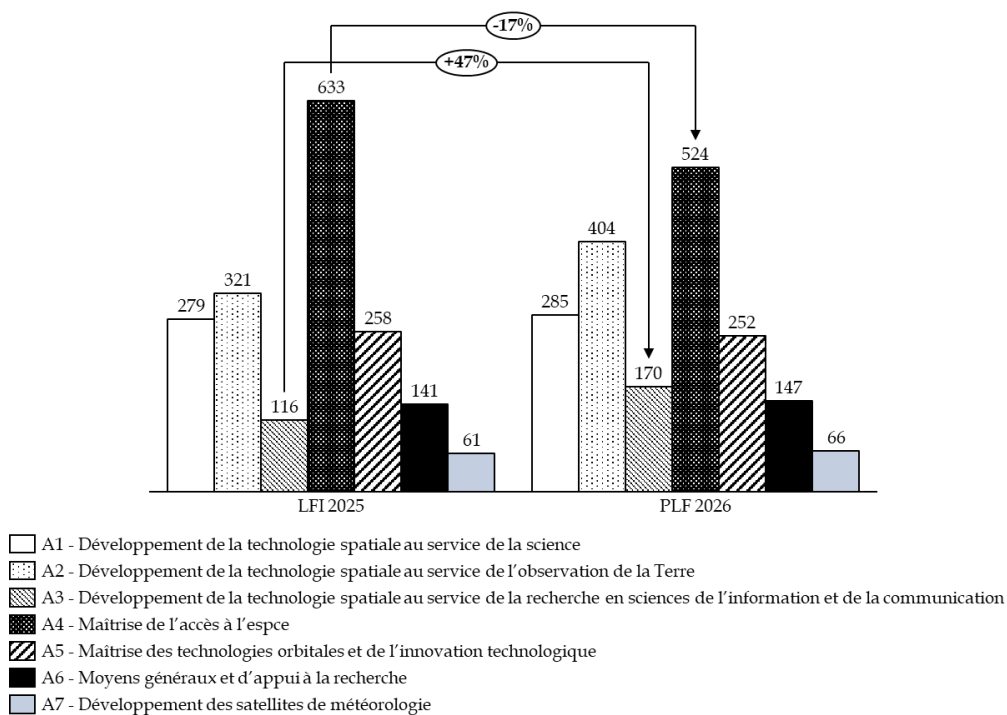
Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 193 « RECHERCHE SPATIALE », PRINCIPAL INSTRUMENT DE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE SPATIALE FRANÇAISE, SONT STABILISÉS À UN NIVEAU DE 1 848 MILLIONS D'EUROS

Le programme 193 « Recherche spatiale » sert de support au financement de la politique spatiale nationale et à la participation de la France à la politique spatiale européenne, les crédits transférés à l'Agence spatiale européenne (ESA¹) représentant un montant proposé de 1 090 millions d'euros de crédits de paiement (CP) en 2026, soit 59 % de l'ensemble des crédits proposés pour le programme.

Évolution des crédits du programme 193 par actions

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

Le programme 193 « Recherche spatiale » fait partie des programmes qui ont été intégrés dans le périmètre de la loi de programmation de la recherche du 24 décembre 2020². La loi de programmation prévoyait une cible de 1 938 millions d'euros pour le programme 193 pour l'exercice 2026. Le projet de loi de finances n'atteint pas cette cible avec un montant de crédits de paiement proposés de 1 848 millions d'euros soit une sous-exécution de cette cible à hauteur de 90 millions d'euros soit 5 % de la cible.

¹ European Space Agency.

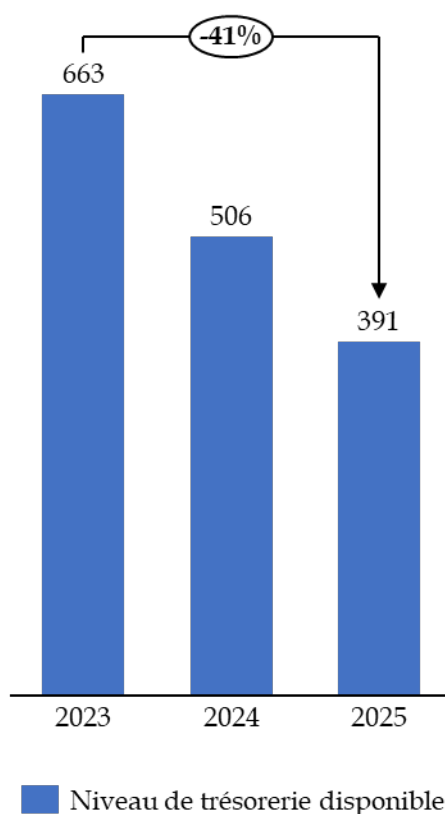
² Art. 2 de la loi n°2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

Le rapporteur spécial relève que cette sous-exécution proposée pour 2026 constituera le troisième exercice pour lequel la cible fixée par la loi de programmation de la recherche (LPR) sera sous-exécutée pour le programme 193 après un déficit de financement de 269 millions d'euros en 2024 et un risque de déficit de financement à hauteur de 192 millions d'euros en 2025 du fait d'une sous-budgétisation de 98 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2025 aggravée par l'annulation de 94 millions d'euros de crédits de paiement (CP) en cours d'exercice.

Pour limiter les conséquences immédiates de ces sous-exécutions, le Gouvernement a fait le choix de mobiliser la trésorerie excédentaire de la France auprès de l'ESA dont le montant est passé de 663 millions d'euros à la fin de l'exercice 2023 à un niveau prévisionnel de 391 millions d'euros à la fin de l'exercice 2025.

Évolution de la trésorerie française à l'Agence spatiale européenne (ESA)

(en millions d'euros)



Note : Les montants indiqués correspondent à la trésorerie disponible à la fin de l'exercice. Le montant pour 2025 est prévisionnel.

Source : commission des finances, d'après les données de la DGE

La relance de la politique spatiale européenne s'appuie sur le lancement de la fusée Ariane 6 qui a réalisé son vol inaugural le 9 juillet 2024 depuis le centre spatial guyanais (CSG) de Kourou. Le succès

de ce vol inaugural constitue une étape clé qui rétablit un accès souverain européen à l'espace pour les lanceurs lourds, cet accès souverain ayant été interrompu depuis le dernier vol du lanceur Ariane 5 en juillet 2023.

Les sept premiers mois de l'année 2025 ont été marqués, dans le segment des lanceurs, par le succès de deux nouveaux lancements de la fusée Ariane 6 dont un lancement en mars 2025 qui a permis la mise en orbite du satellite militaire français CSO-3 et un lancement en août 2025 qui a permis la mise en orbite du satellite météorologique Metop-SG-A1 d'Eumetsat. Huit lancements d'Ariane 6 sont prévues au cours de l'exercice 2026 qui concernent notamment d'une part la mise en orbite de satellites de géolocalisation Galileo et la mise en orbite de satellite de la mégaconstellation de télécommunication Kuiper.

Le rapporteur spécial relève également que ces succès constituent un élément déterminant de consolidation économique de la filière européenne des lanceurs, comme en témoigne le fait que la société Arianespace ait enregistré dès 2024 des commandes pour au moins 28 missions spatiales. Il est actuellement estimé que la cadence de référence pour les lancements devrait atteindre neuf lancements par an à partir de 2027.

Parallèlement, la conférence ministérielle de l'Agence spatiale européenne programmée à Brême en novembre 2025 (CMIN25) s'inscrit dans un contexte marqué à la fois par le ralentissement de certains programmes qui génèrent une importante trésorerie à l'ESA et par les projets de réformes du principe du retour géographique¹ en aménageant un principe de « juste retour » en application duquel la marge de manœuvre des industriels pourrait être renforcée.

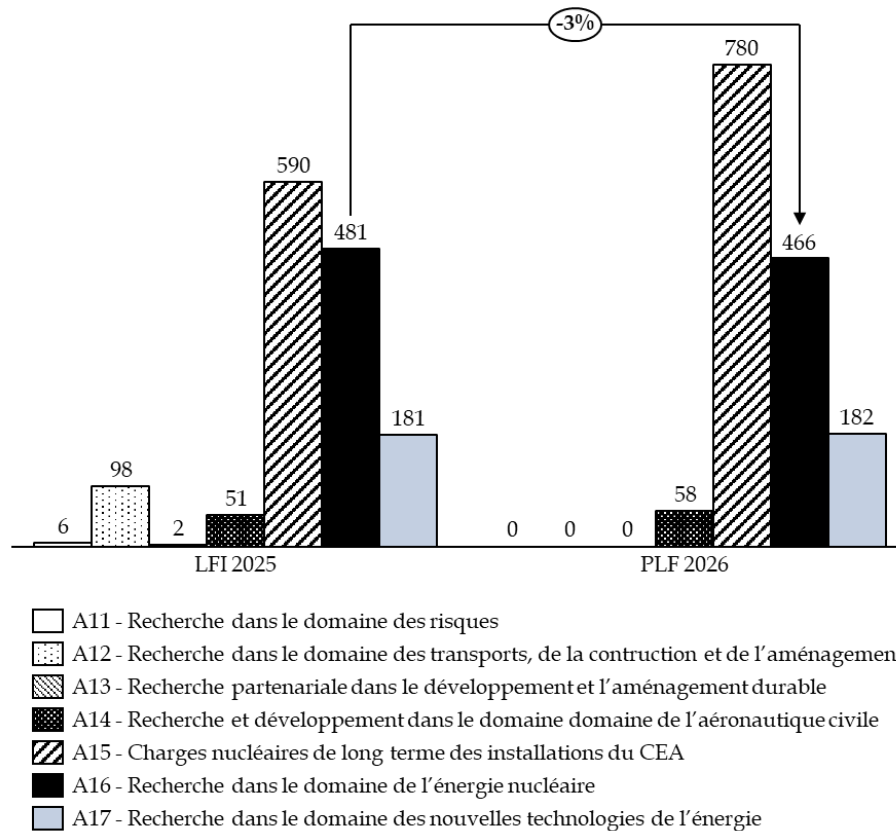
C. LE PROGRAMME 190 « RECHERCHE DANS LES DOMAINES DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES » S'ÉTABLIT À 1 486 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS EN AUGMENTATION DE 5 % PAR RAPPORT À L'EXERCICE 2025

Le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables », placé sous l'autorité du ministre chargé de la transition écologique et du commissaire général au développement durable en qualité de responsable de programme, est un véhicule de financement structurant de la recherche publique dans les domaines de la transition environnementale et énergétique.

¹ Le principe du retour géographique a pour objet de garantir à chaque État membre de l'ESA un niveau de dépenses sur son territoire proportionnelle à sa contribution.

Évolution des crédits du programme 190 par actions

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

En premier lieu, une réduction à hauteur de 106 millions d'euros en crédits de paiement (CP) des crédits du programme s'explique par une évolution de son périmètre. Premièrement, le Gouvernement a fait le choix de transférer depuis le programme 190 vers le programme 181 « Prévention des risques » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » les crédits, à hauteur de 8 millions d'euros, liés aux activités de recherche de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) et aux activités de recherche partenariale dans le développement et l'aménagement durable de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). Deuxièmement, le Gouvernement a fait le choix de transférer depuis le programme 190 vers le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » les crédits, à hauteur de 98 millions d'euros, liés aux activités de recherche dans le domaine des transports, de la construction et de l'aménagement du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) et de l'université Gustave Eiffel (UGE).

En deuxième lieu, le programme 190 constitue également l'un des instruments de financement de la trajectoire de 300 millions d'euros de soutien public par an entre 2024 et 2027 à la recherche aéronautique civile,

à travers le financement des aides à la recherche et développement du « guichet Corac » géré par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) – avec le programme 424 « Financement des investissements stratégiques » de la mission « Investir pour la France de 2030 ».

Alors que cette cible de 300 millions d'euros a déjà été sous-financée en 2024 à hauteur de 13 millions d'euros et que les prévisions actuelles font apparaître une sous-exécution de la cible à hauteur de 22 millions d'euros en 2025, le projet de loi de finances pour 2026 fait apparaître une nouvelle sous-exécution en 2026 à hauteur de 85 millions d'euros. Ce sous-financement est à regretter au regard de l'importance de la stabilité du financement de ces aides qui a été souligné par le rapporteur spécial dans son rapport publié en juillet 2025¹.

Aides publiques à la recherche aéronautique civile (guichet Corac)

(en millions d'euros et en AE)



Source : commission des finances

Enfin en troisième lieu, l'action n° 16 « Recherche dans le domaine de l'énergie nucléaire » du programme 190 a pour objet de financer les activités du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) en matière de recherche sur l'énergie nucléaire. Ces activités permettent notamment au CEA d'étudier la conception des systèmes qui seront utilisés dans les réacteurs nucléaires de quatrième génération et dans les petits réacteurs modulaires (SMR²). Pour l'exercice 2026, le projet de loi de finances prévoit un recul de 15 millions d'euros en crédits de paiement (CP) de l'action n° 16 soit un recul de 3 % des crédits de l'action.

¹ Sénat, commission des finances, 9 juillet 2025, n° 846 (2024-2025), Rapport d'information relatif au financement public de la recherche aéronautique civile, au rapport des sénateurs Rapin, Somon et Dossus.

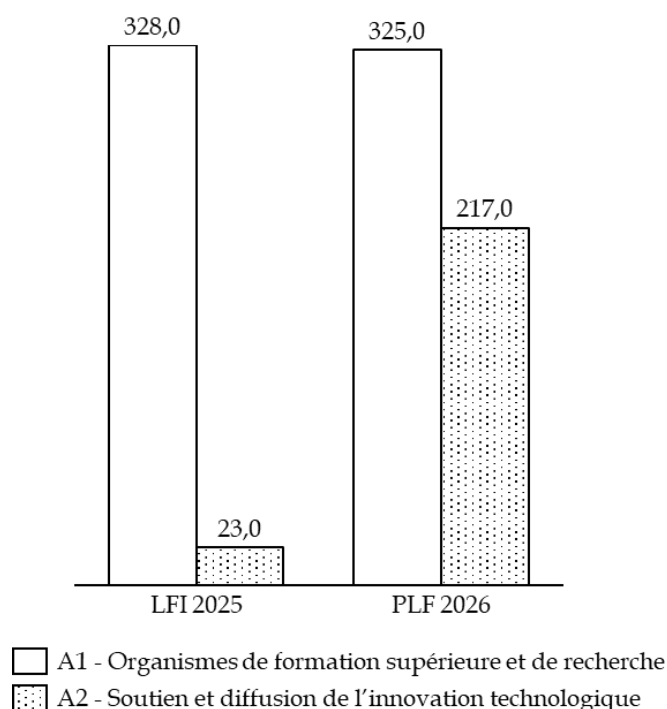
² Small Modular Reactor.

D. LE MAINTIEN D'UN VOLET SOCIAL RÉFORMÉ DU DISPOSITIF DES « JEUNES ENTREPRISES INNOVANTES » (JEI) SE TRADUIT PAR UNE HAUSSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 192 « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE » QUI ATTEIGNENT 542 MILLIONS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT

Le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » sert à la fois de support au financement d'établissements publics d'enseignement supérieur dans le domaine économique et industrielle et de support au financement de la compensation versée par l'État à l'Urssaf Caisse nationale au titre du volet social du dispositif des « jeunes entreprises innovantes » (JEI), mis en place à partir de 2004, qui exonère de certaines cotisations sociales principalement les petites et moyennes entreprises (PME) indépendantes dont les dépenses de recherche dépasse un seuil proportionnellement à l'ensemble de leurs dépenses. Alors que le seuil d'éligibilité avait été fixé à 15 % des charges déductibles depuis la création du dispositif, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025¹ a rehaussé ce seuil à 20 %.

Évolution des crédits du programme 192 par actions

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

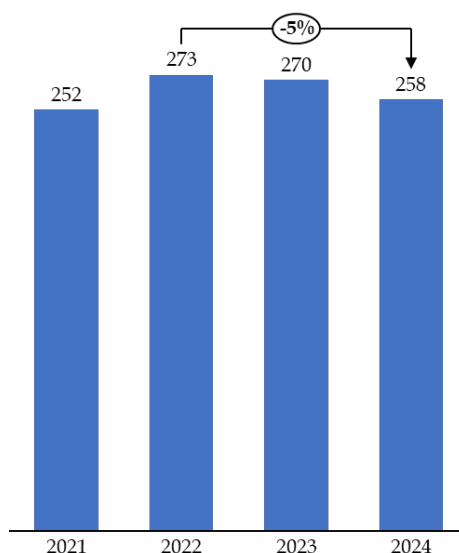
¹ Loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025.

La loi de finances initiale pour 2024 a mis en extinction le volet fiscal du dispositif des jeunes entreprises innovantes (JEI) qui n'avait pas d'incidence sur les crédits du programme. Pour l'exercice 2025, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 (PLFSS 2025) prévoyait l'extinction du volet social des jeunes entreprises innovantes (JEI) à compter du 1^{er} janvier 2025, en conservant uniquement le dispositif des jeunes entreprises universitaires (JEU)¹. L'extinction programmée du volet social des jeunes entreprises innovantes (JEI) avait eu pour conséquence une réduction de 49 % des crédits du programme 192 entre la loi de finances initiale pour 2024 et la loi de finances initiale pour 2025.

Pour autant, le rapporteur spécial relève que le volet social du dispositif des JEI a été conservé par le législateur pour l'exercice 2025 avec un resserrement de son périmètre d'application aux entreprises dont les dépenses de recherche et développement atteignent 20 % de leurs charges déductibles.

Alors que le Gouvernement a proposé, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026², un nouveau rehaussement du seuil de dépenses de R&D pour le fixer à 25 % de charges déductibles, cette nouvelle mesure de recentrement des dépenses sociales devrait se traduire par une réduction de 25 % en deux ans du coût budgétaire de ce dispositif, qui atteindrait 194 millions d'euros en 2026 selon les estimations transmises au rapporteur spécial par le Gouvernement.

**Coût budgétaire du volet social du dispositif
des « jeunes entreprises innovantes » (JEI)**
(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

¹ Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, article 7.

² Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026, article 9.

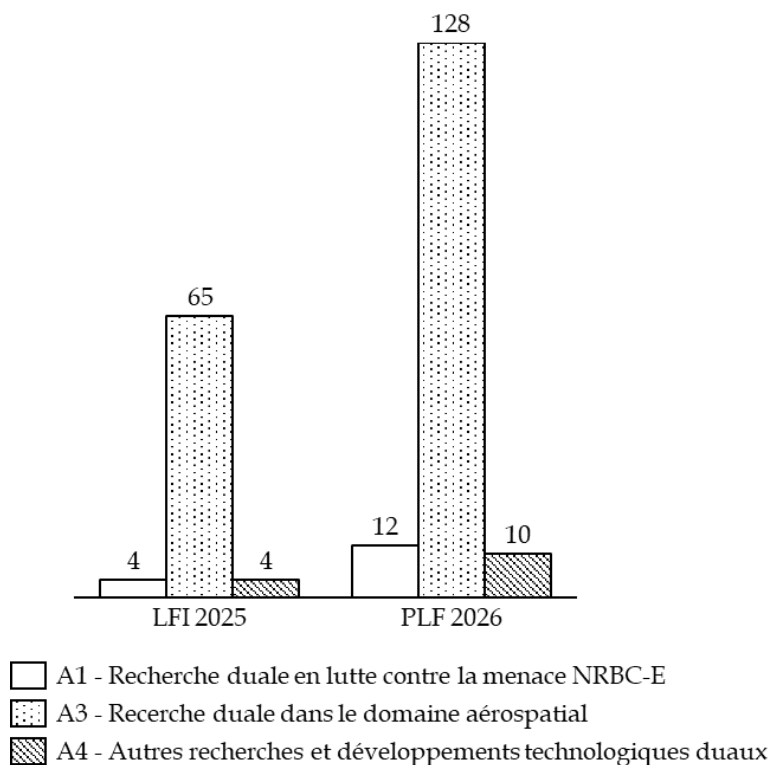
Parallèlement, le rapporteur spécial relève que la stabilisation des crédits de l'action n° 1 « Organismes de formation supérieure et de recherche » correspond à la stabilisation des crédits du programme affectés aux opérateurs en 2026 et notamment à la stabilité de la subvention versée au groupe « Mines Télécom » (GMT) qui atteint 289 millions d'euros en crédits de paiement (CP) pour 2026.

E. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 191 « RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE) » SONT RÉTABLIS À HAUTEUR DE 150 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) PROPOSÉS POUR 2026

Le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » est le seul programme de la mission « Recherche et enseignement supérieur » placé sous l'autorité du ministère des armées et du délégué général pour l'armement en qualité de responsable de programme. Il permet de financer, au sein du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et du Centre national d'études spatiales (CNES), des programmes de recherche dont les applications sont à la fois civiles et militaires. Le niveau des crédits proposés pour 2026 est rétabli à son niveau de 2024, c'est-à-dire 150 millions d'euros en crédits de paiement (CP), après une réduction substantielle de 51 % des crédits de paiement pour l'exercice 2025.

Évolution des crédits du programme 191 par actions

(en millions d'euros et en CP)



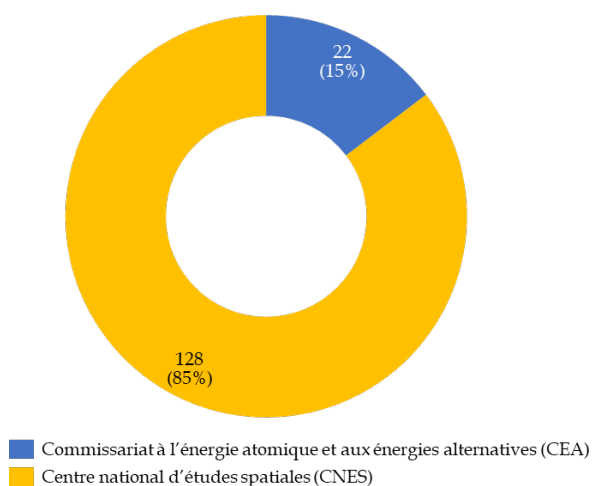
Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

En premier lieu, cette enveloppe de financement de la recherche duale est utilisée par le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) pour des programmes de recherche dans le domaine de la menace nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosif (NRBC-E). Ces programmes concernent notamment la détection des menaces biologiques et la détection des menaces chimiques. Les crédits du programme financent également des programmes de recherche du CEA dans le domaine de la cybersécurité et du stockage de l'énergie.

En second lieu, le programme est utilisé par le Centre national d'études spatiales (CNES) pour financer des programmes de recherche ayant des applications militaires notamment en matière de satellites de télécommunication avec le programme Castor (capacité stratégique spatiale télécom mobile résiliente) et en matière d'observation de la terre avec le programme CO3D (constellation optique en trois dimensions).

**Répartition des crédits du programme 191 proposés
dans le projet de loi de finances pour 2026**

(en millions d'euros et en CP)



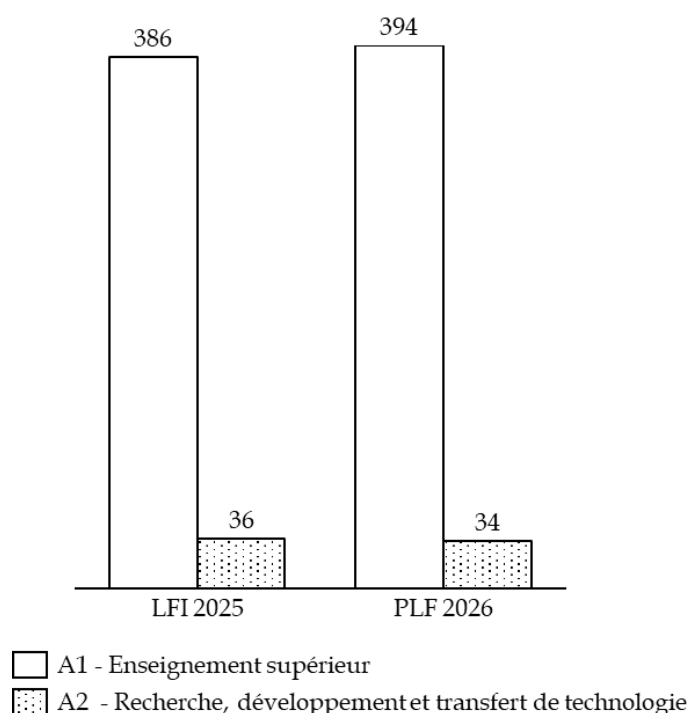
Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

F. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 142 « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES » SONT STABILISÉS À UN NIVEAU DE 428 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS DE PAIEMENT (CP)

Le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles » est le véhicule principal de financement de l'enseignement supérieur agricole et un véhicule complémentaire de financement de la recherche agricole. Il est placé sous l'autorité du ministère chargé de l'agriculture et de son directeur général de l'enseignement et de la recherche qui est le responsable du programme.

Évolution des crédits du programme 142 par actions

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

En premier lieu, le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles » sert de support de financement aux dix établissements publics d'enseignement supérieur agricole dont les effectifs pour l'année scolaire 2024-2025 atteignent un nombre total de 9 614 étudiants ingénieurs, vétérinaires ou paysagistes. Conformément à la trajectoire de développement de l'enseignement agricole, le nombre total d'élèves dans l'enseignement supérieur agricole public et privé devrait augmenter de 75 % pour les étudiants vétérinaires et de 30 % pour les étudiants ingénieurs agronomes entre 2017 et 2030.

En second lieu, le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles » constitue une enveloppe complémentaire de financement de la recherche dans le domaine agricole. La subvention complémentaire versée par le programme à l'Institut national pour la recherche en agriculture, alimentation et environnement (Inrae) est reconduite à un niveau de 23 millions d'euros de crédits de paiement (CP) proposés pour 2026.

III. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. LE BUDGET PROPOSÉ POUR LA RECHERCHE EN 2026, QUI PRÉSERVE LA DYNAMIQUE DE RÉINVESTISSEMENT DANS LA RECHERCHE PUBLIQUE, PRÉVOIT NÉANMOINS UNE RÉDUCTION DU FINANCEMENT DE LA RECHERCHE DANS LES DOMAINES STRATÉGIQUES DE L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE ET DES ÉTUDES SPATIALES DANS UN CONTEXTE DE CONSOLIDATION DES FINANCES PUBLIQUES

Le budget de l'État constitue un levier essentiel de financement de la recherche publique. L'État continue à cet égard d'avoir, selon la formule du général de Gaulle, « *le devoir d'entretenir dans la nation un climat favorable à la recherche* »¹.

La loi de programmation de la recherche (LPR) du 24 décembre 2020² a consacré l'engagement commun du Gouvernement et du Parlement pour engager une dynamique de réinvestissement dans le domaine de la recherche.

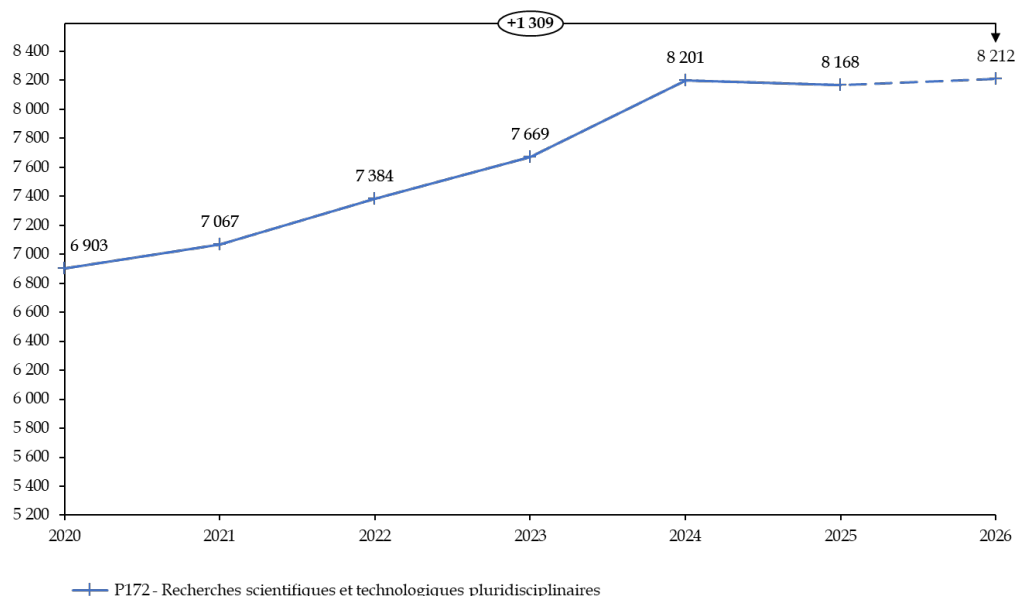
Le rapporteur relève que le projet de loi de finances pour 2026 (PLF 2026) permet, dans un contexte de consolidation des finances publiques marqué par l'objectif affiché par le Gouvernement de passer de 5,4 % de déficit public prévisionnel en 2024 à 3 % de déficit public à horizon 2029, de préserver la dynamique de réinvestissement engagée depuis l'adoption de la loi de programmation de la recherche (LPR). En effet, en dépit d'une prévision de sous-exécution à hauteur de 545 millions d'euros en crédits de paiement (CP) de la cible fixée pour le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », le budget proposé pour 2026 consacre une augmentation des crédits annuels du programme 172 de plus d'1,3 milliards d'euros depuis 2020.

¹ Discours prononcé le 14 février 1959 à la cité universitaire de Toulouse, publié dans : *La revue pour l'histoire du CNRS*, 1999, n°1.

² Loi n°2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

Trajectoire des crédits du programme 172 depuis 2020

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

Le rapporteur spécial est attaché au maintien d'un équilibre dans le financement de la recherche entre le soutien à la recherche générique (*curiosity driven*) – principalement confié à l'Agence nationale de la recherche (ANR) – et la recherche dirigée qui est essentiellement mise en œuvre par les organismes nationaux de recherche (ONR) et qui s'appuie largement sur des financements du plan France 2030.

Pour autant, les crédits proposés dans le projet de budget pour 2026 font apparaître qu'alors que la dynamique de refinancement de la recherche générique a permis à l'Agence nationale de la recherche de dépasser la cible structurante d'un milliard d'euros d'aides annuelles, les programmes budgétaires 190 et 193 qui financent respectivement la recherche dirigée dans le domaine de l'énergie nucléaire et la recherche dirigée dans le domaine spatial subissent un recul de leurs crédits de recherche.

1. La montée en puissance du financement de l'Agence nationale de la recherche (ANR) depuis l'adoption de la loi de programmation de la recherche a permis d'atteindre et de dépasser l'objectif d'un milliard de financement annuel

Au regard des niveaux particulièrement bas qu'avaient atteints les financements de l'Agence nationale de la recherche (ANR) à la fin des années 2010, comme l'illustre une enveloppe de 703 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) pour l'exercice 2017, le rapporteur spécial a largement soutenu, notamment à l'occasion de l'examen du projet de loi de programmation de la recherche (LPR), la remontée en puissance de l'Agence

nationale de la recherche (ANR). À cet égard, le rapporteur spécial maintient son plein soutien aux objectifs structurant qui ont été identifiés en matière de **rehaussement de l'enveloppe d'aides** à attribuer, de rétablissement d'un **taux de succès de nature à ne pas décourager** les chercheurs de déposer des projets et de fixation d'un préciput¹ permettant un soutien adéquat aux structures de recherche concerné.

Le rapporteur spécial souligne que les budgets mis en œuvre depuis le vote de la loi de programmation de la recherche (LPR) ont permis d'atteindre ces objectifs structurants ce dont il y a lieu de se féliciter.

En premier lieu, dès l'exercice 2022, l'enveloppe annuelle de l'Agence nationale de la recherche (ANR) a dépassé le seuil d'un milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE). En deuxième lieu, le taux de succès a été largement redressé et se situe entre 24 % et 25 % depuis 2022. Enfin en troisième lieu, le taux du préciput a été fixé à un niveau de 30 % jugé opérationnel par les organismes de recherche et par la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI).

Par conséquent, le niveau de crédits proposés pour l'Agence nationale de la recherche (ANR) en 2026 qui correspond à une enveloppe annuelle de 1,3 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) préserve la remontée en puissance observée depuis 2020 et excède même à hauteur de 300 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) l'objectif structurant d'un milliard d'euros d'enveloppe annuelle.

2. La recherche dirigée dans les domaines stratégiques de l'énergie nucléaire et de l'espace connaît un ralentissement malgré les enjeux industriels et souverains qui y sont rattachés

A contrario, le rapporteur spécial relève que plusieurs domaines structurels de la recherche dirigée, et notamment le domaine de l'énergie nucléaire et le domaine spatial, connaissent un ralentissement de leurs financements publics de recherche.

En premier lieu, les crédits de l'action n° 16 du programme 190 qui servent à financer les projets de recherche du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) dans le domaine de l'énergie nucléaire **connaissent une réduction de 15 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Cette réduction est d'autant plus difficile à comprendre que le Conseil de politique nucléaire (CPN) a fixé au CEA une feuille de route ambitieuse en soutien de la filière nucléaire qui revêt un caractère hautement stratégique et qui se trouve dans un moment-charnière dans lequel la recherche menée au CEA doit permettre à la fois d'accompagner les opérations d'exploitation du parc actuel de réacteurs nucléaires jusqu'à une durée de vie de soixante ans au moins et d'accompagner les acteurs historiques et les

¹ Le préciput désigne la part du financement alloué à un projet de recherche qui revient à l'établissement gestionnaire du porteur de projet qui bénéficie de l'aide.

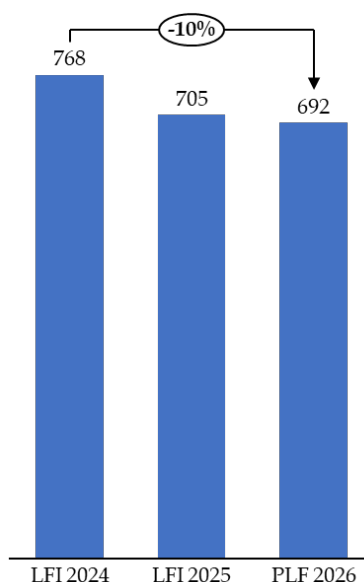
startups dans le développement de réacteurs innovants et de réacteurs de petite taille (SMR¹).

En second lieu, les crédits du programme 193 dédiés au financement de la recherche spatiale nationale, c'est-à-dire au financement du Centre national d'études spatiales (Cnes), connaissent également un recul en dépit du fait que nous traversons une période déterminante pour le secteur spatial marquée premièrement par la dynamique commerciale et le développement économique rapide du secteur et deuxièmement par la volonté affichée de l'Union européenne de renforcer ses investissements dans le secteur spatial dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel.

Ainsi, le rapporteur spécial relève que la partie pilotable de la dotation versée au Cnes depuis le programme 193, c'est-à-dire déduction faite de la contribution française à l'Agence spatiale européenne (Esa) qui résulte d'une nécessité pour la France de couvrir les engagements pris dans le cadre de cette organisation internationale, connaît une réduction de 13 millions d'euros en 2026 dans le projet de loi de finances déposé par le Gouvernement. Rapporté au niveau de crédits de l'exercice 2024, la réduction atteint 76 millions d'euros soit 10 % des crédits versés au Cnes depuis le programme 193 en dehors de la contribution à l'Esa.

Trajectoire du financement du Cnes par le programme 193

(en millions d'euros et en CP)



Note : La contribution française à l'Agence spatiale européenne (Esa) est neutralisée.

Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

¹ Small Modular Reactor.

B. LA FRANCE PEUT CONSOLIDER LE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE PUBLIQUE À BUDGET CONSTANT EN RENFORÇANT SA CAPACITÉ À MOBILISER LES FONDS EUROPÉENS DANS LE DOMAINE DE LA RECHERCHE

Le soutien à la recherche et au développement technologique est une compétence partagée entre la France et l'Union européenne¹. Par conséquent, l'Union européenne déploie à l'échelle du continent une politique de recherche dont le financement est assuré par un programme-cadre pour la recherche et l'innovation (PCRI) dont la durée est adaptée au cadre financier pluriannuel (CFP). Le programme-cadre pour la recherche et l'innovation (PCRI) pour la période 2021, « Horizon Europe », est régi par le règlement (UE) du 28 avril 2021. Il est doté d'un montant total de 89 437 millions d'euros en sept ans soit un montant annuel moyen de 12 777 millions d'euros par an.

Le programme Horizon Europe est structuré autour de trois piliers thématiques. Le premier pilier thématique « excellence scientifique » est dédié à la recherche fondamentale et finance les programmes de recherche sélectionnés à travers les procédures compétitives du Conseil européen de la recherche (ERC²). Le deuxième pilier thématique « problématiques mondiales et compétitivité industrielle européenne » soutient les projets de recherche qui s'inscrivent autour de six pôles (*clusters*) qui correspondent à des domaines prioritaires de recherche comme la santé ou la transition énergétique et climatique. Le troisième pilier thématique « Europe innovante » soutient les entreprises innovantes à travers le Conseil européen de l'innovation (EIC³). Ces trois piliers sont complétés par un pilier transversal qui soutient les programmes renforçant l'implication dans les activités de recherche des États membres ayant une participation réduite au programme-cadre.

La France, qui constitue l'un des principaux contributeurs du programme Horizon Europe, est également l'un de ses principaux bénéficiaires à travers notamment ses organismes nationaux de recherche, ses universités et ses entreprises innovantes.

En 2024, le taux de retour de la France sur le périmètre du programme Horizon Europe a été de 9,5 % soit 977 millions d'euros⁴. Sur la période 2022-2024, la France est le second pays bénéficiaire des aides d'Horizon Europe avec 11,4 % des subventions captées par la France.

¹ 3 de l'article 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

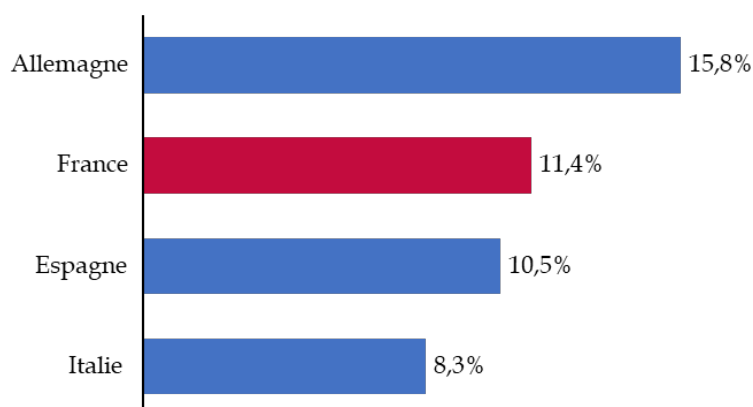
² European Research Council.

³ European Innovation Council.

⁴ Réponses de la direction générale de la recherche et de l'innovation au questionnaire du rapporteur spécial.

Taux de retour triennal du programme Horizon Europe

(en points de pourcentage et sur la période 2022-2024)



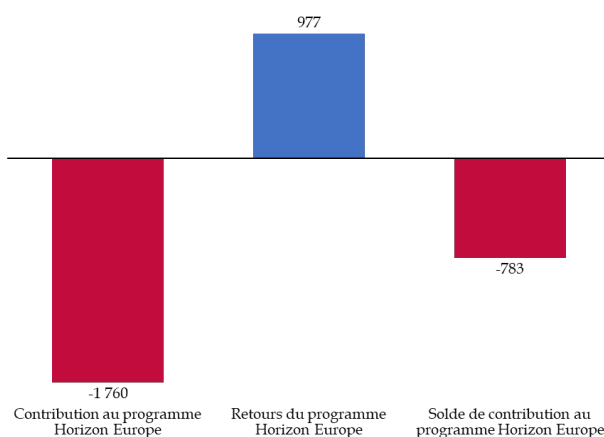
Source : commission des finances, d'après les données du MESR

Le rapporteur spécial relève cependant que le taux de retour de 9,5 % observé en 2024 est inférieur au taux de contribution de la France au budget de l'Union européenne qui est de 17,2 % en 2024¹.

Par suite, la France est un pays contributeur net du programme Horizon Europe. Le fait que la France soit le deuxième pays bénéficiaire du programme ne saurait à ce titre compenser le fait que l'Espagne ou les Pays-Bas, qui bénéficient d'un taux de retour inférieur à celui de la France, sont des pays bénéficiaires nets d'Horizon Europe au regard de leur taux de contribution au budget de l'Union respectivement de 9,4 % et 6,1 %.

Contribution française nette au programme Horizon Europe en 2024

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

¹ Projet de loi de finances pour 2026, annexe générale « Relations financières avec l'Union européenne », p. 146.

Pour l'exercice 2024, le rapporteur spécial relève que le solde de contribution nette de la France au programme Horizon Europe est de 783 millions d'euros. Il est à relever que ce solde de contribution nette à l'Union européenne est supérieur à la sous-exécution de la cible de la loi de programmation de la recherche (LPR) pour le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ». Cela signifie que la sous-exécution de la LPR en 2026 pourrait être intégralement compensée par une meilleure mobilisation par les chercheurs français des crédits disponibles du programme « Horizon Europe ».

Par conséquent, il est impératif de fixer comme priorité d'augmenter le taux de retour de la France dans le programme Horizon Europe. L'excellence de la recherche publique française justifie de fixer comme objectif que le taux de retour de la France atteigne au moins son taux de contribution au budget de l'Union. Le plan d'action « Europe » mis en place en 2018 par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, et le renforcement depuis 2021 du réseau des « points de contact nationaux » (PCN) doit être amplifié et renforcé pour améliorer le taux de retour français sur le périmètre d'Horizon Europe.

Si la directeur général de la recherche et de l'innovation (DGRI) a confirmé lors de son audition par le rapporteur spécial que les dirigeants des principaux organismes nationaux de recherche se voyaient fixés des objectifs annuels en matière de captation d'aides européennes, ces objectifs ne sont pas rendus publics à ce stade ce qui ne permet pas au Parlement d'exercer un suivi détaillé de leur atteinte et de la trajectoire de redressement du taux de retour français sur le périmètre du programme Horizon Europe.

Dans un contexte de contrainte budgétaire renforcée à l'échelle nationale, la fixation d'un objectif prioritaire de mobilisation renforcée des fonds du programme Horizon Europe est un levier majeur de financement de la recherche publique de plus de 700 millions d'euros par an sur le territoire national sans peser sur le budget de l'État.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Cabinet du ministre chargé de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Espace

- M. Guillaume CLEDIERE, directeur adjoint du cabinet ;
- M. Thomas DELOEIL, conseiller budgétaire ;
- Mme Justine ROUSSE, conseillère parlementaire.

Enseignement supérieur

Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP)

- M. Olivier GINEZ, directeur général ;
- M. Charles DUPORTAIL, sous-directeur de la réussite et de la vie étudiante ;
- M. Sébastien MARIA, sous-directeur du financement de l'enseignement supérieur.

Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous)

- Mme Bénédicte DURAND, présidente ;
- Mme Emmanuelle DUBRANA, déléguée générale ;
- Mme Corinne VADÉ, sous-directrice de la performance et des finances ;
- Mme Bénédicte DE PERCIN, sous-directrice de la vie étudiante.

France Universités

- M. Jean-François HUCHET, vice-Président de France Universités, Président de l'INALCO ;
- M. Antoine GUERY, chargé des relations institutionnelles et parlementaires.

Table ronde des fédérations d'enseignement supérieur privé

Fédération des établissements d'Enseignement supérieur d'intérêt collectif (FESIC)

- Mme Laure VIELLARD, vice-présidente, directrice générale de l'ESTA Belfort ;
- M. Quentin ALLARD, chargé d'affaires publiques.

Union des établissements d'Enseignement supérieur catholique (UDESCA)

- M. Patrick MACARY, délégué général.

Union des nouvelles facultés libres (UNFL)

- M. Pierre COLLIGNON, président ;
- M. Emmanuel BROCHIER, délégué général, doyen de l'IPC.

Union des grandes écoles indépendantes (UGEI)

- M. Jean-Christophe HAUGUEL, directeur général de l'ISC Paris et vice-président de l'UGEI ;
- Mme Chloé JOUGLAS, chargée des affaires publiques de l'UGEI au cabinet Cominst.

Recherche

Airbus

- M. Bruno FICHEFEUX, directeur des programmes du futur d'Airbus ;
- M. Olivier MASSERET, directeur des relations parlementaires et politiques - Affaires Publiques France.

Centre national d'études spatiales (Cnes)

- M. François JACQ, président-directeur général ;
- M. Pierre TREFOURET, directeur de cabinet.

Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)

- Mme Anne-Isabelle ETIENVRE, administratrice générale ;
- M. Jean-Philippe BOURGOIN, directeur de cabinet ;
- Mme Anne-Hélène BOUILLON, directrice financière et des programmes ;
- Mme Louise THOMAS-VAILLANT, conseillère parlementaire.

Direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI)

- M. Jean-Luc MOULLET, directeur général ;
- Mme Laura SOBOUL-PAVIER, cheffe de cabinet.

Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

- M. Antoine PETIT, président-directeur général ;
- M. Thomas BOREL, responsable des affaires publiques.

Agence nationale de la recherche (ANR)

- Mme Claire GIRY, présidente-directrice générale ;
- M. Vincent COTTET, directeur général délégué à l'administration et au budget ;
- Mme Cécile SCHOU, directrice de cabinet.

Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm)

- M. Didier SAMUEL, président-directeur général
- M. Damien ROUSSET, directeur général délégué
- Mme Anne-Sophie ETZOL, responsable des relations institutionnelles.

*

* *

- Contributions écrites -

Grand équipement national du calcul intensif (GENCI)