RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SÉNAT

COMMISSION
DES
FINANCES

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2027

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission
« RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »

Examen par la commission des finances le jeudi 5 novembre 2026

Rapporteurs spéciaux :

M. Daniel FARGEOT et Mme Vanina PAOLI-GAGIN

S O M M A I R E

Pages

PREMIÈRE PARTIE :
LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES TRANSVERSES DE LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » EN 2027

I. LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR », CINQUIÈME MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT, FINANCE LES POLITIQUES NATIONALES DE RECHERCHE ET DE FORMATIONS SUPÉRIEURES 7

II. UNE HAUSSE D'UN DEMI-MILLIARD D'EUROS EN 2027 EN CRÉDITS DE PAIEMENT MAIS UNE STABILISATION EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT 10

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

I. LE PROGRAMME 150 « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE » 18

A. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION, DANS UN CONTEXTE TENDU POUR LES FINANCES PUBLIQUES 18
1. Une faible progression de 135 millions d'euros de crédits de paiement à périmètre constant 18
2. Une trajectoire de la LPR malheureusement non respectée pour la troisième année d'affilée 21
3. Malgré une hausse globale du budget des universités, une dégradation de leur santé financière rendant indispensable la recherche de ressources propres 23

B. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL 30
1. En réponse aux manifestations lycéennes, une création d'ampleur modérée de 5 000 places à l'université 30
2. Un nécessaire renforcement de la contribution des familles aisées au financement de l'université et au soutien des étudiants précaires via une hausse modulée des droits d'inscription 32
3. Un indispensable renforcement du suivi des dépenses des opérateurs de l'enseignement supérieur, et en particulier des universités 35

II. LE PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE » 38

A. DES MOYENS EN HAUSSE POUR LA VIE ÉTUDIANTE EN VUE DE FINANCER L'EXTENSION DES REPAS À 1 EURO DES CROUS 38
1. Une hausse des crédits de 2 % au bénéfice des CROUS 38
2. Un rendement dynamique de la CVEC mais une sous-consommation par les CROUS 39

B. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL 42
1. Conduire à son terme la réforme des bourses pour mieux soutenir les étudiants précaires, une nécessité 42
2. Le réseau des œuvres universitaires au bord de l'implosion du fait de l'extension des repas à 1 euro à l'ensemble des étudiants 49

TROISIÈME PARTIE :
LA RECHERCHE (RAPPORTEUR SPÉCIAL : DANIEL FARGEOT)57

I. LES CRÉDITS DES PROGRAMMES « RECHERCHE » DE LA MISSION..... 57

A. LE PROGRAMME 172 « RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES » CONNAIT UNE LÉGÈRE HAUSSE DE SES CRÉDITS QUI ATTEIGNENT 8 431 MILLIONS D'EUROS 65

B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 193 « RECHERCHE SPATIALE », PRINCIPAL INSTRUMENT DE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE SPATIALE FRANÇAISE, ATTEIGNENT 1 964 MILLIONS D'EUROS 69

C. LE PROGRAMME 190 « RECHERCHE DANS LES DOMAINES DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES » S'ÉTABLIT À 1 535 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS PROPOSÉS POUR 2027 EN AUGMENTATION DE 4 % PAR RAPPORT À L'EXERCICE 2026.....72

D. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 192 « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE » ATTEIGNENT 581 MILLIONS D'EUROS PROPOSÉS EN CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2027 POUR FINANCER NOTAMMENT LE VOLET SOCIAL DU DISPOSITIF « JEUNES ENTREPRISES INNOVANTES » (JEI) 75

E. LE PROJET DE LOI DE FINANCES PRÉVOIT DE SUPPRIMER LE PROGRAMME 191 « RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE) » AU PROFIT D'UNE VENTILATION DES CRÉDITS CORRESPONDANT ENTRE LES PROGRAMMES 193 ET 144.....78

F. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 142 « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES » ATTEIGNENT 427 MILLIONS D'EUROS POUR FINANCER NOTAMMENT LE RÉSEAU DES ÉCOLES D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR AGRICOLE ET VÉTÉRINAIRE 80

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL 82

A. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2027 PERMET DE MAINTENIR LE SOUTIEN PUBLIC À LA RECHERCHE GÉNÉRIQUE ET À LA RECHERCHE DIRIGÉE 82

1. La hausse des crédits dédiés à la recherche pluridisciplinaire permet à la fois de maintenir un niveau élevé de financement de la recherche sur projet et de consolider le financement des grands opérateurs de recherche.....82

2. La hausse des crédits dédiés à la recherche dans le domaine de l'énergie nucléaire civile est opportune au regard des enjeux associés tandis que la politique spatiale française demeure soumise à des contraintes budgétaires importantes 85

B. LE RETARD DE LA FRANCE EN MATIÈRE D'EFFORT DE RECHERCHE JUSTIFIE DE POURSUIVRE LE SOUTIEN PUBLIC À LA RECHERCHE ET À L'INNOVATION ET DE MOBILISER PLUS FORTEMENT LES FONDS EUROPÉENS 89

1. L'effort de recherche de la France atteint 2,18 % du PIB soit 54 points de base de moins que la moyenne des pays de l'OCDE 89

2. La France pourrait en théorie augmenter le financement public de ses équipes de recherche à hauteur de 632 millions d'euros par an en renforçant leur capacité à mobiliser les fonds européens dédiés à la recherche et à l'innovation 92

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES 95

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, le rapporteur spécial avait reçu 44 % des réponses s'agissant de la mission « Recherche et enseignement supérieur », et 85 %à la date du 4 novembre.

PREMIÈRE PARTIE : LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES TRANSVERSES DE LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » EN 2027

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

La mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIRES) constitue le véhicule budgétaire des politiques nationales de recherche et de formations supérieures. Le montant total des crédits proposés pour la mission en 2027 est de **32 040 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 32 055 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 « Pensions » (CAS Pensions), la cinquième mission du budget général **avec 31,8 milliards d'euros en crédits de paiement[1].**

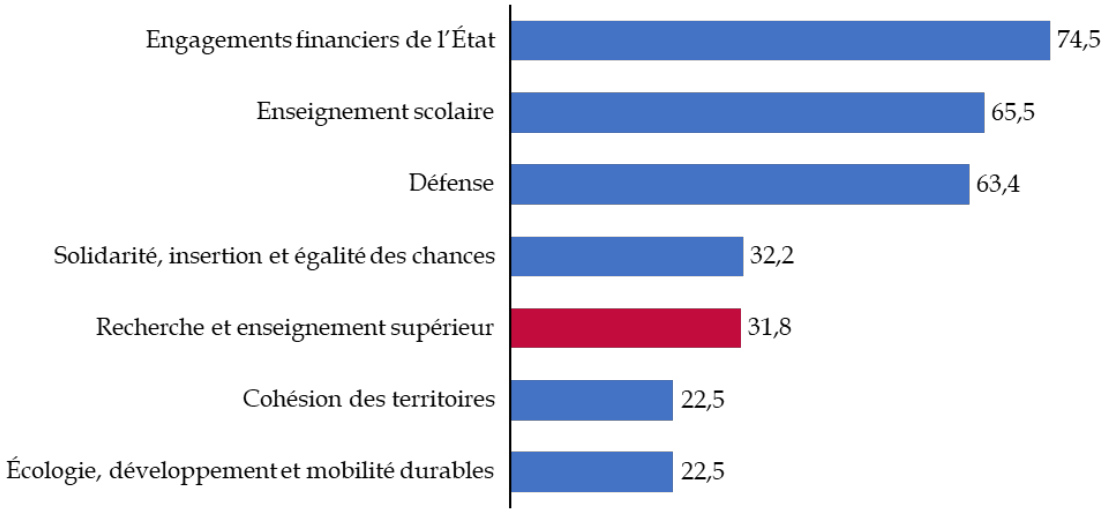
Du fait du caractère interministériel des politiques de recherche et d'enseignement supérieur, les programmes de la mission sont placés sous l'autorité de quatre ministères différents[2].

[1] *Hors contribution directe au CAS Pensions.*

[2] *Ministère chargé de la recherche et de l'enseignement supérieur ; ministère chargé de l'économie ; ministère chargé de l'écologie ; ministère chargé de l'agriculture.*

Les sept premières missions du budget général dans le projet de loi de finances pour 2027

(en milliards d'euros et en CP)



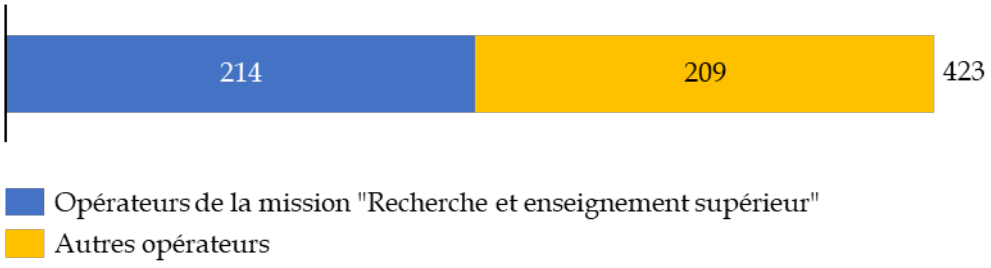
Note : Hors contribution directe de l'État au CAS « Pensions » et hors mission « Remboursements et dégrèvement »

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

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, les opérateurs de la mission représentent à eux seuls plus de la moitié de l'ensemble des opérateurs de l'État, soit 214 opérateurs dans le périmètre de la mission[1].

Nombre d'opérateurs de l'État

(en 2027)



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

[1] *Projet de loi de finances pour 2027, annexe générale, « Opérateurs de l'État », p. 18.*

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 **cinq programmes** dans le périmètre « recherche »[1] :

- 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 » ;

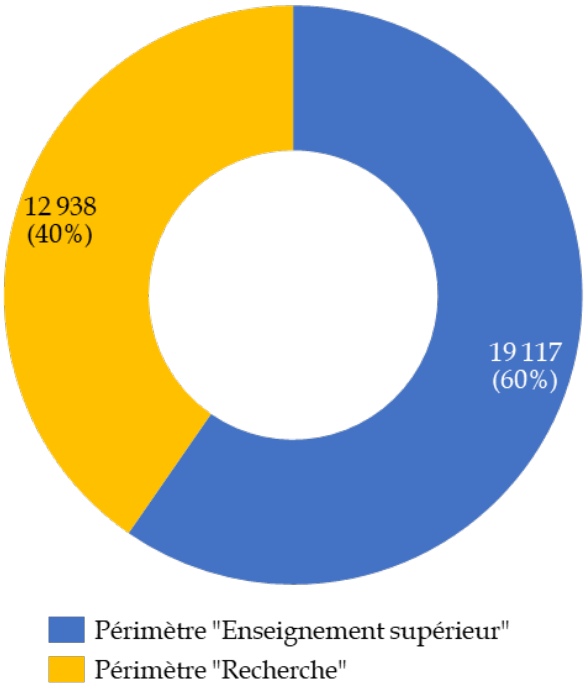
- le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles ».

Le périmètre « recherche » de la mission se trouve modifié par le projet de loi de finances 2027 déposé par le Gouvernement qui prévoit la suppression du programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » au profit d'une ventilation des crédits correspondants entre, d'une part, le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » de la mission « Défense » et, d'autre part, le programme 193 « Recherche spatiale » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Les rapporteurs spéciaux notent que cette modification de périmètre a **un effet limité sur le montant des crédits de la mission,** le transfert vers la mission « Défense » ne représentant que 62 millions d'euros de crédits de paiement (CP) soit 42 % des crédits ouverts sur le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » par la loi de finances initiale pour 2026 et **seulement 0,2 % de l'ensemble des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » dont l'ouverture est proposée pour 2027.**

[1] *Les programmes 192 et 142, qui financent à la fois des actions de recherche et d'enseignement supérieur, sont rattachés par convention au périmètre « recherche ».*

Répartition des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » dans le projet de loi de finances pour 2027

(en millions d'euros et en CP)



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

II. UNE HAUSSE D'UN DEMI-MILLIARD D'EUROS EN 2027 EN CRÉDITS DE PAIEMENT MAIS UNE STABILISATION EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIRES) sont stables en AE (-0,1 % représentant une baisse de crédits de 33 millions d'euros) et **augmentent de 1,3 % en CP par rapport à l'année précédente**. Cela représente une **hausse globale de 420,6 millions d'euros en CP**.

Évolution des crédits initiaux de la mission à périmètre courant

(en millions d'euros et en pourcentage)

	LFI 2026		PLF 2027		Variation 2027/2026 en volume		Variation 2027/2026 en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
150 – Formations supérieures et recherche universitaire	15 767,2	15 724,2	15 643,1	15 786,1	-124,1	61,9	-0,79%	0,39%
231 – Vie étudiante	3 289,7	3 274,9	3 361,2	3 330,7	71,5	55,8	2,17%	1,70%
172 – Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	8 527,6	8 176,1	8 556,3	8 431,1	28,7	255,0	0,34%	3,12%
193 – Recherche spatiale	1 830,8	1 830,8	1 963,6	1 963,6	132,9	132,9	7,26%	7,26%
190 – Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	1 474,0	1 482,0	1 490,8	1 535,0	16,8	53,0	1,14%	3,58%
192 – Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	565,9	569,9	580,9	580,9	15,0	11,0	2,65%	1,93%
191 – Recherche duale (civile et militaire)	149,4	149,4	-	-	-149,4	-149,4	-100,00%	-100,00%
142 - Enseignement supérieur et recherche agricoles	468,0	426,6	443,4	426,9	-24,6	0,3	-5,25%	0,06%
Total	32 072,6	31 633,9	32 039,6	32 054,5	-33,1	420,6	-0,10%	1,33%
Total hors P 191	31 923,2	31 484,5	32 039,6	32 054,5	116,2	569,8	0,4%	1,8%

Note : les crédits sont indiqués ici hors fonds de concours.

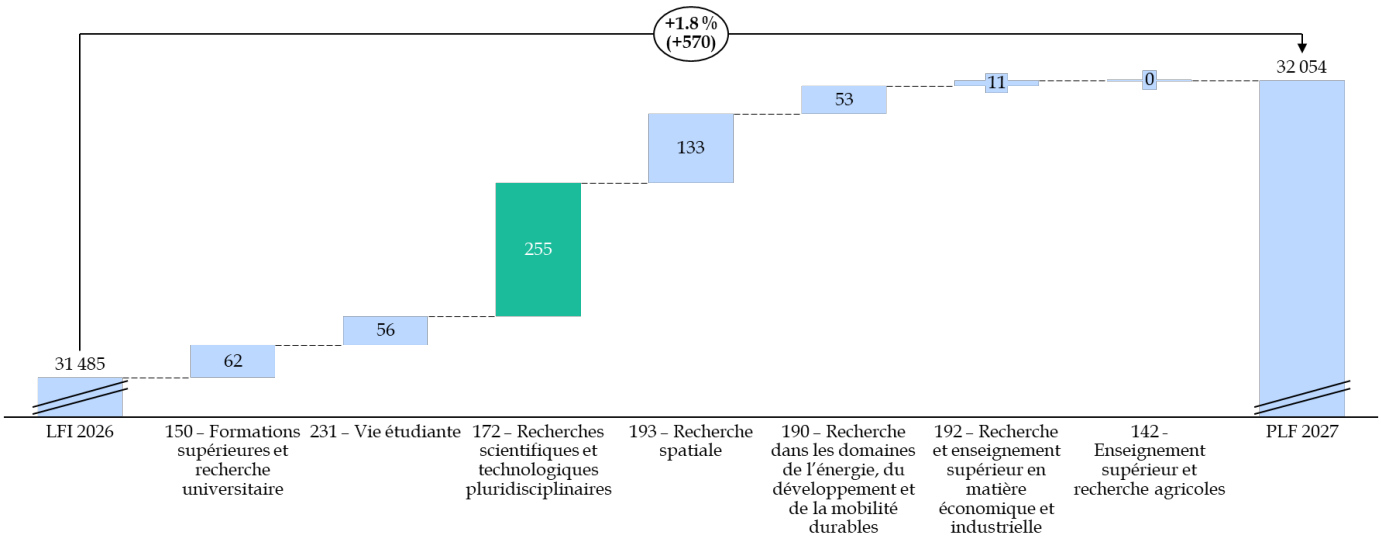
Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

En excluant les crédits du programme 191 « Recherche duale (civile et militaire », transférés vers d'autres programmes (voir *infra*), **les crédits de la mission augmentent de 0,4 % en AE, soit 116,2 millions d'euros, et de 1,8 % en CP, correspondant à 569,8 millions d'euros**.

L'essentiel de la hausse des crédits de paiement de la mission est porté par le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », qui augmente de 255 millions d'euros, et par le programme 193 « Recherche spatiale », qui progresse de 133 millions d'euros.

Évolution des différents programmes de la mission entre 2026 et 2027

(en millions d'euros en CP)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

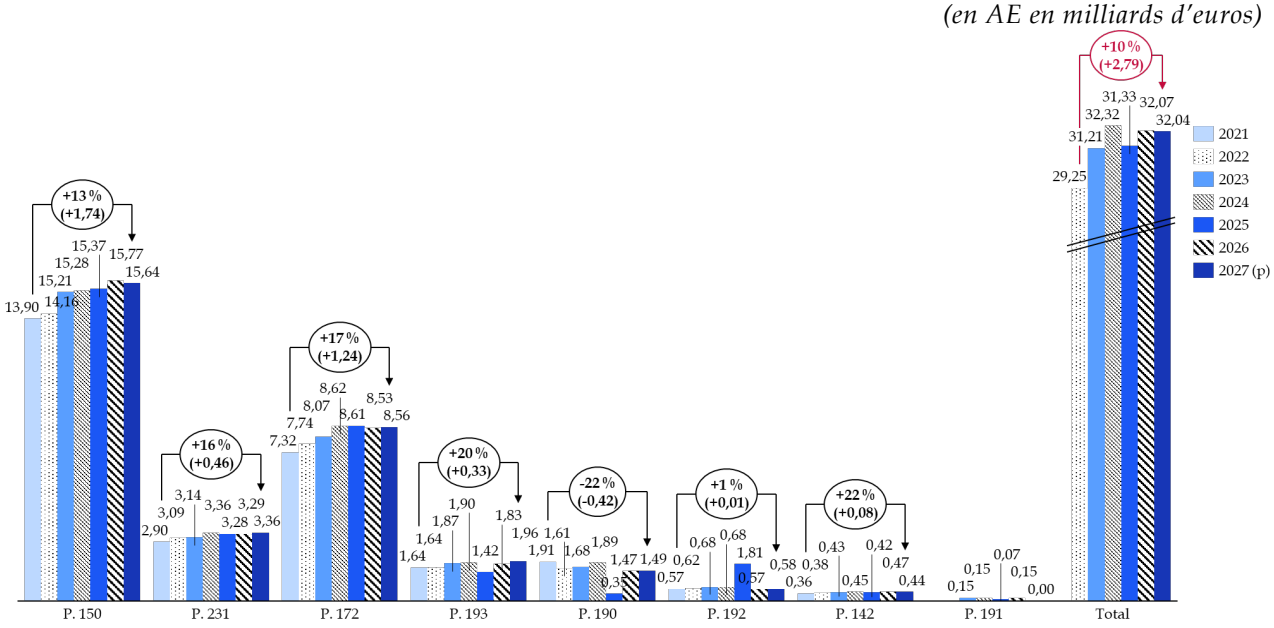
Les crédits du total des trois programmes portés par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), à savoir les programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » ; 231 « Vie étudiante » et 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » demeurent stables en AE (- 0,1 %) et **augmentent de 1,4 %en CP**.

Le montant global de la mission a augmenté de 2,8 milliards d'euros entre 2021 et 2027 (+ 10 %), soit depuis la mise en œuvre de la loi[1] de programmation de l'enseignement supérieur et de la recherche. Sur cette période, le programme 150 « Enseignement supérieur » aura à lui seul cru d'1,74 milliard d'euros. Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » aura quant à lui crû de 17 %, représentant 1,24 milliards d'euros supplémentaires de dépenses.

[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.*

Évolution des crédits initiaux de la mission depuis 2021

(en AE en milliards d'euros)



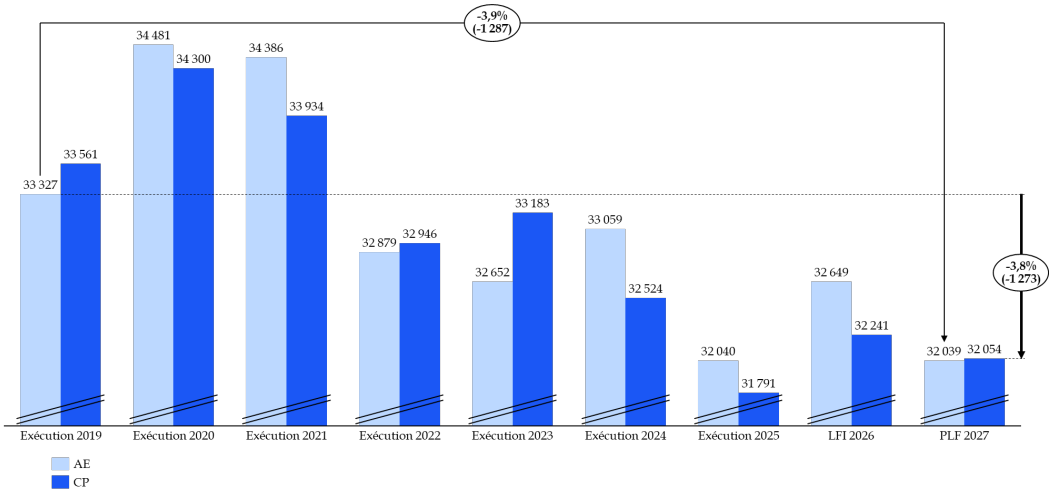
Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

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 recherche,** 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 puis en 2026, 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'1,3 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 rythme que l'inflation.**

Évolution des crédits de paiement de la mission hors inflation

(en millions d'euros 2027)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

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 sont relativement stables par rapport à 2026 (- 52,7 millions d'euros en AE et + 117,7 millions d'euros en CP)**. Cela représente un montant total de 19 milliards d'euros en CP et 19,12 milliards d'euros en AE.**

Les crédits du programme 150, qui finance les établissements d'enseignement supérieur, sont relativement stables (- 0,8 % en AE et + 0,4 % en CP par rapport à la LFI 2026). En revanche, le programme 231, qui porte les crédits des bourses sur critères sociaux et du réseau des œuvres scolaires et universitaires, devrait augmenter de 2,1 % en AE et 1,68 % en CP. Cette progression découle largement **de la mise en œuvre des repas à 1 euro pour tous dans les restaurants universitaires**.

Évolution des crédits des programmes « Enseignement supérieur »

(en millions d'euros)

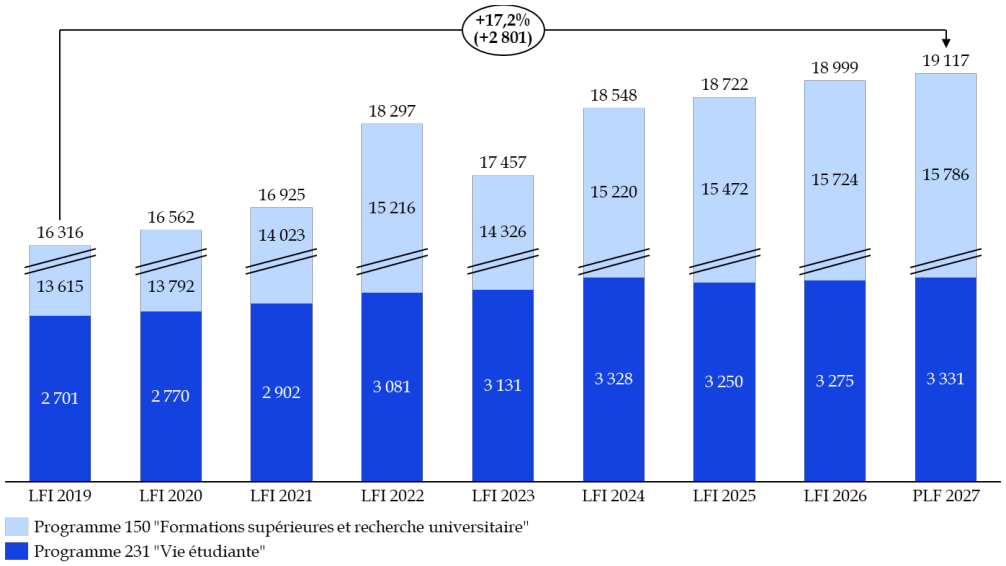
	Exécution 2024		Exécution 2025		LFI 2026		PLF 2027	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
150 – Formations supérieures et recherche universitaire	15 443,58	15 108,23	15 260,29	15 314,40	15 767,24	15 724,20	15 643,09	15 786,05
231 – Vie étudiante	3 275,81	3 254,25	3 234,14	3 205,79	3 289,72	3 274,89	3 361,22	3 330,72
Total	18 719,39	18 362,47	18 494,43	18 520,19	19 056,96	18 999,08	19 004,31	19 116,77
évolution N-1/N (en %)			-1,2%	0,9%	3,0%	2,6%	-0,3%	0,6%

Source : commission des finances

Depuis 2019, les crédits dédiés à l'enseignement supérieur ont augmenté de 2,8 milliards d'euros, soit une hausse de 17,2 % des crédits de paiement. Par rapport à 2021, les crédits des deux programmes ont augmenté en euros courants de 13 %, soit 2,3 milliards d'euros.

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

(en millions d'euros)

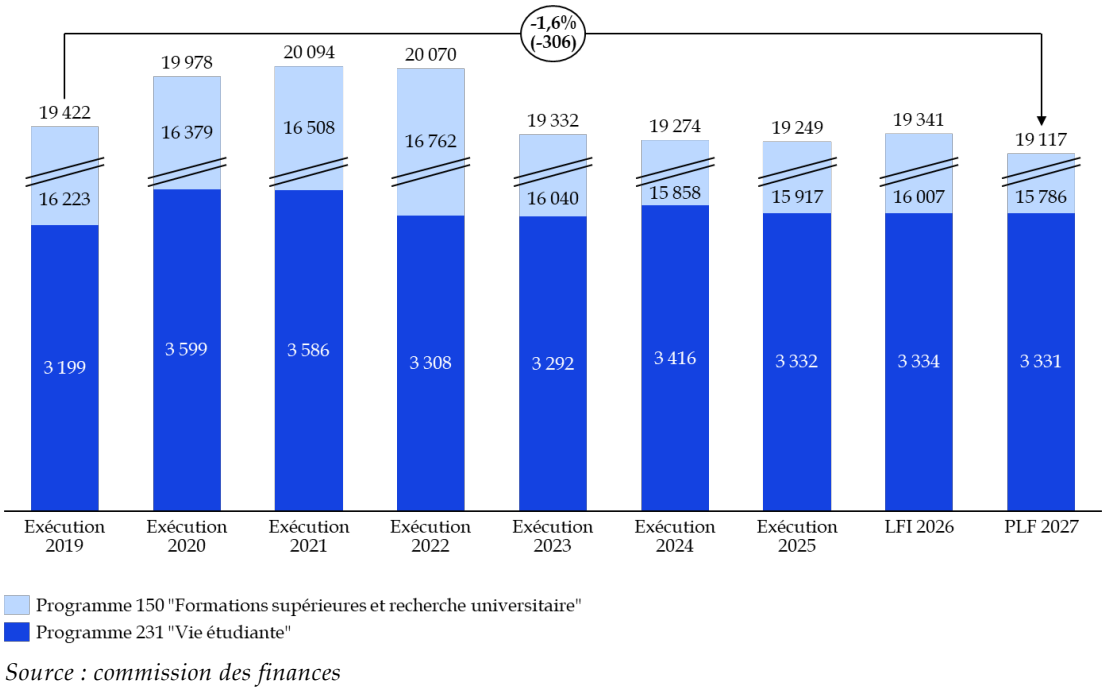


Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Les crédits ont cependant diminué une fois tenu compte de l'inflation sur la même période. En euros 2027, en prenant l'exécution réelle, le total des deux programmes a ainsi baissé de 1,6 % en CP, soit 306 millions d'euros de moins, entre 2019 et 2027.

Évolution en volume des crédits des programmes « Enseignement supérieur » hors inflation

(en millions d'euros 2027)



Source : commission des finances

S'agissant des comparaisons internationales, la France consacrait 21 380 dollars en parité de pouvoir d'achat (PPA) par étudiant en 2022, soit légèrement moins que la moyenne des pays de l'OCDE (21 440 dollars PPA)[1].

La dépense totale d'enseignement supérieur représentait, en 2022, **1,7 % du produit intérieur brut (PIB) français,** proportion supérieure à celle de la moyenne de l'OCDE (1,4 %), mais aussi **très largement supérieure à celle de l'Espagne (1,4 %), de l'Italie (1 %) ou de l'Allemagne (1,3 %). Cela doit nous conduire à améliorer l'efficacité de notre dépense publique pour nos établissements et nos étudiants.**

[1] *L'État de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France 2024, juin 2025.*

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

A. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION, DANS UN CONTEXTE TENDU POUR LES FINANCES PUBLIQUES

1. Une faible progression de 135 millions d'euros de crédits de paiement à périmètre constant

a) Une diminution des subventions pour charges de service public de 52 millions d'euros

Le présent programme porte **15,64 milliards d'euros** pour 2027 (en AE), en **baisse de 124 millions d'euros, soit 0,8** % de moins que l'année précédente. En CP, les crédits croissent de 62 millions d'euros et 0,4 %, pour atteindre 15,786 milliards d'euros.

Le programme 150 est composé en quasi-totalité de dépenses d'intervention vers les opérateurs du programme. **14,749 milliards d'euros sont prévus au titre de la subvention pour charges de service public des opérateurs du ministère, principalement les universités**.

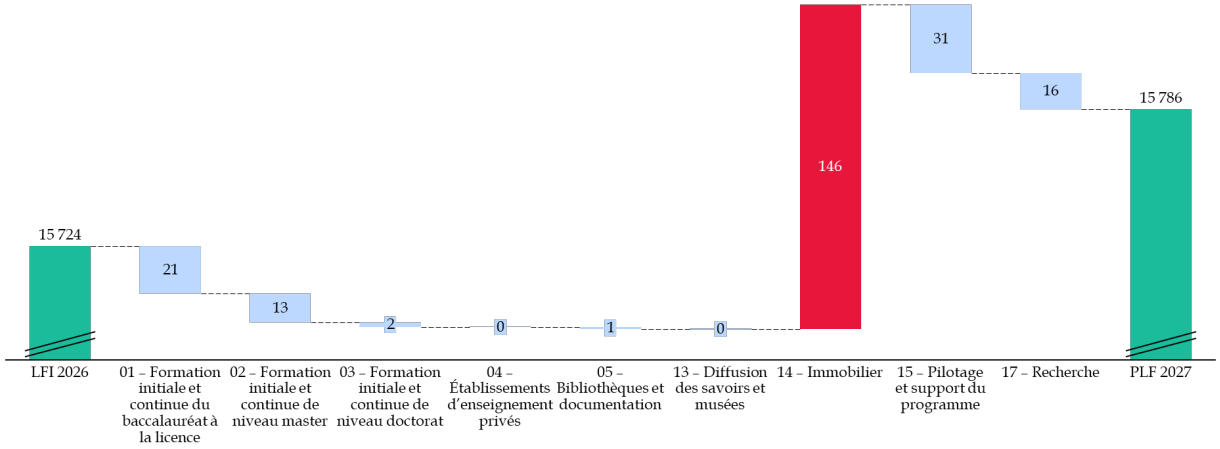
L'évolution des dépenses est liée à :

- la hausse des dépenses de 146 millions d'euros sur l'action 14 « immobilier »

- la diminution de 88,2 millions d'euros des subventions pour charges de service public portées notamment par les actions 1 pour les universités au niveau licence (- 22 millions d'euros), l'action 2 pour les universités au niveau master (- 13,9 millions d'euros), l'action 3 pour les universités au niveau doctorat (- 2,3 millions d'euros), l'action 15 pour certains organismes comme l'IH2EF (- 31,7 millions d'euros) et l'action 17 pour les opérateurs de recherche universitaire (- 16,9 millions d'euros).

Évolution des dépenses du programme 150 entre la LFI 2026 et le PLF 2027

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Évolution des crédits par action du programme 150

(en millions d'euros)

	Exécution 2024		Exécution 2025		LFI 2026		PLF 2027		évolution LFI 2026 / PLF 2027		évolution LFI 2026 / PLF 2027 (en %)		évolution PLF 2027 / Exécution 2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
150 – Formations supérieures et recherche universitaire	15 443,6	15 108,2	15 260,3	15 314,4	15 767,2	15 724,2	15 643,1	15 786,1	-124	62	-0,8%	0,4%	383	472
01 – Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	4 100,8	4 100,8	4 249,3	4 249,3	4 094,6	4 094,6	4 073,3	4 073,3	-21	-21	-0,5%	-0,5%	- 176	- 176
02 – Formation initiale et continue de niveau master	2 697,2	2 697,2	2 762,8	2 762,8	2 833,0	2 833,0	2 819,9	2 819,9	-13	-13	-0,5%	-0,5%	57	57
03 – Formation initiale et continue de niveau doctorat	500,4	500,4	501,2	501,2	548,9	548,9	546,9	546,9	-2	-2	-0,4%	-0,4%	46	46
04 – Établissements d'enseignement privés	92,6	92,6	91,4	91,4	94,9	94,9	94,9	94,9	0	0	0,0%	0,0%	4	4
05 – Bibliothèques et documentation	491,3	491,3	492,3	492,3	500,8	500,8	499,8	499,8	-1	-1	-0,2%	-0,2%	7	7
13 – Diffusion des savoirs et musées	142,7	142,7	142,8	142,8	144,0	144,0	144,2	144,2	0	0	0,1%	0,1%	1	1
14 – Immobilier	1 563,0	1 227,3	1 115,2	1 169,3	1 257,5	1 214,5	1 217,7	1 360,6	-40	146	-3,2%	12,0%	102	191
15 – Pilotage et support du programme	1 758,9	1 759,3	1 751,5	1 751,3	1 876,5	1 876,5	1 845,8	1 845,8	-31	-31	-1,6%	-1,6%	94	95
17 – Recherche	4 096,7	4 096,7	4 154,0	4 154,0	4 417,0	4 417,0	4 400,7	4 400,7	-16	-16	-0,4%	-0,4%	247	247

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

b) Une progression des crédits de paiement hors mesures de périmètre liée aux projets immobiliers

À périmètre constant, les crédits diminuent de 40,5 millions d'euros en AE (- 0,3 %) et augmentent de 134,9 millions d'euros en CP (+ 0,9 %) sur le programme 150. Au total, 83,7 millions d'euros en AE et 73 millions d'euros en CP sont transférés du programme 150 vers d'autres programmes :

- les **compensations aux opérateurs du ministère de différents surcoûts salariaux** (contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions » et financement de la protection sociale complémentaire) ont été intégralement inscrites sur le programme 150 dans la LFI 2026. La répartition de ces compensations est ajustée entre les programmes dans le présent PLF, afin d'en affecter notamment une partie aux opérateurs nationaux de la recherche, sur le programme 172, à hauteur de 60,1 millions d'euros ;

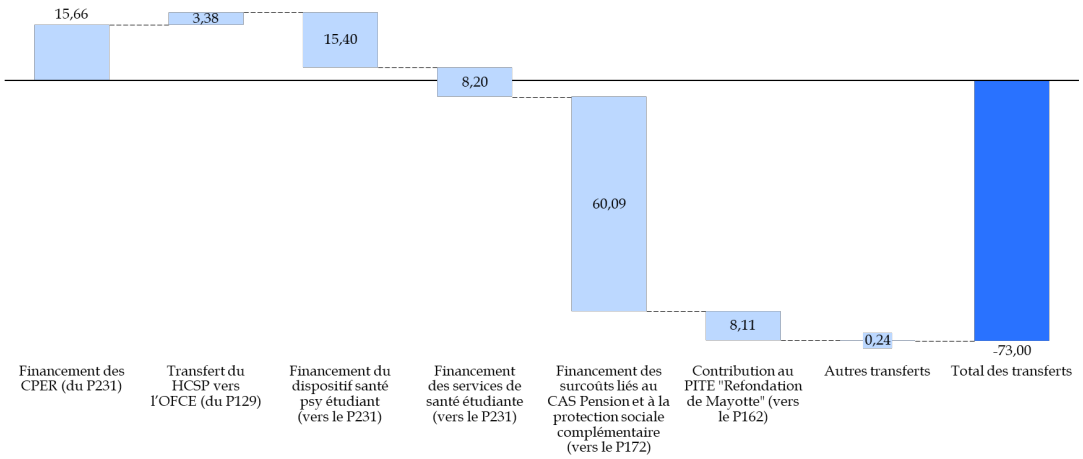
- le PLF intègre également une mesure de transfert des opérations immobilières des **contrats de plan État-régions** (CPER) du programme 231 vers le programme 150, à hauteur de 15,7 millions d'euros en CP ;

- le **financement de l'université de Mayotte**, à hauteur de 3,1 millions d'euros en AE et de 8,1 millions d'euros en CP, est transféré vers le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » ;

- sont également transférés vers le programme 231 « Vie étudiante » les **dispositifs liés à la santé et au bien-être des étudiants**, pour un montant de 23,6 millions d'euros.

Mesures de transfert réalisées sur le programme 150 en PLF 2027

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Hors mesures de transfert, l'évolution des dépenses sur le programme 150 est liée :

- aux **projets immobiliers** pour un montant de **138,1 millions d'euros** dans le présent PLF, finançant notamment les CPER de la génération 2021-2027 et le projet de Campus Hospitalo-Universitaire de Saint-Ouen Grand Paris Nord ;

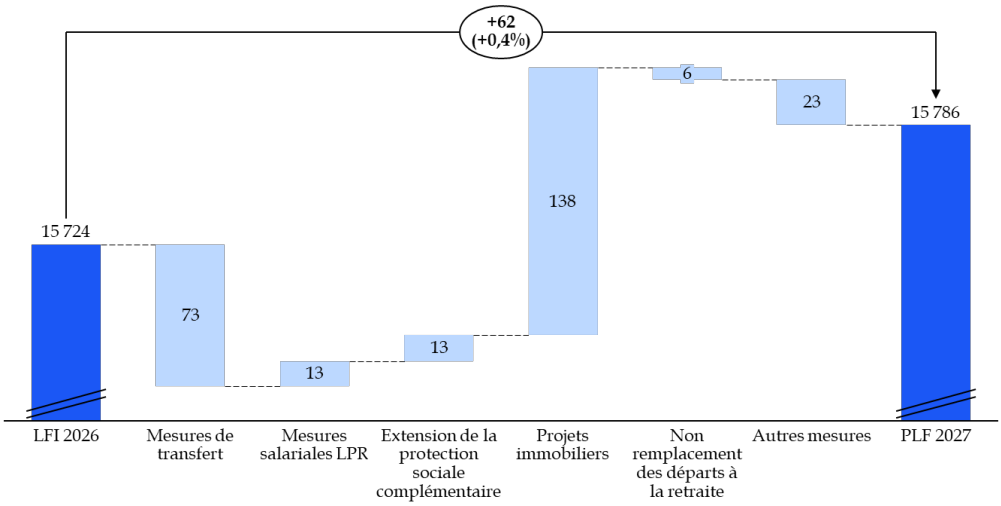
- aux **mesures salariales de la loi de programmation pour la recherche** (LPR), à hauteur de **13 millions d'euros** ;

- au financement de l'extension en année plein du contrat collectif de **protection sociale complémentaire** (PSC), pour un montant de **13,3 millions d'euros** ;

- à des mesures d'économie, notamment le non remplacement d'un agent sur deux des filières administratives, conduisant à la suppression de 290 équivalents temps plein (ETP) pour un montant de **2,6 millions d'euros**.

Évolution des dépenses du programme 150 entre la LFI 2026 et le PLF 2027

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

2. Une trajectoire de la LPR malheureusement non respectée pour la troisième année d'affilée

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.

La LFI pour 2026 prévoyait 87,1 millions d'euros au titre de la LPR pour 2026, contre + 107 millions d'euros prévus par la trajectoire LPR. Sur les 81 millions d'euros prévus au titre de la LPR, 16 millions d'euros finançaient les mesures du protocole RH. 19,1 millions d'euros étaient consacrés à la revalorisation des contrats doctoraux et 7,5 millions d'euros au financement des chaires de professeurs juniors (CPJ) crées à la rentrée 2025.

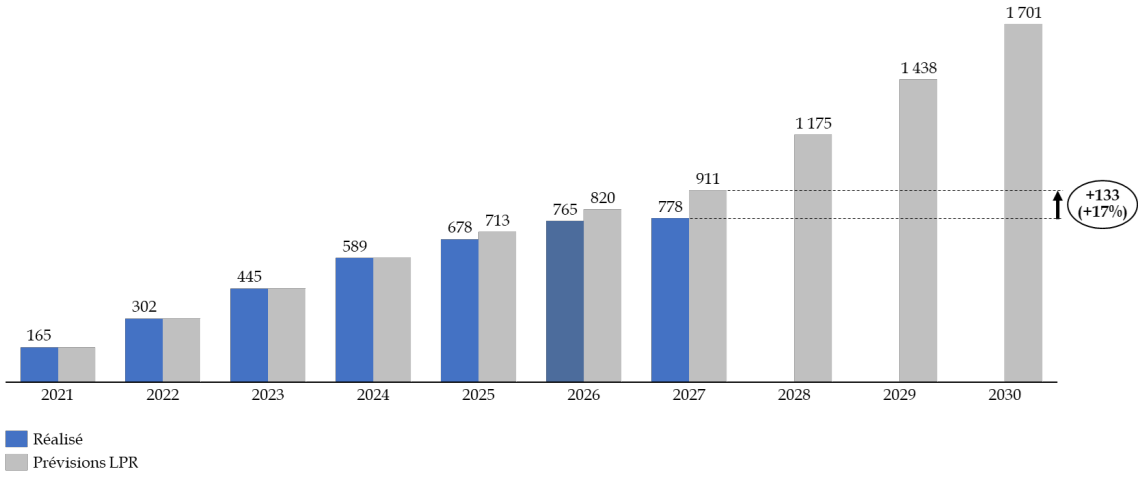
En revanche, **44,5 millions d'euros, soit plus de la moitié des crédits prévus au titre de la LPR, étaient reliés au déploiement des nouveaux contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP).** Les COMP précédents avaient également été financés par la ligne « *dialogue contractuel* » des crédits 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 n'étaient donc pas plus financées en 2026 qu'en 2025.

Le PLF pour 2027 prévoit 13 millions d'euros seulement pour l'application de la trajectoire de la LPR, contre 91 millions d'euros prévus. Ils devraient servir à financer essentiellement des mesures statutaires pour les jeunes docteurs.

En tenant compte du retard par rapport à la trajectoire cumulé sur 2025-2027, **les crédits LPR sont inférieurs de 133 millions d'euros à ce qui aurait dû être atteint pour l'année 2026.**

Trajectoire prévisionnelle de la loi de programmation sur le programme 150

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des documents budgétaires

Un tel retard dans l'exécution de la loi de programmation de la recherche est fort regrettable et s'explique par le contexte contraint des finances publiques. Il est absolument indispensable de dégager des marges budgétaires pour que l'État soit en mesure d'honorer ses engagements. Ce sont notre capacité d'innovation et notre compétitivité qui sont ici en jeu.

Toutefois, il faut noter que les crédits du programme 150 augmentent tout de même de 62 millions d'euros en crédits de paiement. Selon la méthode de comptabilisation, on pourrait considérer que l'écart pour 2027 à l'exécution de la LPR n'est que de 29 millions d'euros. Dans ce cas, les crédits de paiement du programme 150 ont augmenté, depuis l'exécution 2020, de 2,1 milliards d'euros, soit un effort significatif de l'État, supérieur à la trajectoire prévue par la LPR.

3. Malgré une hausse globale du budget des universités, une dégradation de leur santé financière rendant indispensable la recherche de ressources propres

a) Un effort conséquent de l'État en faveur du budget des universités

Depuis l'autonomie accordée par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités[1], **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 recherche[2] ou de la loi ORE[3], 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.

En 2026, le ministère a versé aux établissements d'enseignement supérieur 14,67 milliards d'euros par le biais du programme 150 « Enseignement supérieur » de la mission budgétaire « Recherche et enseignement supérieur ». **Cela représente 2,1 milliards d'euros de plus qu'en 2019, soit une hausse de 16,7 %.**

---

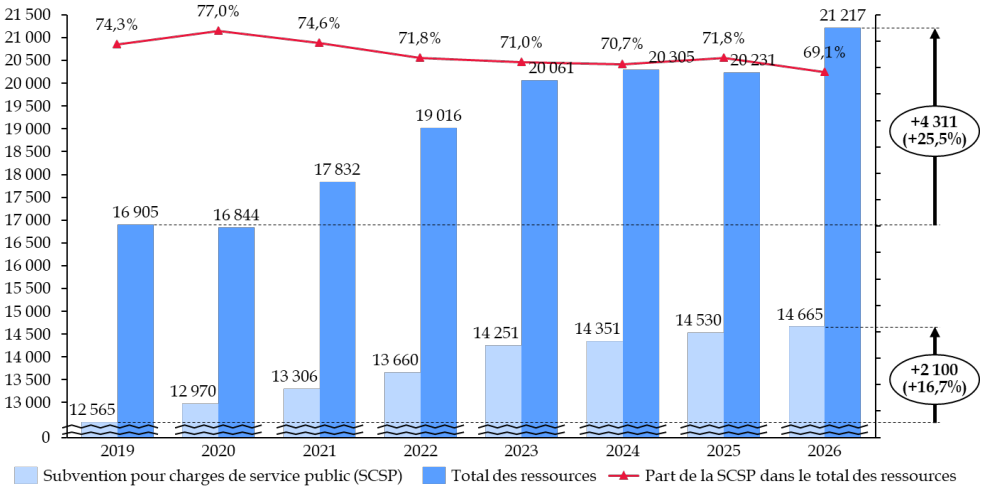
[1] *Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007.*

[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.*

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

(en millions d'euros et en %)



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

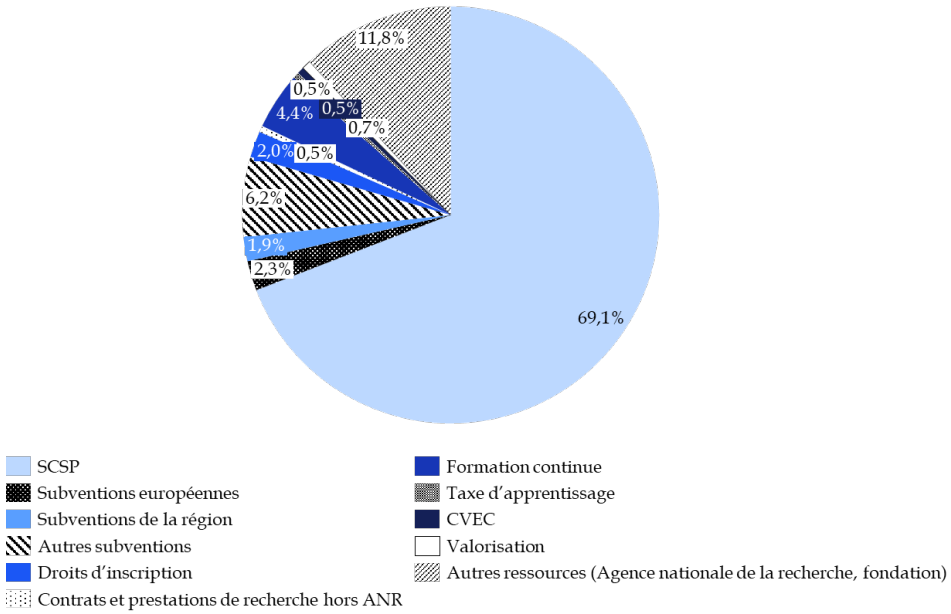
Pour autant, le poids relatif de la SCSP dans les ressources des universités diminue tendanciellement au cours des dix dernières années : elle représentait 74,3 % des recettes des établissements d'enseignement supérieur financés par le programme 150 en 2019, contre seulement 69 % en 2026.

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 4,3 milliards d'euros depuis 2019, soit une hausse de 25,5 %. 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.

L'ensemble des subventions publiques, provenant de l'État, de l'Union européenne et des collectivités, représentent à elles seules 79,5 % des ressources des universités.

Décomposition des ressources des universités en 2026

(en %)

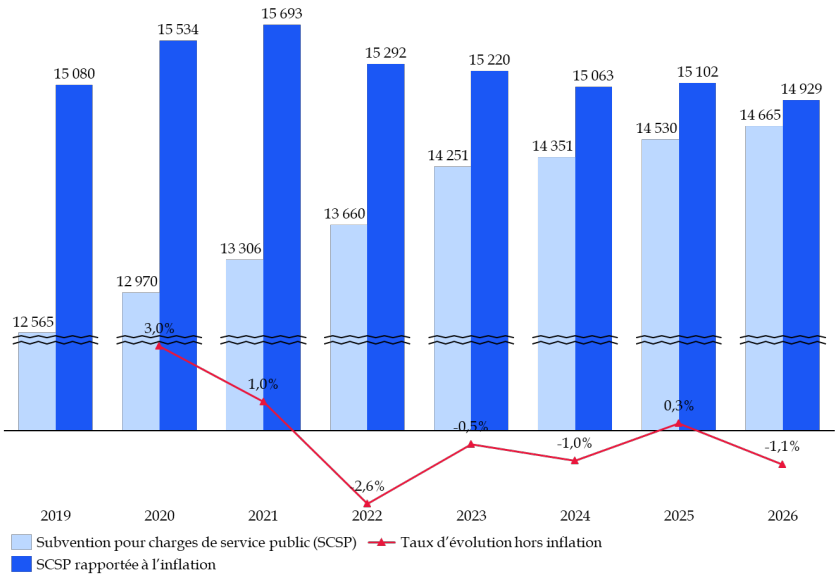


Source : commission des finances d'après les données du ministère

Rapportée à l'inflation, la croissance de la SCSP est plus limitée. **Le rythme de croissance de la SCSP est resté supérieur à l'inflation en 2020, 2021 et 2025 et a été très proche en 2023.**

Évolution de la SCSP entre 2019 et 2026

(en millions d'euros, courants et constants, et en %)

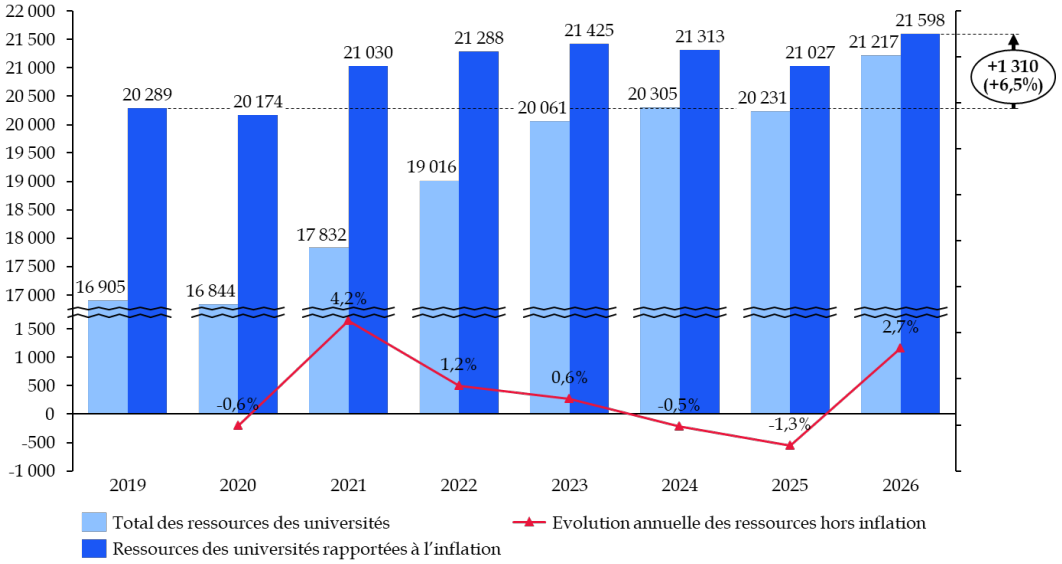


Source : commission des finances d'après les données du ministère

Toutefois, l'origine de l'ensemble des ressources des universités demeure largement publique. **Ainsi, entre 2019 et 2026, hors inflation, les ressources des universités ont progressé de 1,3 milliard d'euros (+ 6,5 %)**.

Évolution des ressources des universités entre 2019 et 2026

(en millions d'euros, courants et constants, et en %)



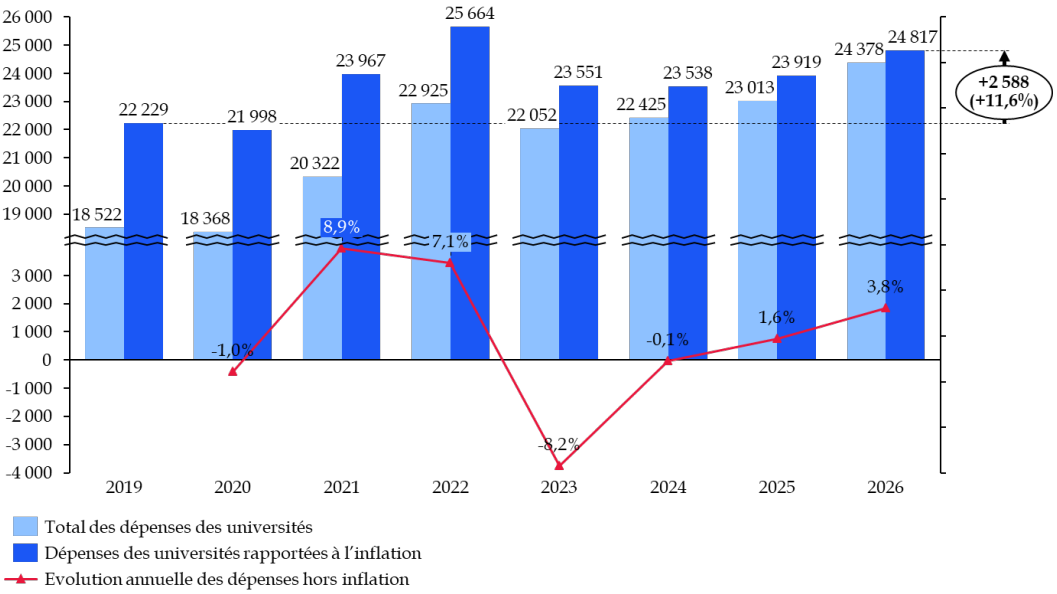
Source : commission des finances d'après les données du ministère

b) Une hausse des charges tirée par les dépenses de personnel

L'évolution des moyens des universités est à mettre en regard de l'évolution des dépenses, tirées aussi bien par la hausse des effectifs d'étudiants ces dernières années (voir *infra*) que par l'inflation, pas nécessairement dans les mêmes proportions. Ainsi, **retraitées de l'inflation, les charges des universités ont augmenté de 2,6 milliards d'euros** (+ 11,6 %) entre 2019 et 2026.

Évolution des charges des universités entre 2019 et 2026

(en millions d'euros, courants et constants, et en %)



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

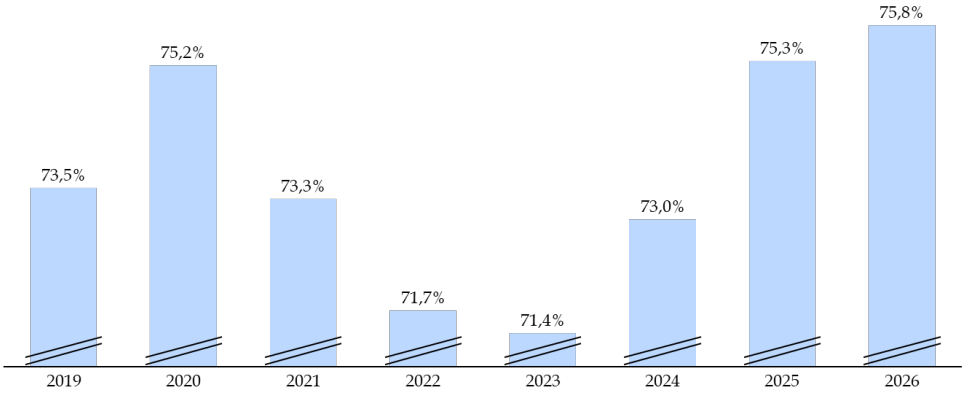
Sans retraiter de l'inflation, **les dépenses des établissements d'enseignement supérieur** disposant de l'autonomie financière (« responsabilités et compétences élargies », RCE) **ont davantage augmenté que leurs ressources sur la période 2019-2026 (+ 25,5 % pour les recettes contre + 31,6 % pour les 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 75 % 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 » a eu un impact sur le programme 150 de près de 200 millions d'euros (dont 180 millions d'euros pour les universités), compensé intégralement par l'État.

En LFI 2026, le nouveau relèvement de 4 points à compter du 1er janvier 2026 devait également avoir un coût de 198 millions d'euros pour les opérateurs du programme, pour lequel seuls 80,9 millions d'euros dans le PLF initialement déposé. Le Gouvernement indique toutefois avoir compensé intégralement le relèvement du taux du CAS « Pensions », ainsi que le coût de la mise en œuvre de la protection sociale complémentaire, grâce à l'adoption d'un amendement portant **150 millions d'euros** en nouvelle lecture.

En PLF 2027, une compensation complémentaire de la mise en œuvre de la protection sociale complémentaire à hauteur de 13,3 millions d'euros est prévue. La contribution au CAS « Pensions » demeure stable. Les mesures n'ayant pas fait l'objet d'une compensation intégrale ne sont toutefois pas davantage rattrapées.

c) Une santé financière qui risque de se dégrader davantage

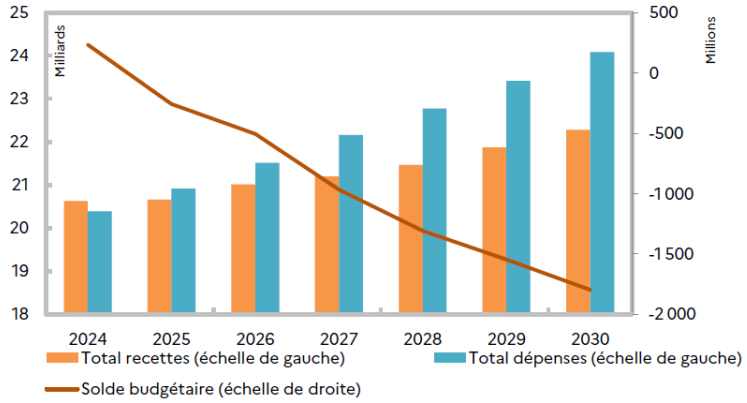
Malgré les efforts conséquents accomplis par l'État pour soutenir les universités, leur situation financière risque de s'aggraver encore, comme le constate le rapport[1] sur les Assises du financement des universités.

Si 11 établissements public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP, soit 9 universités) relevaient d'une procédure de conditions de retour à l'équilibre financier (CRE) en 2025, c'est le cas de 16 EPCSP (14 universités) en 2026. La **trésorerie des universités**, qui demeure confortable en apparence, a diminué de 7 % entre 2024 et 2025. **Par ailleurs, seuls 10 % de cette trésorerie serait véritablement libres d'emploi**. Le **résultat financier** a baissé de 145 % entre 2018 et 2025, et la **capacité d'autofinancement** de 37 %.

D'après les auteurs du rapport, « *les projections financières montrent une situation à venir encore davantage dégradée si le modèle ne change pas* ». **Le déficit pourrait s'élever à 2 milliards d'euros dès 2030.** Les effets de la baisse de la natalité (voir *infra*) ne se feront en effet sentir à l'université qu'à partir de 2033, et il sera difficile de prévoir quelles formations seront véritablement impactés.

[1] *Rapport sur les Assises du financement des universités, de MM. Jérôme Fournel et Gilles Roussel, juin 2026.*

Évolution de la situation financière des EPSCP d'ici à 2030



Source : rapport des Assises du financement des universités

Les auteurs insistent toutefois également sur la « ***connaissance lacunaire de la situation financière des universités*** », avec des budgets « *très pessimistes ou peu volontaristes* », sans effort de développement des ressources propres. L'**absence de comptabilité analytique** ne permet pas de connaitre véritablement les coûts associés à chaque activité.

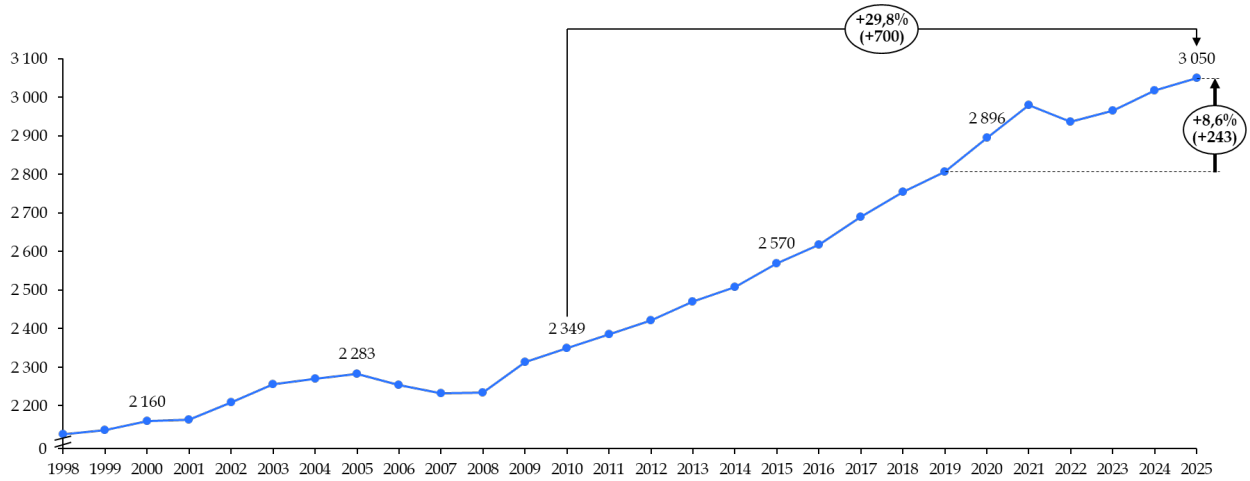
Compte tenu des contraintes pesant sur les finances publiques, afin de permettre un meilleur équilibre du financement des universités, il est indispensable à la fois de diversifier et d'augmenter leurs ressources propres, *via* **notamment les droits d'inscriptions pour les plus aisés (***voir infra***) et de parvenir à rationaliser leurs dépenses.**

B. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. En réponse aux manifestations lycéennes, une création d'ampleur modérée de 5 000 places à l'université

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 2,57 millions en 2015 à 3,09 millions en 2025.**

Évolution des effectifs de l'enseignement supérieur

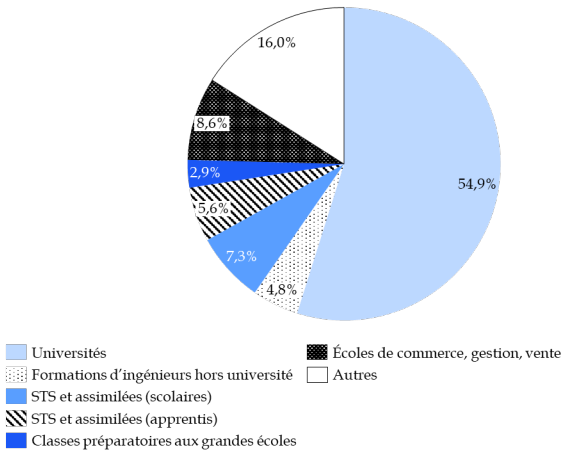


Source : commission des finances d'après le service de l'information et des études statistiques (SIES)

Près de 55 % des étudiants sont scolarisés à l'université, et 13 % d'entre eux sont étudiants au sein des sections de technicien supérieur (STS), en préparation du brevet de technicien supérieur (BTS).

Répartition des étudiants entre les formations de l'enseignement supérieur en 2025-2026

(en pourcentage)

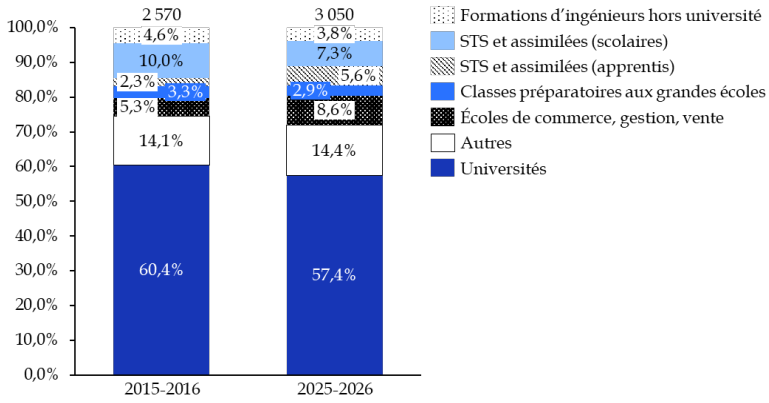


Source : commission des finances d'après le service de l'information et des études statistiques (SIES)

La proportion d'étudiants inscrits à l'université a peu varié en 10 ans, puisqu'elle est passé de 60,4 % à 57,4 % entre 2015 et 2025. **Toutefois, en 10 ans, l'université a gagné près de 200 000 étudiants, soit une hausse considérable ayant nécessité l'ouverture de places.**

Répartition des étudiants entre les formations de l'enseignement supérieur en 2025-2026

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après le service de l'information et des études statistiques (SIES)

Les effectifs d'étudiants devraient continuer à augmenter, probablement jusqu'en 2033, avant d'entamer une décrue liée à la dénatalité constatée depuis quelques années. Ainsi, le nombre d'étudiants à l'université devrait passer 1,67 million de personnes en 2025, à 1,712 millions de personnes en 2028, soit une hausse de 2,3 %.

Le contexte actuel de crise estudiantine est probablement une conséquence de la hausse des effectifs dans l'enseignement supérieur. Les établissements d'enseignement supérieur ont connu des difficultés pour adapter leur offre de formation, malgré la hausse des moyens que leur consacre l'État.

En réponse à la crise, le ministère a annoncé aussi bien une **revalorisation des bourses étudiantes** *(voir infra)* **que l'ouverture de 4 000 places en** *bachelor* universitaire de technologie (BUT) et de 1 000 places en formation de santé, soit 0,3 % d'effectifs en plus. Le coût budgétaire de la création de places dans les formations d'enseignement supérieur n'est pas encore connu mais devrait rester modéré, rendant acceptable la mesure dans un contexte contraint pour les finances publiques.

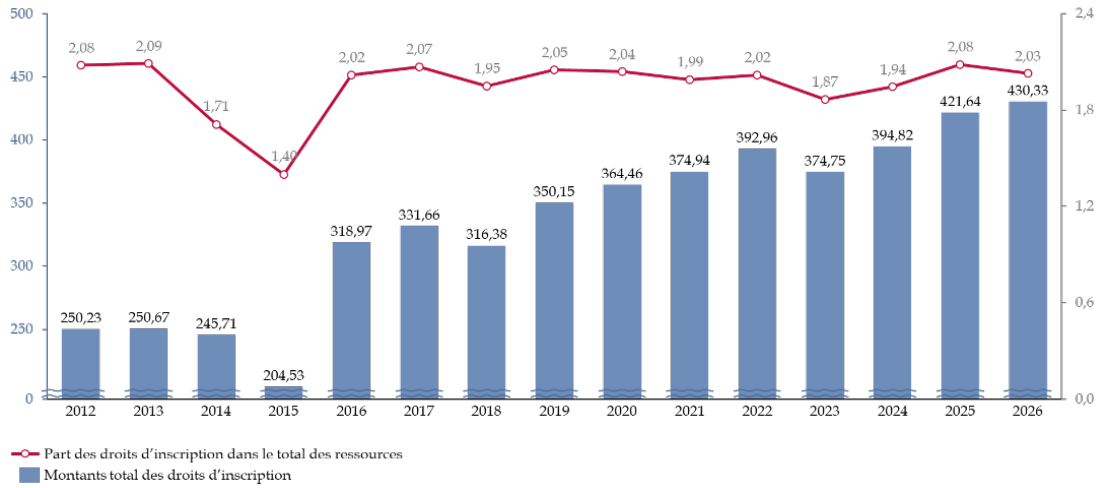
2. Un nécessaire renforcement de la contribution des familles aisées au financement de l'université et au soutien des étudiants précaires via une hausse modulée des droits d'inscription

Contrairement à une idée reçue, **les droits d'inscription demeurent extrêmement minoritaires dans les ressources des établissements d'enseignement supérieur**. En 2026, ils ne représentaient ainsi que **2 % 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 2012 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 430 millions d'euros en 14 ans.

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

(en millions d'euros et en %)



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

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

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.

La récente commission[1] d'enquête sénatoriale sur les universités s'est ainsi prononcée en faveur d'une **hausse forfaitaire des droits d'inscription à l'université, à hauteur de 900 euros en licence et de 1 300 euros en master**, contre 178 euros en licence et 255 euros en master en 2026. Elle s'est fondée sur les travaux précités des Assises du financement des universités. **Les auteurs estiment en effet que les droits d'inscription devraient représenter 10 % des ressources des universités.** Le gain estimé s'élèverait à **1,5 milliard d'euros**.

Toutefois, une telle réforme ne parait pas très juste au rapporteur spécial, dans un contexte où même en cas d'exonération des boursiers des droits d'inscription, les inégalités sociales demeurent fortes entre étudiants non boursiers.

[1] *Universités : assumer l'excellence, rapport n° 943 (2025-2026), 7 septembre 2026.*

Elle serait bien davantage favorable à une **progressivité des droits d'inscription qui irait dans le sens d'une plus grande justice sociale, en permettant aux foyers disposant de davantage de moyens de contribuer plus largement au fonctionnement de l'établissement où étudie leur enfant.**

Le rapporteur spécial a en effet pu revenir récemment[1] 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.

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 parallèlement 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 du foyer 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, elle propose, comme l'an dernier, d'adopter en première[2] partie du projet de loi de finances un amendement prévoyant **des frais d'inscription dans les établissements d'enseignement supérieur public modulés en fonction des revenus du foyer fiscal de rattachement de l'étudiant.**

De tels droits d'inscription auraient vocation à être plafonnés. Le Conseil constitutionnel a en effet jugé[3] que, si l'exigence constitutionnelle de gratuité s'applique à l'enseignement supérieur public, celle-ci ne fait pas

---

[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.*

[2] *Un tel amendement a vocation à être déposé en première partie du PLF car les droits d'inscription sont considérés comme des impositions de toute nature, ayant leur place en première partie de loi de finances et dont le taux, l'assiette et les modalités de recouvrement sont déterminés dans la loi. Autrement, les droits d'inscription pourraient être considérés comme des redevances au profit des universités, mais n'auraient alors pas leur place en loi de finances.*

[3] *Décision n° 2019-809 QPC du 11 octobre 2019.*

obstacle à ce que des droits d'inscription modiques soient perçus en tenant compte, le cas échéant, des capacités financières des étudiants. Le Conseil[1] d'État a à son tour jugé, concernant les droits d'inscription différenciés des étudiants extra-communautaires, que cette exigence était respectée lorsque des droits d'inscription équivalents à 30 % du coût réel de la formation d'un élève étaient perçus.

Le coût de la formation d'un élève à l'université étant estimé à 12 500 euros, un plafonnement des droits d'inscription à 3 738 euros pour les plus fortunés serait prévu.

Une telle réforme permettrait de générer 600 millions de recettes supplémentaires, affectées aux universités en fonction notamment du nombre d'étudiants qu'elles accueillent, qu'ils soient boursiers ou non. Cette réforme permettrait aux universités notamment de garantir de meilleures conditions de travail, à leur personnel et à leurs étudiants.

Le rapporteur spécial souhaiterait également utiliser une partie de cette recette, à hauteur de 200 millions d'euros, en vue de financer l'indispensable réforme des bourses qui permettrait de mettre fin à la précarité de nombreux étudiants. Dans le contexte actuel des manifestations estudiantines, l'une des revendications phares semble l'exigence de justice sociale. Faire contribuer les familles aisées des étudiants à la réforme des bourses et au financement des universités pourrait constituer une réponse pertinente en ce sens.

3. Un indispensable renforcement du suivi des dépenses des opérateurs de l'enseignement supérieur, et en particulier des universités

Au-delà de la question du niveau des moyens disponibles pour les universités, celle de leur utilisation en particulier reste centrale. Comme l'a relevé les auteurs du rapport précité sur les Assises du financement des universités, la gestion financière demeure peu transparente et ne permet pas une analyse approfondie des dépenses. Les contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) peuvent permettre de clarifier la structuration des dépenses des universités.

Le rapporteur spécial a consacré une analyse approfondie[2] à la dernière génération de COMP et a exprimé son scepticisme global sur le principe des nouveaux « COMP à 100 % ». L'absence de nouveaux financements pour ces contrats dans le présent PLF laisse présager que ce principe ne pourra pas trouver son application.

---

[1] *Décision n° 430121.*

[2] *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

II. LE PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE »

A. DES MOYENS EN HAUSSE POUR LA VIE ÉTUDIANTE EN VUE DE FINANCER L'EXTENSION DES REPAS À 1 EURO DES CROUS

1. Une hausse des crédits de 2 % au bénéfice des CROUS

Les crédits du programme 231 s'établissent à 3,36 milliards d'euros en AE et 3,33 milliards d'euros en CP. Cela revient à une augmentation de respectivement 71,5 millions d'euros (+ 2,2 %) et 55,8 millions d'euros (+ 1,7 %) par rapport à 2026.

L'intégralité de la hausse est supportée par l'action 02 – Aides indirectes, qui finance le réseau des œuvres scolaires et universitaires, à hauteur de 93,9 millions d'euros en AE et de 78,2 millions d'euros en CP, en vue de financer **l'extension des repas à 1 euro servi par les CROUS**. En revanche, l'action 1 – Aides directes (correspondant pour l'essentiel aux bourses sur critères sociaux) diminue de 46 millions d'euros du fait d'une **diminution du nombre d'étudiants boursiers**.

Évolution des crédits par action du programme 231

(en millions d'euros)

	Exécution 2024		Exécution 2025		LFI 2026		LFI 2027		Evolution PLF 2027 / LFI 2026		Evolution PLF 2027 / LFI 2026 (en %)		Evolution PLF 2027 / Exécution 2025 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
231 – Vie étudiante	3 275,8	3 254,2	3 234,1	3 205,8	3 289,7	3 274,9	3 361,2	3 330,7	71,5	55,8	2,2%	1,7%	3,9%	3,9%
01 – Aides directes	2 589,7	2 589,7	2 518,5	2 519,4	2 504,7	2 504,7	2 458,7	2 458,7	-46,0	-46,0	-1,8%	-1,8%	-2,4%	-2,4%
02 – Aides indirectes	485,2	464,6	506,7	477,7	571,9	557,0	665,7	635,2	93,9	78,2	16,4%	14,0%	31,4%	33,0%
03 – Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	88,9	88,9	93,0	92,9	94,0	94,0	117,6	117,6	23,6	23,6	25,1%	25,1%	26,5%	26,7%
04 – Pilotage et animation du programme	112,1	111,1	115,9	115,9	119,2	119,2	119,2	119,2	-	-	0,0%	0,0%	2,8%	2,8%

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

Une fois neutralisé l'effet du transfert des crédits immobiliers des CPER du programme 231 vers le programme 150, à hauteur de 15,7 millions d'euros, ainsi que du transfert des crédits depuis le programme 150 concernant les dispositifs de santé des étudiants (+ 23,6 millions d'euros), **les crédits augmentent de 63,6 millions d'euros en AE et de 47,9 millions d'euros en CP entre 2026 et 2027.**

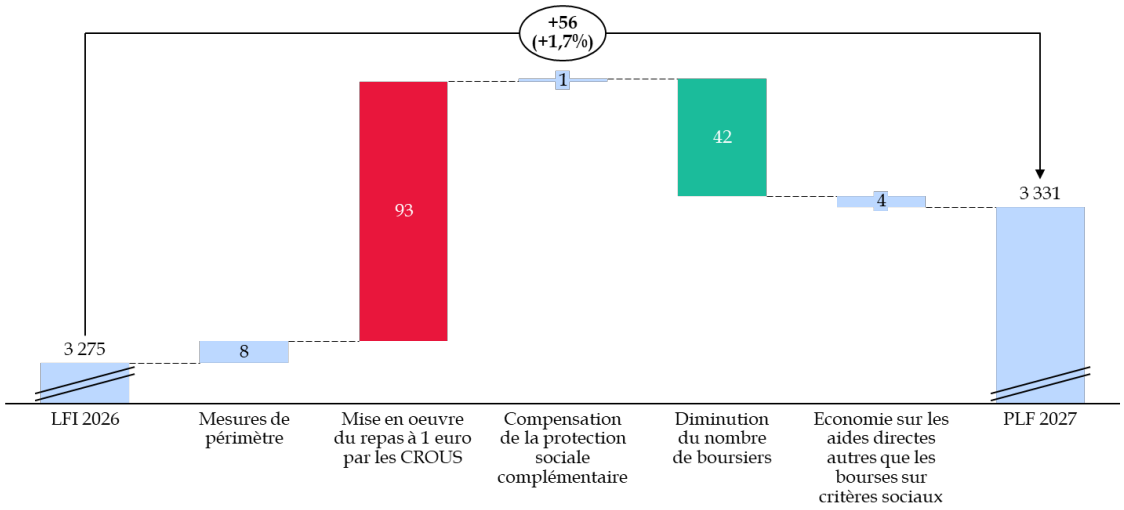
Par rapport à 2026, les crédits de paiement :

- augmentent de 93 millions d'euros pour financer l'extension des repas du CROUS à 1 euro et de 1 million d'euros pour compenser la mise en œuvre de la protection sociale complémentaire ;

- diminuent de 42 millions d'euros en raison de la baisse du nombre de boursiers, et de 4 millions d'euros en raison de l'économie réalisée sur les aides directes autres que les bourses sur critères sociaux. Le ministère n'indique toutefois pas quelle aide portera la mesure d'économie.

Décomposition de l'évolution des dépenses du programme 231 « Vie étudiante »

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances à partir des documents budgétaires

2. Un rendement dynamique de la CVEC mais une sous-consommation par les CROUS

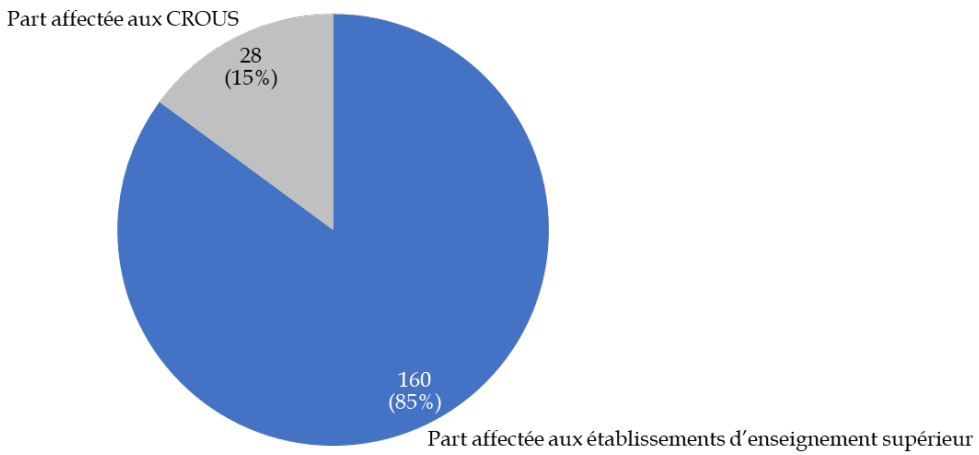
Les crédits de l'action 03 « Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives » sont complétés par le produit de la **« contribution de vie étudiante et de campus » (CVEC)**.

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, à hauteur de 160 millions d'euros en 2025-2026, et les CROUS d'autre part, pour un montant de 28 millions d'euros, 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 2025-2026

(en millions d'euros et en %)



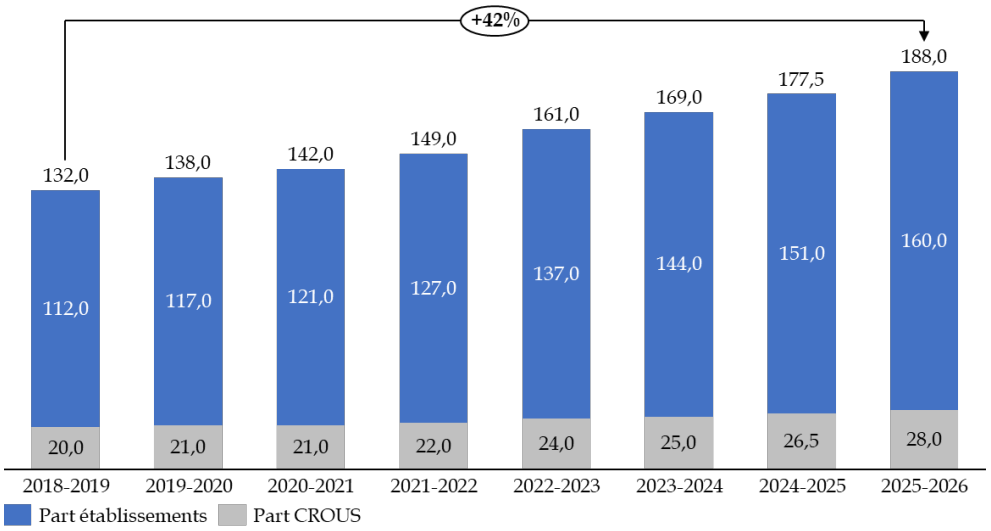
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

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 franchi en 2023-2024 la barre des 100 euros par étudiant, contre 90 euros lors de sa création en 2018**. Elle s'élève à **105 euros par étudiant en 2025-2026**.

Au titre de l'année universitaire 2025-2026, **188 millions d'euros ont été collectés au titre de la CVEC, contre 177 millions d'euros en 2024-2025**.

Évolution du rendement de la CVEC

(en millions d'euros)

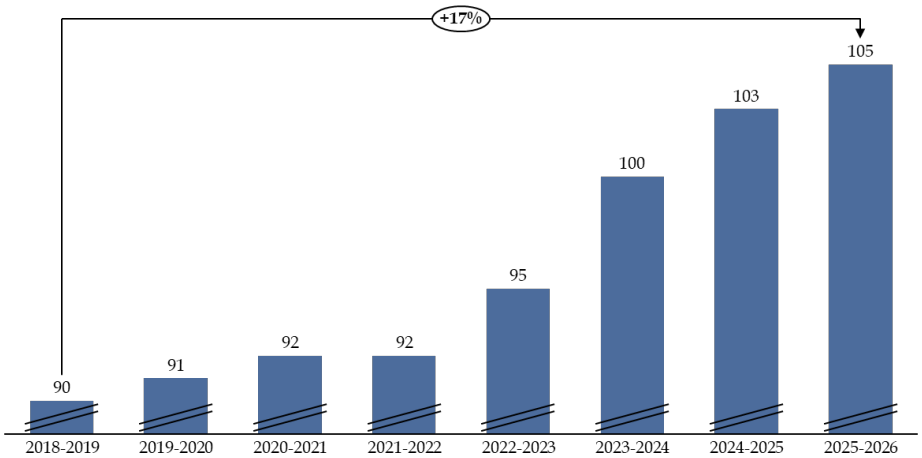


Source : commission des finances d'après le ministère de l'enseignement supérieur

Le montant de la CVEC est appelé à structurellement augmenter en période de hausse des prix, ainsi que sous l'effet de la progression du nombre d'étudiants. 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 CVEC[1]. 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 recommandations de la Cour des comptes ont déjà été mise en œuvre. Ainsi, par exemple, une part socle par étudiant est reversée à chaque établissement d'enseignement supérieur bénéficiaire. Cette part est passée[2] à 60 euros en 2026 (contre 46 euros en 2025) et est revalorisée annuellement par indexation sur l'inflation, afin de permettre aux établissements de bénéficier plus tôt dans l'année d'un reversement plus conséquent de CVEC.

B. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Conduire à son terme la réforme des bourses pour mieux soutenir les étudiants précaires, une nécessité

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 2027 à 2,279 milliards d'euros, soit une baisse d'1,8 %, après celle de 1,5 % (- 35,4millions d'euros) intervenue entre 2025 et 2026.

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.*

[2] *Décret n° 2025-1227 du 15 décembre 2025 portant modification du montant du produit de la contribution de vie étudiante et de campus.*

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

(en millions d'euros)

Mesures	LFI 2023	LFI 2024	LFI 2025	PLF 2026	PLF 2027
Bourses sur critères sociaux	2 355,2	2 475,6	2 355,4	2 320,2	2 279,0
Aide à la mobilité internationale	28,9	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	10,4
Aide à la mobilité master	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2
Grande École du Numérique	2,4	2,4	2,4	2,4	
Total	**2 506,6**	**2 615,70**	**2 495,5**	**2 460,30**	**2 417,1**

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

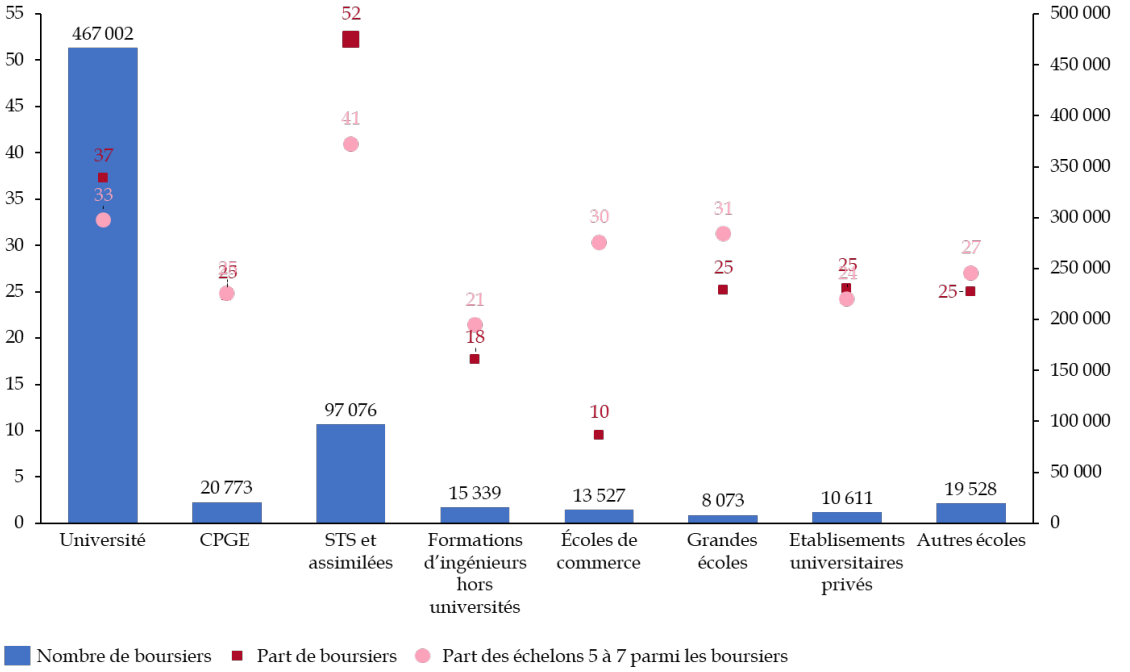
a) Une diminution progressive du nombre de boursiers sur critères sociaux en l'absence de revalorisation des critères de bourse

Les boursiers sur critères sociaux représentent 34,5 % des inscrits dans l'enseignement supérieur en 2025-2026 (cette proportion est de 37,5 % dans l'enseignement supérieur public et de 17,8 % 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 **37,2 % 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 2025-2026

(en % et en nombre d'étudiants)



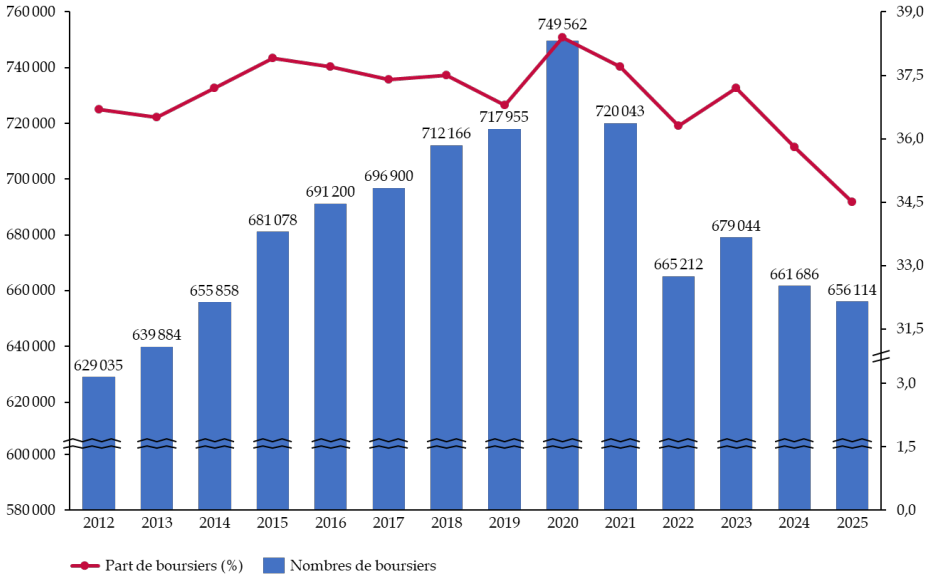
Source : commission des finances d'après le ministère de l'enseignement supérieur

On dénombre 656 114 étudiants boursiers en 2025-2026. L'année universitaire 2025-2025 est à nouveau marquée par une baisse conséquente du nombre de boursiers (- 0,8 % représentant 5 600 boursiers de moins), le plus bas constaté depuis 2015. La part de boursiers, quant à elle, est à son taux le plus bas depuis 2012[1].

[1] *Les boursiers sur critères sociaux en 2025-2026, note flash du SIES N° 2026-09, octobre 2026.*

Évolution du nombre d'étudiants boursiers depuis 2012

(en % et en nombre d'étudiants)



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 « à *partir de l'année universitaire 2024-2025, un nouveau mécanisme est responsable de la diminution des effectifs de boursiers : le contexte inflationniste, couplé à la non revalorisation des critères financiers d'attribution des bourses.* »[1].

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.**

[1] Idem.

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 ministère[1] 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, la réforme **a davantage bénéficié aux boursiers avec des montants d'aides plus faibles** et pouvant être considérés comme moins précaires que les autres boursiers.

Il faut par ailleurs 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 indique[2] 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*** **».**

Cependant, les effets positifs de la réforme se dissipaient du fait de l'absence de réévaluation du barème d'éligibilité.

---

[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] *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 2024-2025	Nombre d'étudiants 2025-2026	Évolution du nombre d'étudiants entre 2024-2025 et 2025-2026
0 bis	1 454	209 890	211 749	0,9%
1	2 163	92 826	89 235	-3,9%
2	3 071	47 039	46 610	-0,9%
3	3 828	46 905	46 412	-1,1%
4	4 587	46 490	45 062	-3,1%
5	5 212	86 525	83 780	-3,2%
6	5 506	77 736	76 046	-2,2%
7	6 335	54 275	57 220	5,4%

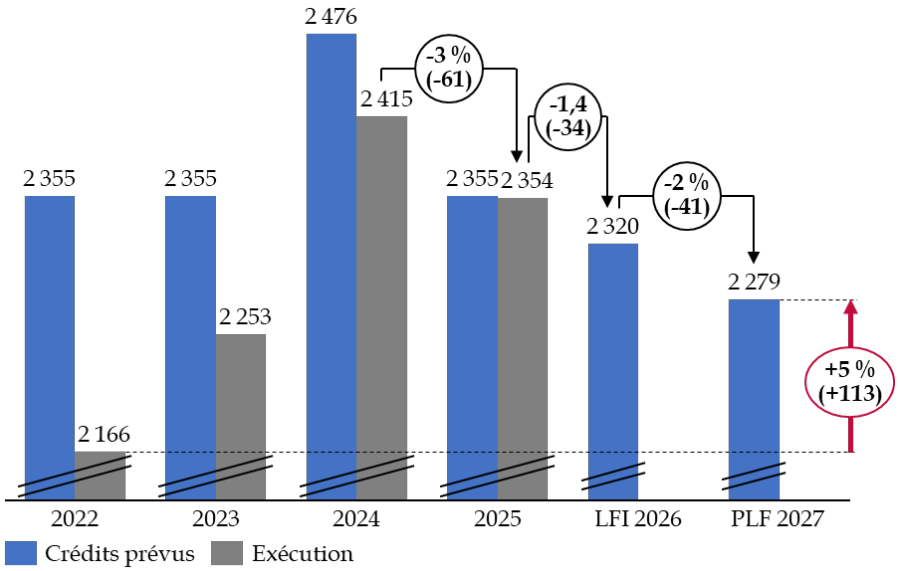
Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

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 étudiants[1], **le montant prévu est en diminution au cours des trois dernières années (- 61 millions d'euros entre 2024 et 2025, - 34 millions d'euros entre 2025 et 2026 et – 41 millions d'euros entre 2026 et 2027), en l'absence de revalorisation du barème des bourses.**

[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.*

Évolution du montant prévu au titre des bourses sur critères sociaux

(en % et en nombre d'étudiants)



Source : ministère de l'enseignement supérieur

En réponse à la crise étudiante, le ministère a annoncé que les montants et les critères financiers des bourses seraient indexés sur l'inflation, pour un coût probable de 37 millions d'euros en PLF 2027, et de 220 millions d'euros d'ici à 2029. Si cette réforme est souhaitable, au vu des baisses du nombre de boursiers non corrélées avec une amélioration du niveau de vie de la population, **il est toutefois fortement regrettable de ne pas procéder à la réforme complète des bourses qui était initialement prévue.**

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 **350 millions d'euros**, ce qui explique son report dans le contexte budgétaire actuel.

Le rapporteur spécial estime qu'il est indispensable de procéder à cette réforme des bourses, dans un objectif de justice sociale. Elle propose donc un amendement, visant à allouer une partie du bénéfice du rehaussement des droits d'inscription à l'université qu'elle propose de créer à la mise en œuvre de cette réforme des bourses. Son amendement, d'un montant de **200 millions d'euros,** permettrait de laisser 400 millions d'euros de recettes supplémentaires aux universités.

Les 200 millions d'euros proposés ont vocation à financer partiellement la réforme des bourses proposée par le Gouvernement. **Le reliquat de 150 millions d'euros manquants pourrait provenir de l'annulation de la réforme étendant les repas des CROUS à 1 euro à tous les étudiants, et non uniquement aux étudiants boursiers. Cette réforme, inefficace et injuste socialement, plonge en effet le réseau des œuvres universitaires dans la crise.**

2. Le réseau des œuvres universitaires au bord de l'implosion du fait de l'extension des repas à 1 euro à l'ensemble des étudiants

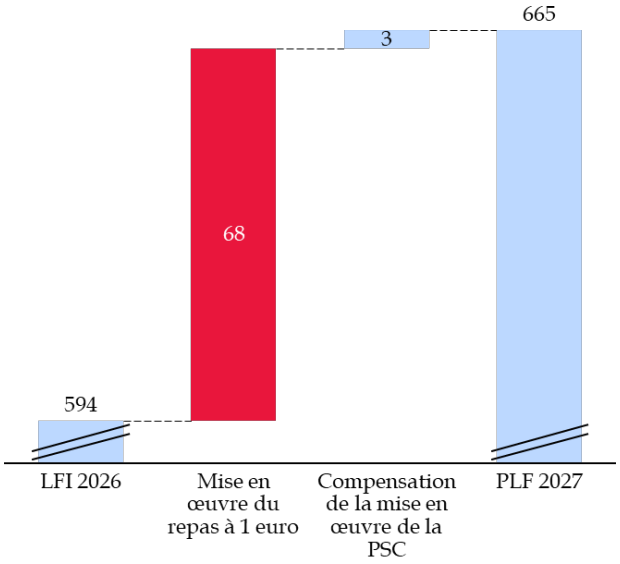
a) La situation financière du réseau est extrêmement délicate du fait d'une forte pression sur les dépenses

En 2027, le réseau des œuvres universitaires devrait bénéficier d'une **subvention pour charges de service public d'un montant de 665,078 millions d'euros (en AE=CP), en hausse de 71,3 millions d'euros par rapport à 2026 (+ 12 %). Le montant total versé au réseau des œuvres universitaires en 2027 par le programme 231 est de 883,2 millions d'euros en AE et 852,7 millions d'euros en CP**. Il s'agit d'une hausse massive des subventions allouées au réseau des œuvres, directement liée à la mise en œuvre du repas à 1 euro pour tous les étudiants.

Le réseau devrait donc bénéficier d'un **soutien de 68 millions d'euros en ce sens pour les dépenses purement liées à la restauration.** Au global, l'enveloppe dédiée au financement des repas à 1 euro augmente de 93 millions d'euros, le reliquat étant dédié au financement des investissements.

Décomposition de la hausse de SCSP du réseau des œuvres universitaires en 2027

(en CP en millions d'euros)



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

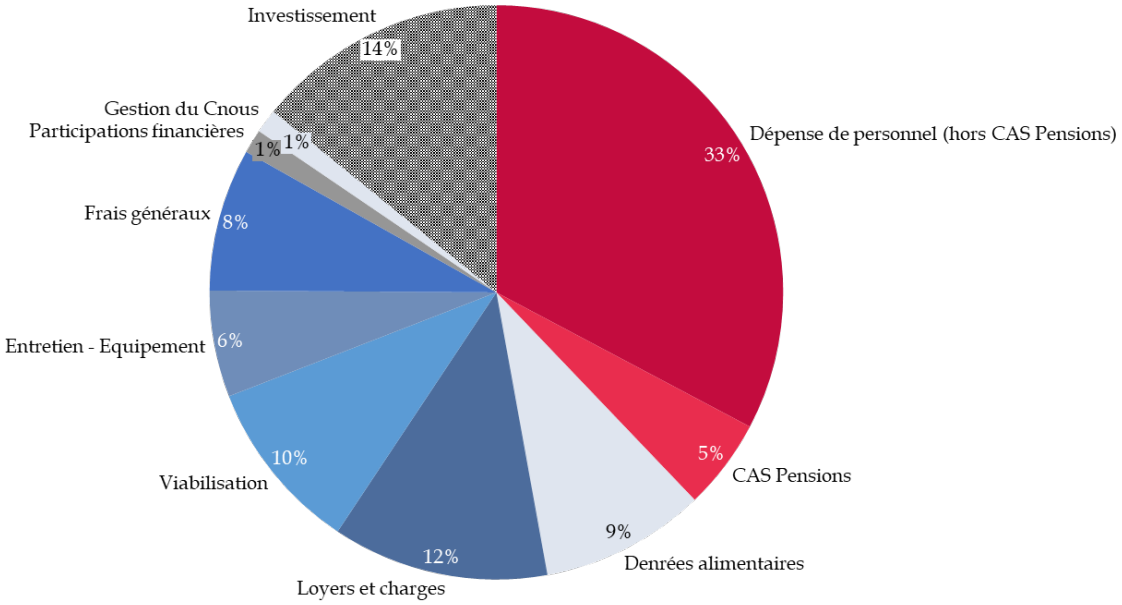
Cette hausse est principalement mécanique, la compensation de l'État au titre de la mise en place du repas à un euro évoluant en fonction du nombre de repas, en croissance continue au cours des dernières années. Le réseau des œuvres bénéficie d'un accompagnement financier de l'État qui s'est fortement renforcé et qui se traduit par une hausse continue de sa subvention pour charges de service public.

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

Pour autant, les dépenses du réseau évoluent dans des proportions sans commune mesure : elles croissent de 5 % entre 2024 et 2025, ce qui représente une augmentation de 73,255 millions d'euros. Les dépenses budgétaires du réseau s'élèvent à **1,571 milliard d'euros** en 2025.

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 pour 2025 présente un déficit de – 42,4 millions d'euros contre - 4,8 millions d'euros en exécution 2024. Pour 2026, le solde budgétaire est projeté à - 11,9 millions d'euros, alors qu'il était anticipé à un excédent de 7,457 millions d'euros.

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) Une hausse intenable du nombre de repas servis

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'était 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.

Toutefois, il a été décidé lors du vote de la LFI 2026 d'étendre le repas à 1 euro à l'ensemble des étudiants, au mépris de toute notion de justice sociale ou d'efficience de la dépense publique. Une compensation à hauteur de 50 millions d'euros a été prévue lors du vote de la loi pour financer la mise en œuvre de la mesure à compter de la rentrée scolaire 2026.

Les crédits prévus au titre du repas à un euro s'élèvent à 203,4 millions d'euros en 2027, en hausse de 93 millions d'euros par rapport à 2026. Le coût du repas à 1 euro 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 avaient déjà été caractérisées 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 2025.**

Sur l'année civile 2025, le nombre de repas à tarifs sociaux, servis dans les structures des Crous s'élevait à 44,15 millions et le nombre de repas à 1 euro à 20,93 millions d'euros.

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

(en millions)

		2023	2024	2025
Repas à 1 euro	Boursiers	19,96	21,42	20,93
	Non boursiers précaires	2,01	2,17	1,6
	Total	**21,97**	**23,59**	**22,53**
Repas à 3,30 euros		16,35	18,31	21,62
Nombre de repas sociaux		**35,05**	**40,28**	**44,15**

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

Or l'universalisation du repas à un euro n'a pu être absorbée par les CROUS du fait de l'afflux d'étudiants qui en a résulté, la fréquentation ayant augmenté de 48 %, contre une hausse anticipée de 25 %. 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 nécessite un renforcement conséquent du budget pour un montant bien supérieur au seul coût des repas. La DGESIP a d'ailleurs annoncé au rapporteur un probable amendement au présent PLF pour augmenter encore la subvention des CROUS. Le coût total de la réforme pourrait s'élever à 230 millions d'euros.

Sur le plan des principes, la généralisation du repas à un euro s'assimile à un effet d'aubaine pour les étudiants les plus aisés et a des conséquences en retour sur la qualité de service aux étudiants les plus précaires. Le CNOUS a ainsi indiqué au rapporteur spécial que la hausse de la fréquentation à la rentrée 2026 avait mis une très forte pression sur les équipes, conduisant à un fort mal-être au travail, ainsi qu'à une dégradation de la nourriture servie. Le réseau des œuvres n'a en effet pas les moyens ni même les locaux adaptés pour servir un tel nombre de repas. Certains CROUS en auraient même été réduits à servir de la nourriture de la restauration rapide, au détriment de l'agriculture française dont les CROUS sont clients.

Le rapporteur spécial recommande donc de revenir sur cette réforme, contreproductive au plan social et très coûteuse pour le réseau des œuvres, qui risque en plus de remettre en question les investissements, notamment dans le logement étudiant.

c) Une construction de logements étudiants en baisse

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 1er 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 pour la rentrée 2026 à une hausse comprise **entre 1 euro et 3 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.

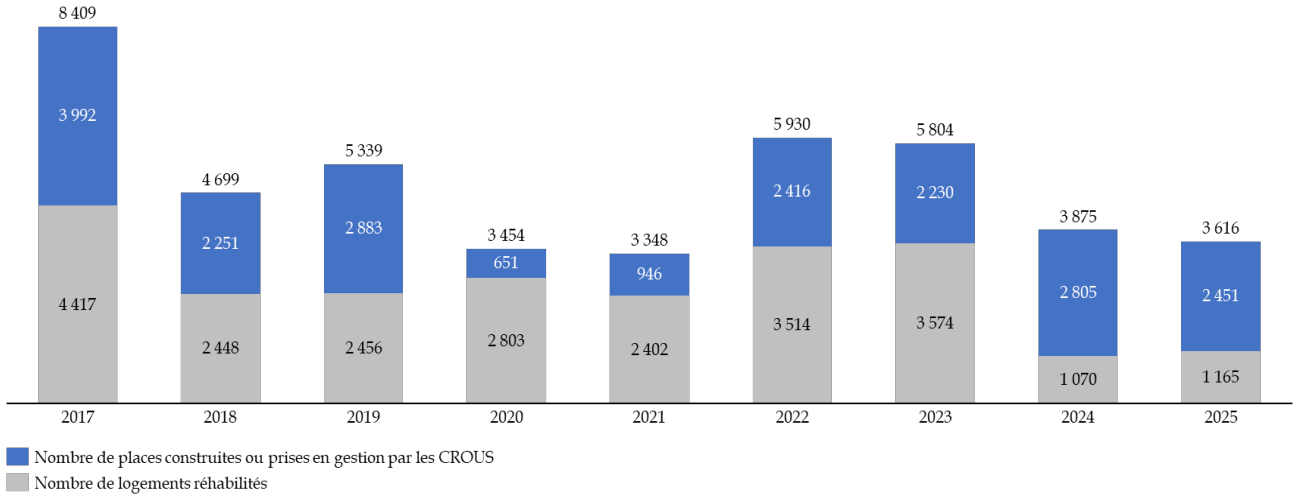
Si le gel des loyers pendant la crise sanitaire et au cours des années qui ont suivi a été indispensable, les besoins en investissement justifient l'évolution des loyers, à l'image des autres locataires du parc social, sous peine de compromettre sur le long terme l'équilibre financier du réseau. **Le 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 parc du logement social étudiant est d'environ 245 000 places, dont 175 000 sont gérées par les CROUS. Le réseau dispose en moyenne chaque année de 2 000 nouveaux logements et près de 2 800 logements réhabilités. Toutefois, depuis 2023, le nombre de logements construits et réhabilités est en baisse.

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 être 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.

Le CNOUS a ainsi indiqué au rapporteur spécial que **19 résidences, représentant 3 590 places, étaient en cours de construction**, que des marchés étaient en cours de passation pour la construction de 10 nouvelles résidences totalisant 1 582 logements et que des études étaient réalisées pour 14 résidences offrant 2 181 logements.

La **Banque des Territoires** a signé le 13 mai 2025 avec le ministère chargé du logement et le ministère chargé de l'enseignement supérieur une déclaration d'engagement en faveur du logement étudiant, qui s'est déclinée en conventions cadre avec le Cnous et localement avec les CROUS, et qui peut constituer une source intéressant de financements. La Banque des territoires s'est déjà engagée sur 3 millions d'euros de financement permettant de réaliser plus de 6 600 logements.

Par ailleurs, une opération d'identification et de prospection du **foncier disponible** est engagée depuis quelques années, en vue de faciliter les constructions. Ces démarches paraissent pertinentes.

TROISIÈME PARTIE : LA RECHERCHE (RAPPORTEUR SPÉCIAL : DANIEL FARGEOT)

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

Par convention, **le périmètre « recherche » de la mission « Recherche et enseignement supérieur »** recouvre les **cinq 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 142** « Enseignement supérieur et recherche agricoles ».

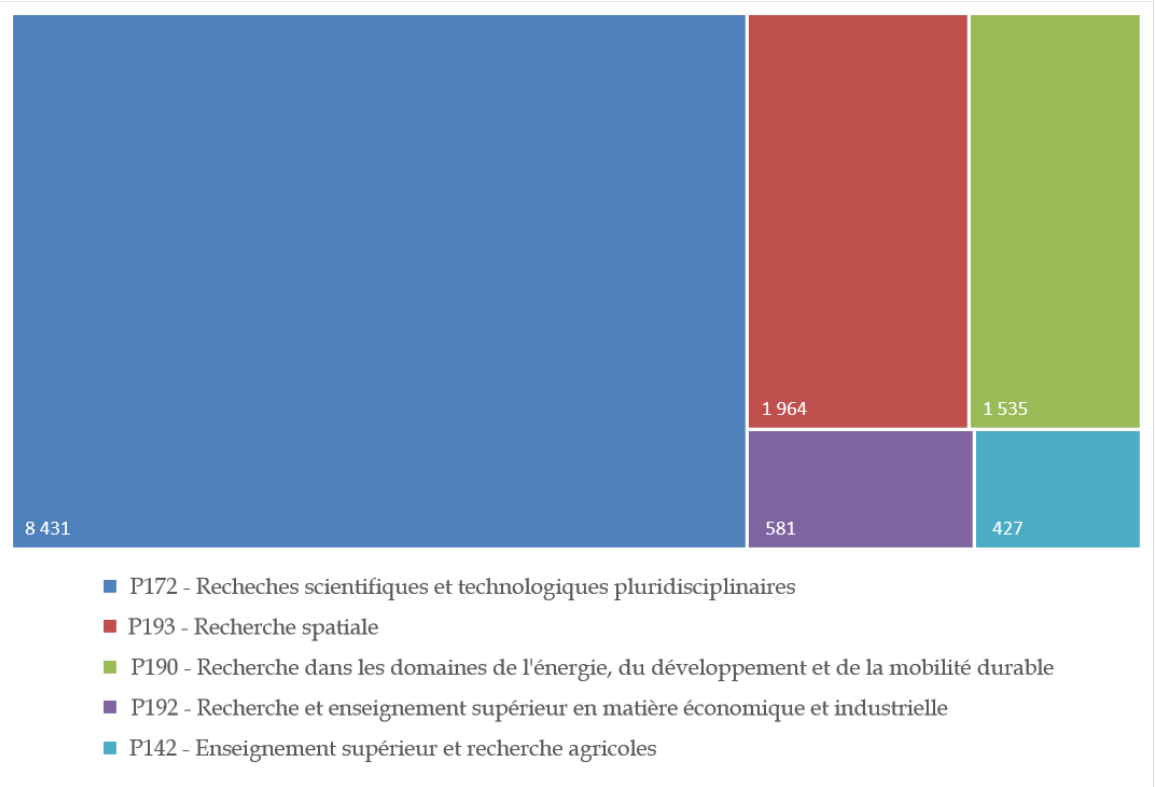
Jusqu'à la loi de finances initiale pour 2026, le périmètre « recherche » incluait également les crédits du programmes 191 « Recherche duale (civile et militaire) », que le Gouvernement a fait le choix de supprimer dans le projet de loi de finances pour 2027 en ventilant les crédits budgétaires entre, d'une part, un programme de la mission « Recherche et enseignement supérieur », le programme 193 « Recherche spatiale », et, d'autre part, un programme de la mission « Défense », le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense »[1].

Dans le projet de loi de finances pour 2027 (PLF 2027), les crédits du périmètre « recherche » représentent 12 938 millions d'euros de crédits de paiement (CP) et 13 035 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE), soit respectivement 40 % et 41 % des crédits de la mission.

[1] *Projet de loi de finances pour 2027, Projet annuel de performance de la mission « Recherche et enseignement supérieur », p. 10.*

Répartition par programmes des crédits du périmètre « recherche » de la mission dans le projet de loi de finances pour 2027

(en millions d'euros et en CP)



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

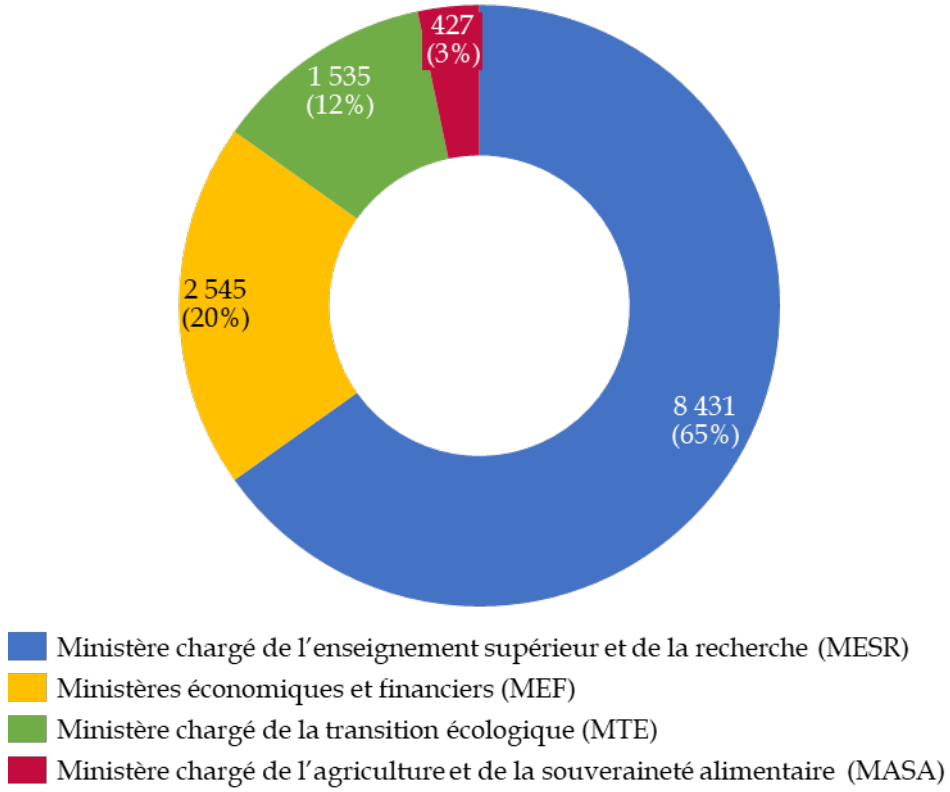
En premier lieu, il est à relever que la mission « Recherche et enseignement supérieur » est une mission interministérielle en conséquence de quoi les différents programmes budgétaires de la mission sont pilotés par des administrations différentes et sont placés sous l'autorité de différents ministres.

Ainsi les cinq programmes budgétaires du périmètre « recherche » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » sont rattachés à quatre périmètres ministériels différents[1] : **le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) ; le ministère chargé de l'économie ; le ministère chargé de la transition écologique et le ministère chargé de l'agriculture.**

[1] *Le ministère de rattachement retenu est fondé sur le rattachement administratif du responsable de programme. Le programme 193 « Recherche spatiale » est rattaché au ministère chargé de l'économie au regard de la désignation du directeur général des entreprises (DGE) comme responsable de programme.*

Ventilation des crédits « recherche » selon le ministère de rattachement dans le projet de loi de finances pour 2027

(en millions d'euros et en CP)



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

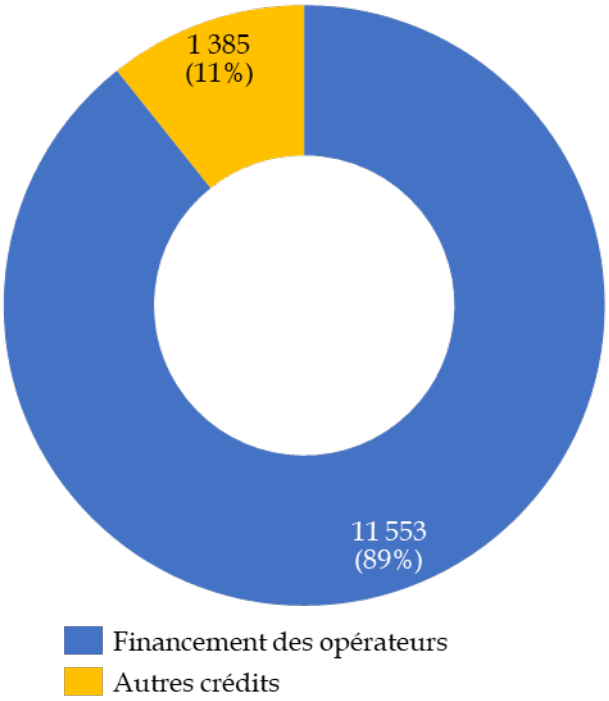
Le caractère interministériel de la mission « Recherche et enseignement supérieur » résulte **du caractère interministériel de la politique de recherche nationale qui fait l'objet d'une coordination nationale assurée par la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) mais qui fait également l'objet d'un pilotage sectoriel** confié aux principaux ministères impliqués dans la recherche publique, dont notamment le ministère chargé de l'économie et le ministère chargé de la transition écologique.

En deuxième lieu, la politique de la recherche nationale présente comme particularité de largement reposer sur un principe de déconcentration fonctionnelle en application duquel les laboratoires de recherche ne sont pas directement intégrés à l'administration centrale mais sont intégrés à des opérateurs de recherche ayant un statut d'établissement public.

Par suite, les crédits des programmes budgétaires du périmètre « recherche » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ont pour objet principal d'être transférer sous forme de subventions budgétaires à des opérateurs qui peuvent être soit pluridisciplinaires comme le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) soit sectoriels comme l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm).

Financement des opérateurs de l'État par les crédits du périmètre « recherche » dans le projet de loi de finances pour 2027

(en millions d'euros et en CP)



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

Sur le périmètre « recherche » de la mission « Recherche et enseignement supérieur », le montant des crédits versés aux opérateurs chargés de la mise en œuvre opérationnelle de la politique de recherche nationale atteint 11,6 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) soit 89 % de l'ensemble des crédits de ce périmètre.

Cette place centrale des opérateurs dans la mise en œuvre concrète de la politique de recherche à plusieurs conséquences en matière budgétaire et de gouvernance. Elle a comme première conséquence de **renforcer le rôle de l'administration centrale, et singulièrement de la Direction générale de la recherche et de l'innovation pour exercer une tutelle étroite** sur les opérateurs financés par les crédits de la mission en assurant un suivi fin et détaillé de leurs activités et en leur assignant des objectifs précis.

Elle a également comme conséquence de complexifier le circuit budgétaire de la dépense dès lors que la grande majorité des crédits budgétaire ouverts sur le périmètre « recherche » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ont vocation à venir s'inscrire comme ressource au sein du budget d'un opérateur dont le solde ne dépend pas uniquement de sa subvention budgétaire annuelle mais également de l'évolution de ses charges d'exploitation ainsi que de sa situation spécifique en matière de trésorerie disponible et de ressources propres.

Cette question de la traçabilité des moyens renvoie également à celle de l'organisation et de la gestion des laboratoires. **Dans son rapport de juillet 2026 consacré aux unités mixtes de recherche (UMR), la Cour des comptes recense 1 131 UMR parmi 4 724 structures publiques de recherche et souligne la dispersion des moyens ainsi que la complexité administrative résultant de la multiplicité des tutelles et de la juxtaposition des procédures de gestion. Elle préconise notamment une concentration des moyens et une simplification de leur gestion.**

Une réforme est d'ores et déjà engagée. La circulaire ministérielle du 27 juillet 2026 fixe un objectif de déploiement de la délégation globale de gestion (DGG) dans au moins 40 % des UMR de chaque établissement au 1er janvier 2027, 60 % au 1er janvier 2028 et 80 % au 1er janvier 2029.

Le rapporteur spécial estime nécessaire que la Direction générale de la recherche et de l'innovation et les organismes nationaux de recherche rendent compte annuellement de la réalisation de ces objectifs, mais également de leurs effets mesurables : évolution des coûts de gestion, réduction des procédures administratives, temps effectivement libéré pour les activités scientifiques et mutualisations réalisées.

Ce suivi devrait **s'accompagner d'une revue des missions respectives des principaux organismes de recherche**, afin d'identifier les éventuels chevauchements et les possibilités de rationalisation, sans fragiliser les capacités scientifiques ni l'ancrage territorial des laboratoires.

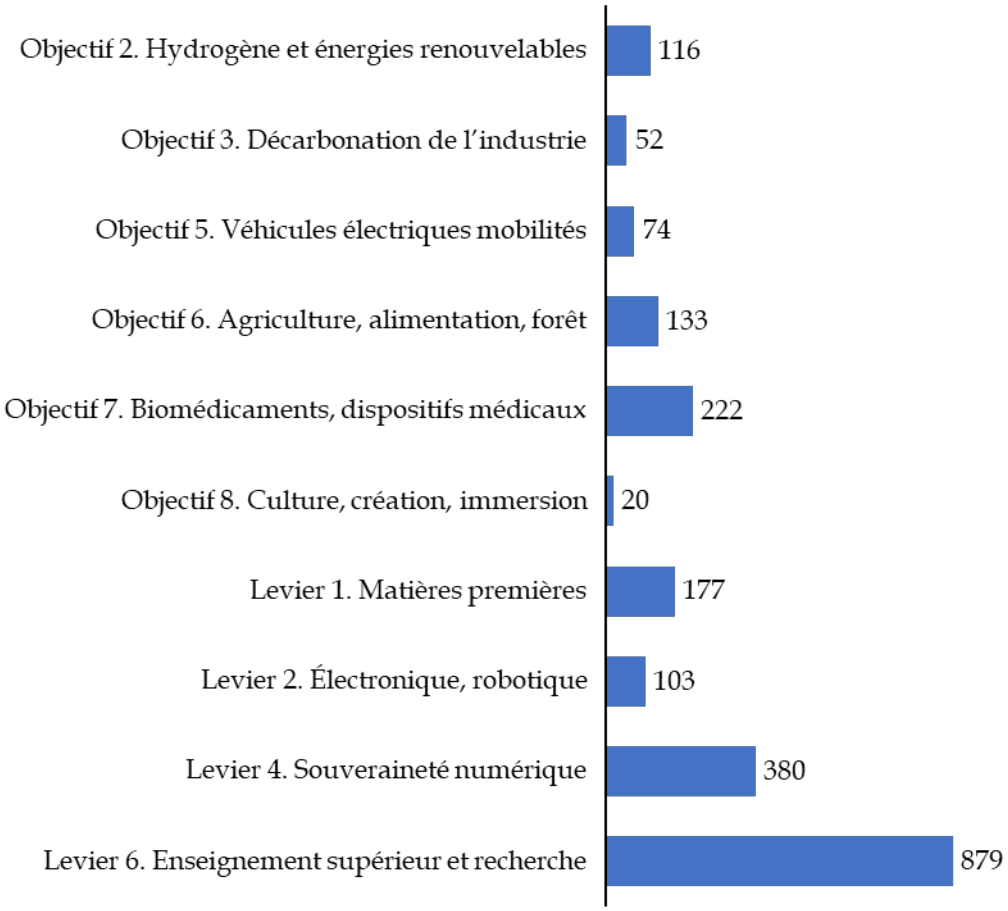
En troisième lieu, le rapporteur spécial remarque que la politique nationale de la recherche repose concurremment sur les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » et sur les aides du plan France 2030. En effet, en compléments des crédits budgétaires conventionnels de la mission « Recherche et enseignement supérieur » qui financent à la fois les subventions budgétaires versées aux opérateurs nationaux de recherche et le dispositif de recherche sur projets générique piloté par l'Agence nationale de la recherche (ANR), **l'Agence nationale de la recherche (ANR) pilote également des canaux complémentaires de financement au titre de son statut d'opérateur du plan France 2030.**

Lancé en octobre 2021 par le Président de la République et doté d'une enveloppe pluriannuelle globale de 54 milliards d'euros, le plan France 2030 a pour objectif d'accélérer l'innovation en soutenant la recherche et l'investissement dirigés vers 10 objectifs et 7 leviers identifiés comme prioritaire pour la modernisation et la décarbonation du tissu économique.

Le levier n° 6 « Enseignement supérieur et recherche » du plan France 2030 a pour objectif de **soutenir le financement des organismes publics de recherche et de financer des dépenses de recherche à travers les dispositifs des « programmes et équipements prioritaires de recherche » (PEPR)** qui sont gérés par des opérateurs nationaux de recherche et qui finance des projets de recherche soit dans certains secteurs identifiés comme prioritaires dans le cadre du plan France 2030 (PEPR sectoriels) soit dans le cadre d'une démarche de recherche générique pour évaluer le potentiel de certains champs de recherche émergents (PEPR exploratoires).

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

(en millions d'euros)



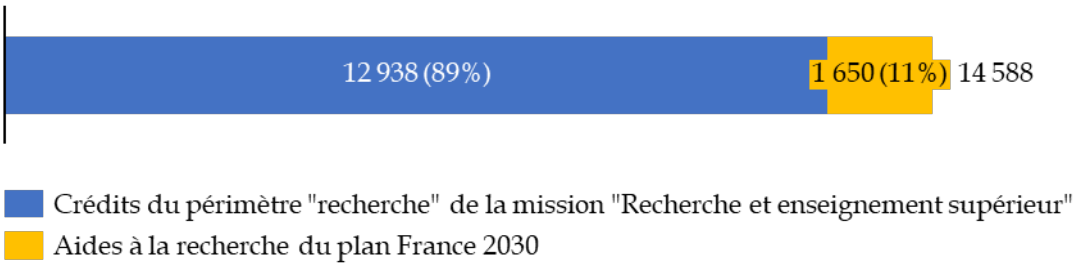
Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

Pour l'exercice 2027, le rapporteur spécial relève que le montant des aides du plan France 2030 qui seront décaissées **auprès des bénéficiaires finaux par l'Agence nationale de la recherche (ANR) atteint 1 650 millions d'euros, ce qui représente 13 % du montant total des crédits de paiement (CP) dont l'ouverture est proposée sur le périmètre « recherche » de la mission « Recherche et enseignement supérieur »**. Ce niveau de soutien apporté aux organismes de recherche et aux équipes de recherche souligne la complémentarité entre ces deux modes de financement et la nécessité de tenir compte dans l'évaluation des crédits de la mission de l'existence d'un canal parallèle de financement à travers les crédits non-conventionnels du plan France 2030 qui sont inscrit sur les programmes de la mission « Investir pour la France de 2030 ».

Le rapporteur spécial note que les voies complémentaires de financement de la recherche publique ne facilite pas son suivi financier et souligne l'utilité que représenterait la mise en place d'un tableau de bord régulièrement actualisé par le ministère chargé de la recherche qui permette de distinguer clairement et de manière exhaustive, pour chaque exercice budgétaire, les catégories de financement suivantes : subventions budgétaires versées aux opérateurs de recherche, aides financées par l'Agence nationale de la recherche, aides du plan France 2030, aides financées par le budget de l'Union européenne, ressources propres des opérateurs au titre des services fournis à des clients ayant une activité commerciale.

Financement budgétaire de la recherche et de l'innovation

(en millions d'euros)



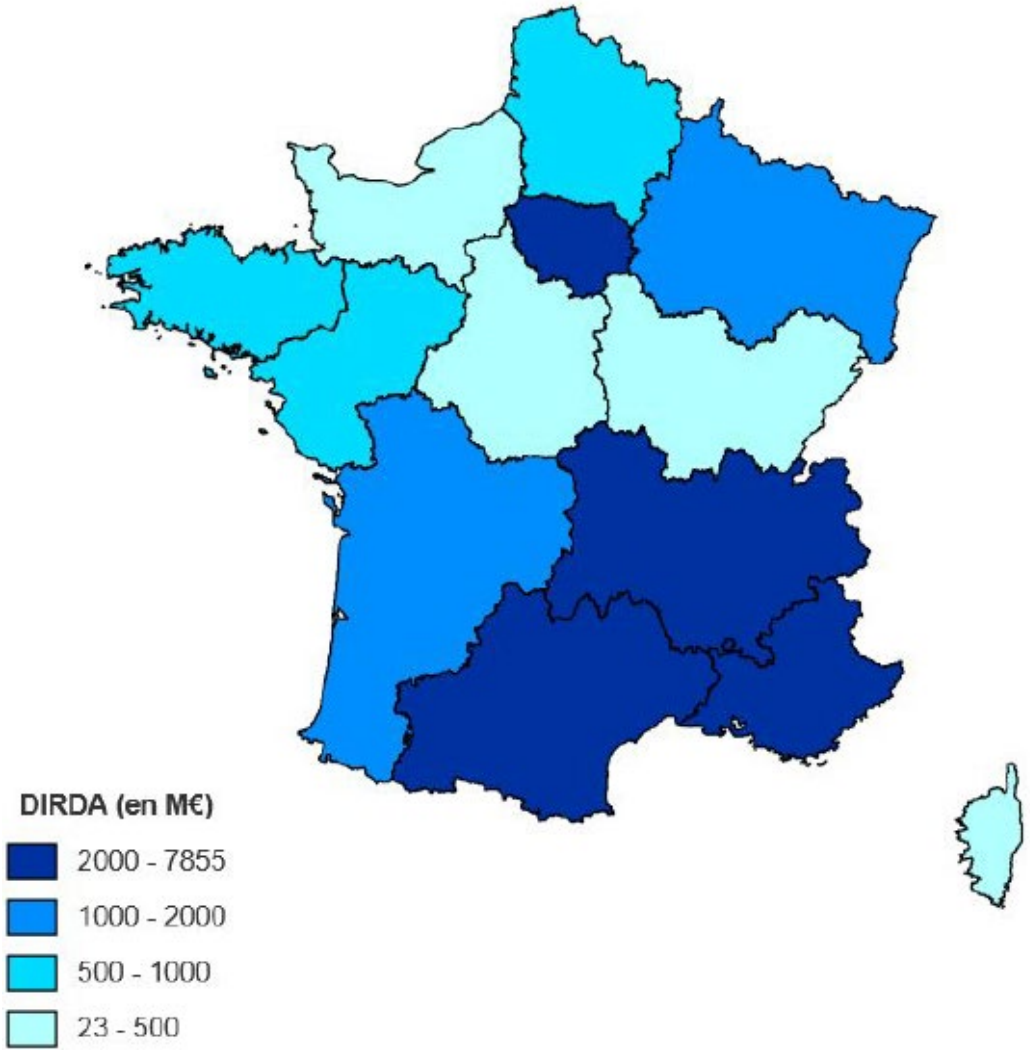
Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

Enfin en **quatrième lieu**, le rapporteur spécial souligne que les crédits du périmètre « recherche » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ont un effet **sur l'ensemble du territoire national dès lors que les organismes nationaux de recherche et les établissements d'enseignement supérieur dans le cadre de leur activité de recherche sont répartis sur l'ensemble du territoire et soutiennent des équipes de recherche présentes dans les différentes régions**. Ainsi les dépenses intérieures de recherche des administrations sont réalisées à hauteur de deux tiers environ (64 %) en dehors de l'Île-de-France. Il est notamment à relever à ce titre que six régions métropolitaines ont accueilli en 2024[1] un montant de dépenses publiques de recherche supérieur à un milliard d'euros.

[1] *Données les plus récentes disponibles.*

Répartition territoriale des dépenses publiques de recherche en 2024

(en millions d'euros)



Note : DIRDA : dépenses intérieures de recherche et développement des administrations.

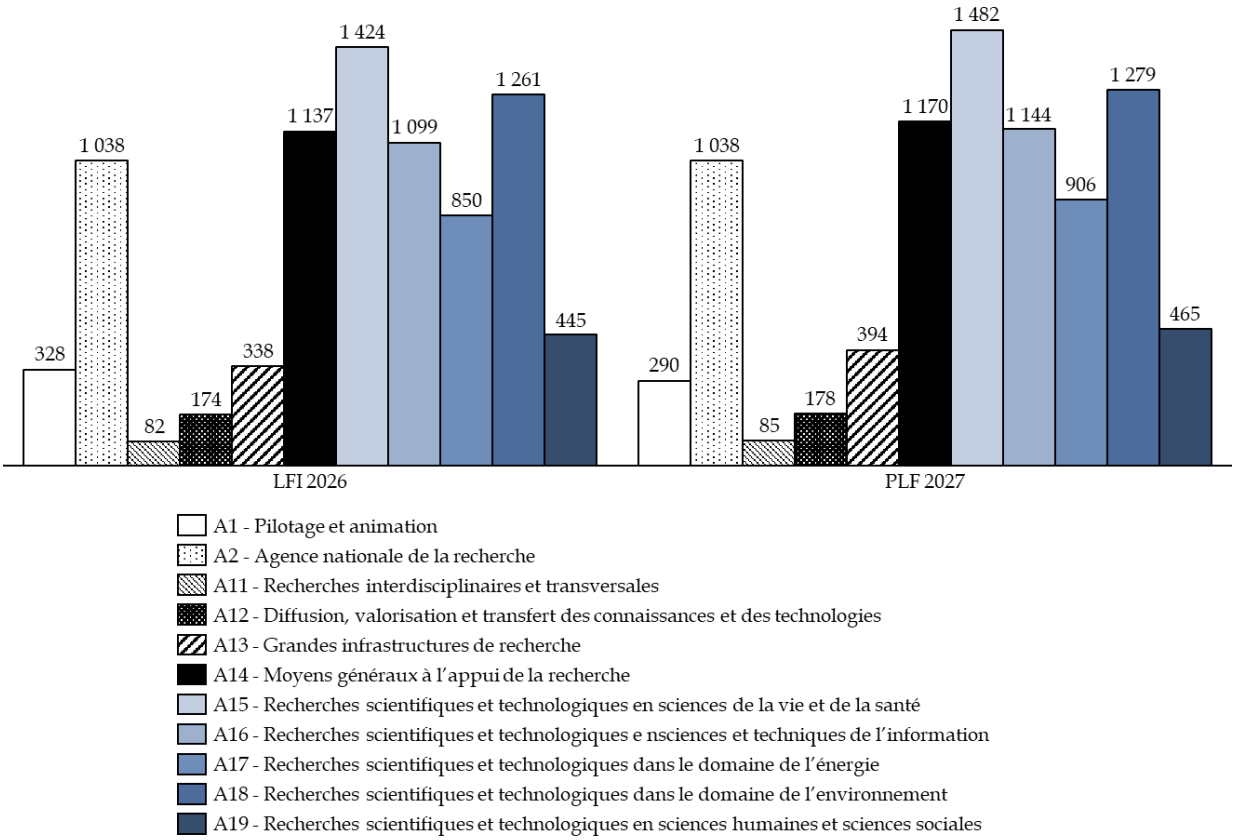
Source : commission des finances, d'après les données du MESR

A. LE PROGRAMME 172 « RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES » CONNAIT UNE LÉGÈRE HAUSSE DE SES CRÉDITS QUI ATTEIGNENT 8 431 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 2027 de 8 431 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

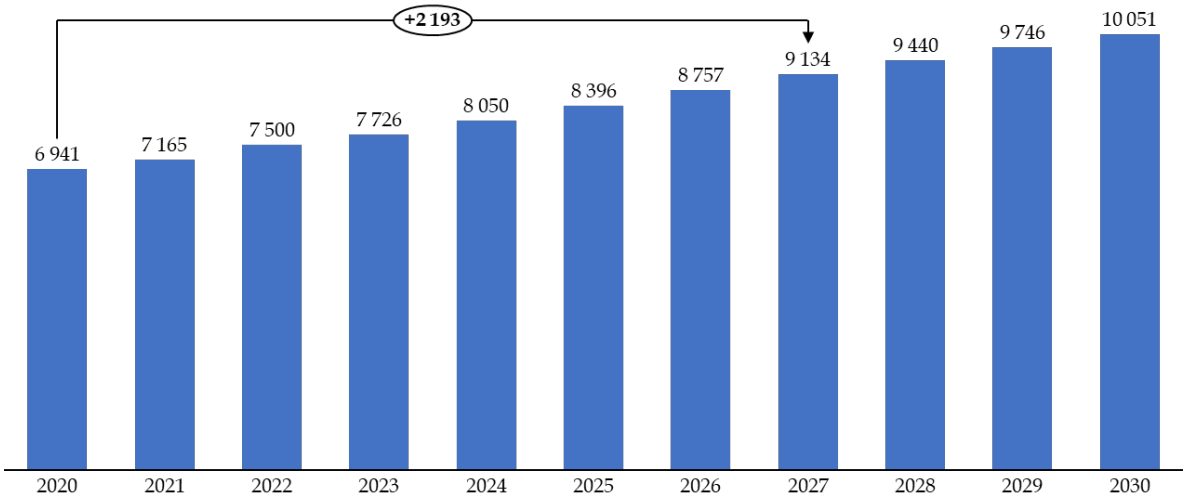
Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » constitue le principal programme budgétaire dans le **périmètre de la loi de programmation de la recherche (LPR) du 24 décembre 2020**[1]. Selon la trajectoire inscrite à l'article 2 de la loi de programmation[2], la cible des crédits de paiement (CP) pour 2027 est fixée à 9 134 millions d'euros. Le montant de crédits proposés pour 2027 se situe **en-deçà de cette cible à hauteur de 703 millions d'euros, soit 8 % du montant total de la cible.**

[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] *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.*

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.

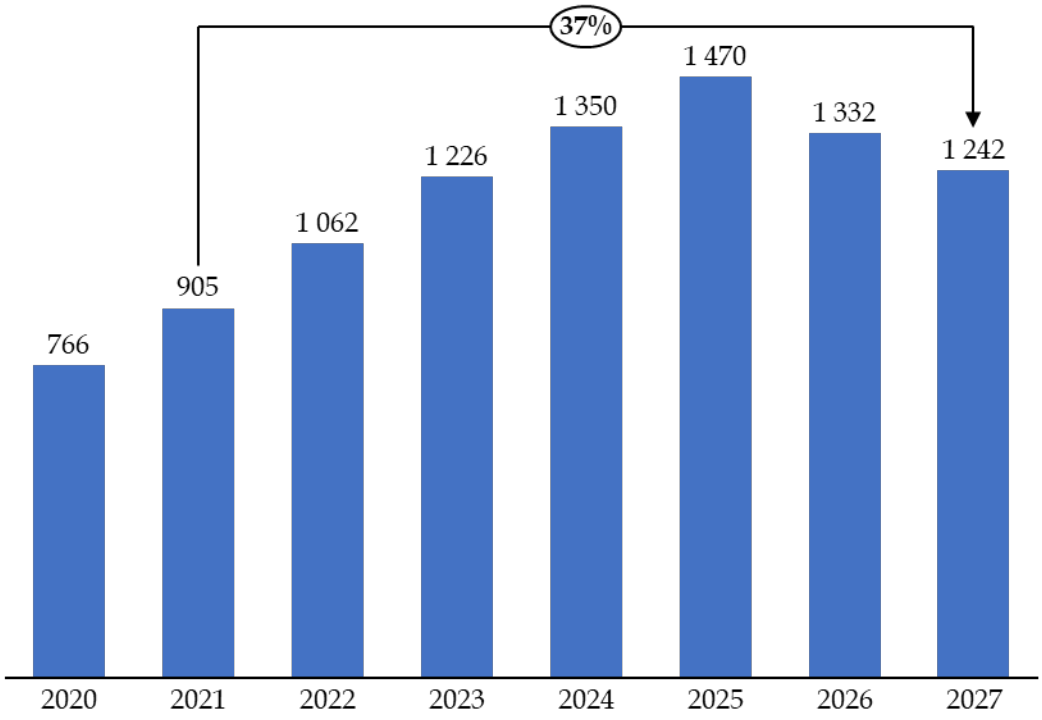
Parallèlement, l'action n°2 du programme 172 sert de support budgétaire au financement de l'Agence nationale de la recherche. Pour l'exercice 2027, le projet de loi dans sa version initiale propose une réduction de 7 % des crédits en autorisations d'engagement (AE) pour atteindre un montant annuel de 1 242 millions d'euros, **ce qui représente toutefois une hausse de 37 % par rapport à l'enveloppe allouée en autorisations d'engagement (AE) pour l'exercice 2021.**

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 succès[1] aux appels à projets (AAP) de l'agence, qui est passé de 19,2 % en 2020 à 22,6 % en 2025, avec **une cible fixée à 30 %[2]. Le rapporteur spécial relève au reste que le taux de préciput[3] a été fixé à 27 % pour 2026.**

[1] *Rapport entre le nombre de projets soumis et le nombre de projets financés.*
[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, rapport annexé, 1 du A du III.*
[3] *Le préciput correspond à la part de financement qui est versée non au porteur de projet mais aux établissements qui y participent.*

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 légère hausse des crédits du programme qui ne font pas l'objet de mesures d'économies, avec une augmentation de 197 millions d'euros soit 3 % du montant total des subventions versées aux opérateurs par le programme en 2027 qui atteint 7 607 millions d'euros en CP en 2027[1].

[1] *Projet de loi de finances pour 2027, Projet annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur », p. 213.*

Subventions budgétaires aux principaux opérateurs du programme 172

(en millions d'euros et en CP)

Opérateur	LFI 2026	PLF 2027	*Variation annuelle*
CEA	750	773	*+3%*
CNRS	3 058	3 201	*+5%*
Inrae	872	884	*+1%*
Inserm	739	749	*+1%*

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

Enfin, le rapporteur spécial regrette l'arbitrage fait par le Gouvernement concernant la répartition des crédits du programme 172 consistant à réduire les crédits dédiés au soutien à l'innovation et inscrits à l'action n° 1 « Pilotage et animation » à hauteur de 15 millions d'euros pour réorienter ces crédits vers d'autres dispositifs financés par le programme dont notamment les aides de l'Agence nationale de la recherche (ANR). Au regard de l'importance stratégique de soutenir non seulement la recherche fondamentale mais également la valorisation des résultats de la recherche, le rapporteur spécial espère que le financement des dispositifs de soutien à l'innovation pourra être rétabli à court ou moyen terme.

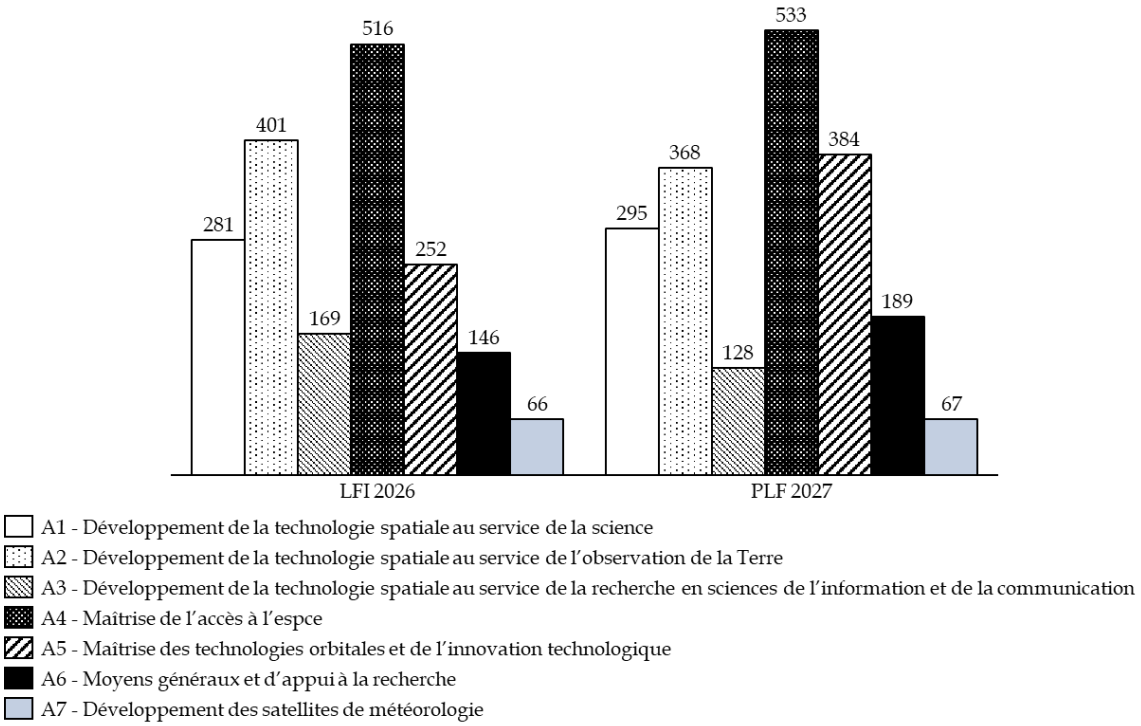
B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 193 « RECHERCHE SPATIALE », PRINCIPAL INSTRUMENT DE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE SPATIALE FRANÇAISE, ATTEIGNENT 1 964 MILLIONS D'EUROS

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 (ESA[1]) représentant **un montant proposé de 1 029 millions d'euros de crédits de paiement (CP) en 2027, soit 52 % de l'ensemble des crédits proposés pour le programme.**

[1] *European Space Agency.*

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 2020[1]. **La loi de programmation prévoyait une cible de 1 970 millions d'euros pour le programme 193 pour l'exercice 2027. Le projet de loi de finances n'atteint pas cette cible** avec un montant de crédits de paiement proposés de 1 964 millions d'euros soit une sous-exécution de cette cible à hauteur de 6 millions d'euros soit seulement 0,3 % de la cible.

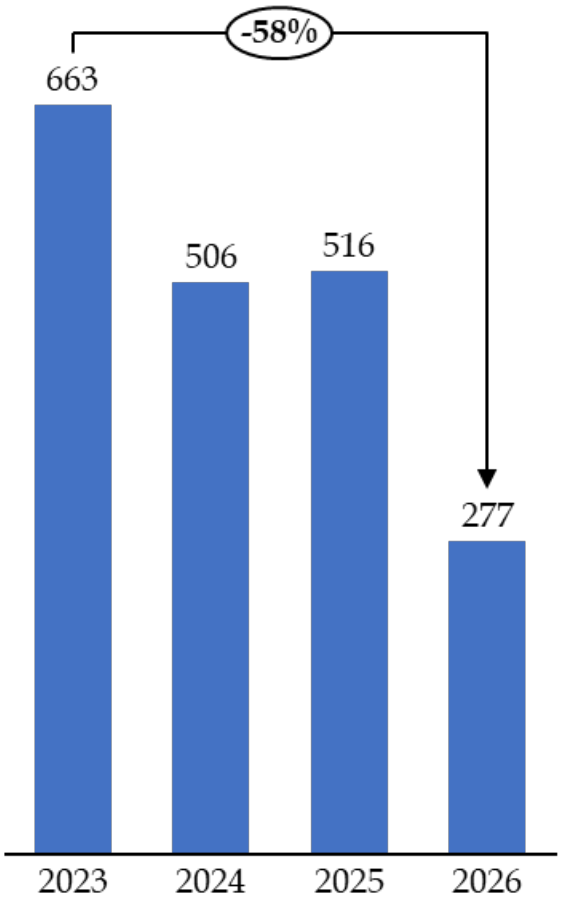
Cette sous-exécution proposée pour 2027 constituera **le quatrième exercice pour lequel la cible fixée par la loi de programmation de la recherche (LPR) sera sous-exécutée pour le programme 193.**

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 277 millions d'euros à la fin de l'exercice 2026.**

[1] *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.*

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 2026 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.

Après quatre lancements réalisés en 2025, l'exercice 2026 constitue un exercice de consolidation pour le lanceur Ariane 6 qui a réalisé quatre lancements lors des trois premiers trimestres de l'année 2026 dont **trois vols commerciaux et un lancement institutionnel avec la mise en orbite MTG-I2 d'Eumetsat en août 2026.** Trois lancements sont programmés par surcroît pour le dernier trimestre 2026 ce qui portera le nombre total de lancements réalisés à sept.

L'année 2027 sera de nouveau structurante pour le programme Ariane 6 avec **une cible de neuf lancements**, notamment pour le compte du groupe Amazon dans le cadre de la mise en orbite des satellites de la constellation de télécommunication Kuiper, ce qui correspond à la cadence de référence annuelle visée par ArianeGroup.

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 janvier 2025 des commandes pour au moins 32 missions spatiales[1].**

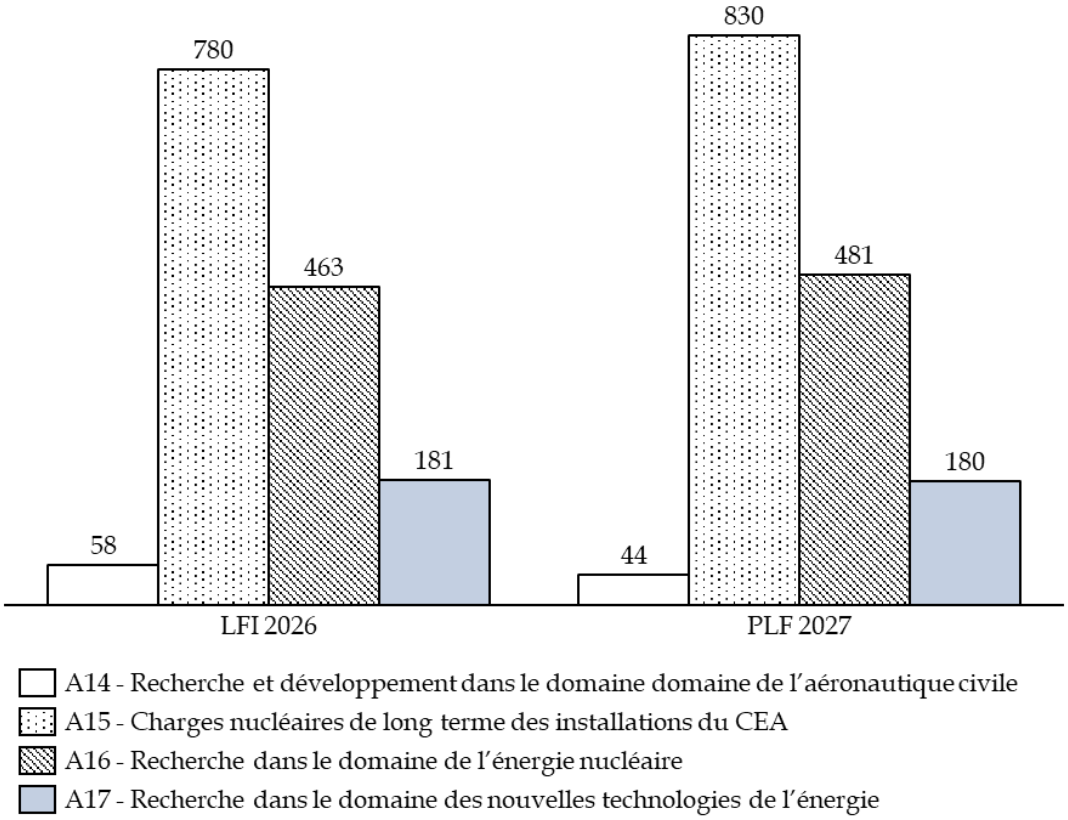
C. LE PROGRAMME 190 « RECHERCHE DANS LES DOMAINES DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES » S'ÉTABLIT À 1 535 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS PROPOSÉS POUR 2027 EN AUGMENTATION DE 4 % PAR RAPPORT À L'EXERCICE 2026

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] *Arianespace, 29 janvier 2025, « Arianespace lancera le télescope spatial PLATO de l'ESA avec Ariane 6 ».*

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, le programme 190 constitue 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, avec le programme 424 « Financement des investissements stratégiques » de la mission « Investir pour la France de 2030 ».

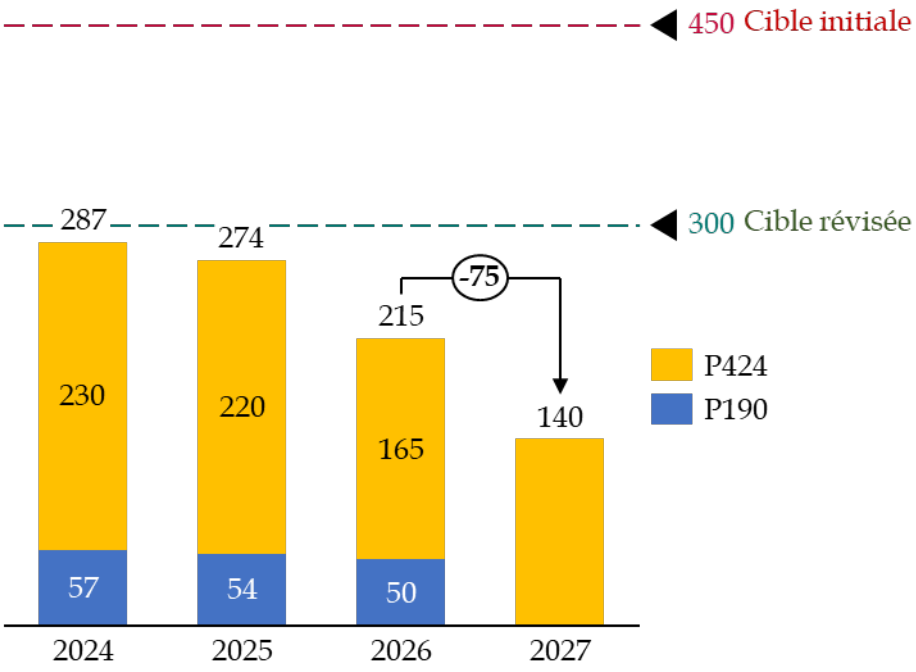
Alors que cette cible de 300 millions d'euros a déjà été sous-exécutée en 2024 à hauteur de 13 millions d'euros et en 2025 à hauteur de 22 millions d'euros, les prévisions actuelles font apparaître non seulement une lourde sous-exécution à hauteur de 85 millions d'euros en 2026 mais surtout le recul brutal des financements pour l'année 2027 **avec l'absence d'ouverture d'autorisations d'engagement (AE) pour ce dispositif sur le programme 190 dans le projet de loi de finances pour 2027 déposé par le Gouvernement et un montant prévisionnel de 140 millions d'euros financés par les crédits de la mission « Investir pour la France de 2030 » pour ce même exercice.**

Ce **risque de recul brutal des financements en 2027** est à regretter au regard de l'importance de la stabilité du financement de ces aides qui a été souligné par la commission des finances dans son rapport publié en juillet 2025[1].

Le rapporteur spécial relève également que **la publication par le Gouvernement d'une trajectoire pluriannuelle de financement pour les aides du Conseil pour la recherche aéronautique civile (Corac)** qui permette de clairement distinguer, pour une période d'au moins trois exercices, le montant total des nouvelles aides attribuées mesurées par le montant des autorisations d'engagement (AE) en les ventilant entre les programmes 190 et 424 serait de nature à **crédibiliser le soutien apporté par l'État à la filière aéronautique.**

Aides publiques à la recherche aéronautique civile (guichet Corac)

(en millions d'euros et en AE)



Source : commission des finances

En second 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 civile.** Ces financements permettent de soutenir l'activité de recherche du CEA dans l'ensemble des

[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 Jean-François Rapin, Laurent Somon et Thomas Dossus.*

domaines en lien avec l'énergie nucléaire civile, qui bénéficie à la relance de la filière nucléaire à la fois à travers la prolongation de la durée du vie du parc actuel et les programmes de constructions de nouveaux réacteurs de grande taille pour agrandir le parc du groupe EDF, ainsi que par l'émergence de nouveaux acteurs industriels dans le cadre du développement technologique des petits réacteurs modulaires (SMR[1]). Pour l'exercice 2027, **le projet de loi de finances prévoit une augmentation de 18 millions d'euros en crédits de paiement (CP) de l'action n°16 soit une hausse de 4 % des crédits de l'action.**

Quant à l'information présentée dans la documentation budgétaire, le rapporteur spécial regrette toutefois que les informations relatives à l'action n°16 « Recherche dans le domaine de l'énergie nucléaire » du programme 190 publiées dans le programme annuel de performance (PAP) du programme ne permette pas d'isoler clairement les crédits du programme dédiés au financement du chantier de construction du réacteur Jules Horowitz. Le rapporteur rappelle et soutien à cet égard la recommandation formulée en juillet 2026 par la commission des finances du Sénat tendant à la publication par le Gouvernement d'un plan de financement pluriannuel et stabilisé pour la construction du réacteur Jules Horowitz[2].

D. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 192 « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE » ATTEIGNENT 581 MILLIONS D'EUROS PROPOSÉS EN CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2027 POUR FINANCER NOTAMMENT LE VOLET SOCIAL DU DISPOSITIF « JEUNES ENTREPRISES INNOVANTES » (JEI)

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, il 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 2025[3] a rehaussé ce seuil à 20 %.

---

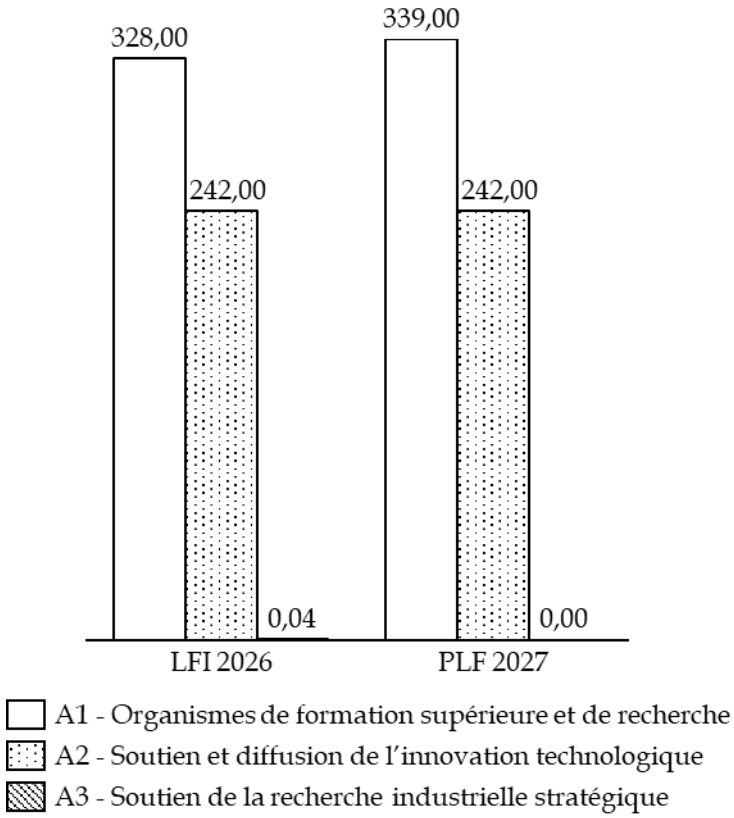
[1] *Small Modular Reactor.*

[2] *Sénat, commission des finances, 7 juillet 2026, n° 856 (2025-2026), Rapport d'information sur le soutien public à la recherche et à l'innovation dans le domaine de l'énergie nucléaire, au rapport des sénateurs Jean-François Rapin et Laurent Somon.*

[3] *Loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025.*

Évolution des crédits du programme 192 par actions

(en millions d'euros et en CP)



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

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[1]. 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 1er janvier 2025, en conservant uniquement le dispositif des jeunes entreprises universitaires (JEU)[2]. **L'extinction programmée du volet social des jeunes entreprises innovantes (JEI) aurait eu pour conséquence une réduction substantielle des crédits du programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle ».**

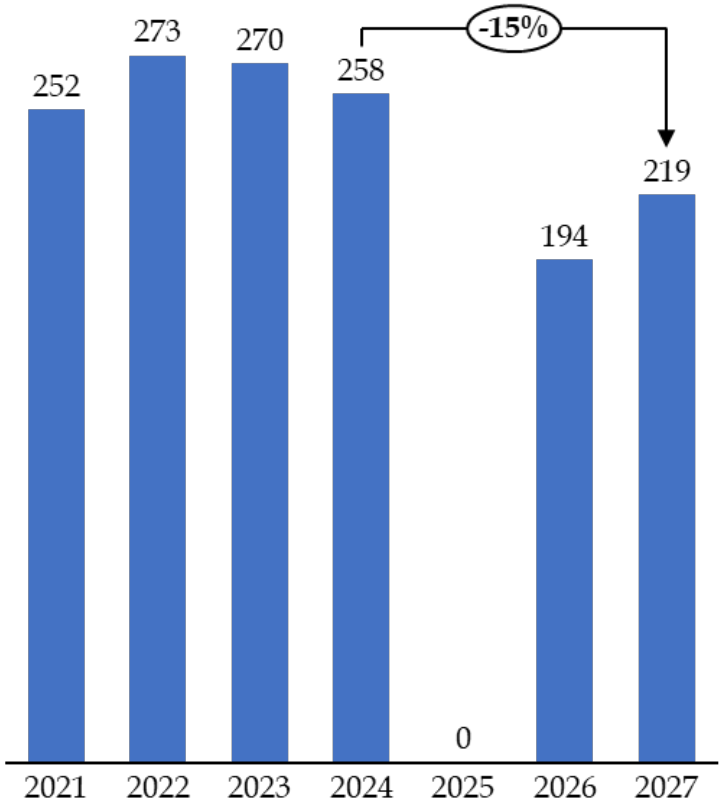
Pour autant, le législateur a finalement décidé de conserver le volet social du dispositif des JEI avec un resserrement de son périmètre d'application aux entreprises dont les dépenses de recherche et développement atteignent 20 % de leurs charges déductibles.

[1] *Article 69 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.*
[2] *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, article 7.*

Le rapporteur relève que la loi de finances pour 2026 a élargi le champ d'application du dispositif des « jeunes entreprises innovantes »[1] en créant une nouvelle catégorie d'entreprises bénéficiaires, les « jeunes entreprises innovantes à impact » (JEII), qui **sont des entreprises dont les dépenses de recherche et développement sont situées entre 5 % et 20 % de leurs charges et qui répondent soit aux critères des jeunes entreprises d'utilité sociale[2] soit aux critères des entreprises de l'économie sociale et solidaire[3].**

Coût budgétaire du volet social du dispositif des« jeunes entreprises innovantes » (JEI)

(en millions d'euros)



Note : L'absence de crédit budgétaire pour l'exercice 2025 résulte d'un défaut de coordination entre la loi de finances initiale et la loi de financement de la sécurité sociale qui s'est traduit par la constitution d'une dette de l'État auprès de la Sécurité sociale.

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

[1] *Article 23 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.*
[2] *Article L. 3332-17-1 du code du travail.*
[3] *Article 1 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.*

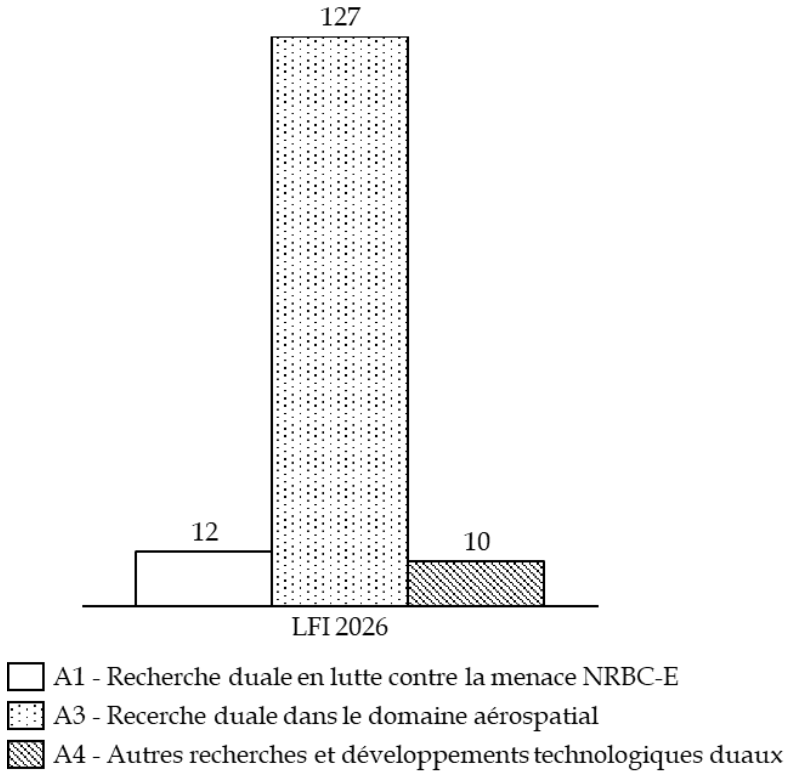
Parallèlement, la stabilisation des crédits de l'action n°1 « Organismes de formation supérieure et de recherche » correspond à **la stabilisation des crédits du programme affectés aux opérateurs en 2027 et notamment à la stabilité de la subvention versée au groupe « Mines Télécom » (GMT)** qui atteint 303 millions d'euros en crédits de paiement (CP) pour 2027.

E. LE PROJET DE LOI DE FINANCES PRÉVOIT DE SUPPRIMER LE PROGRAMME 191 « RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE) » AU PROFIT D'UNE VENTILATION DES CRÉDITS CORRESPONDANT ENTRE LES PROGRAMMES 193 ET 144

Le **programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) »** était 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 permettait 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 du programme en 2026 était de 149 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Crédits du programme 191 par actions dans la loi de finances initiale pour 2026

(en millions d'euros et en CP)



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

Dans le projet de loi de finances pour 2027, **le Gouvernement a fait le choix de supprimer le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » et de répartir les crédits correspondants entre le programme 193 « Recherche spatiale » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » et le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » de la mission « Défense »[1].**

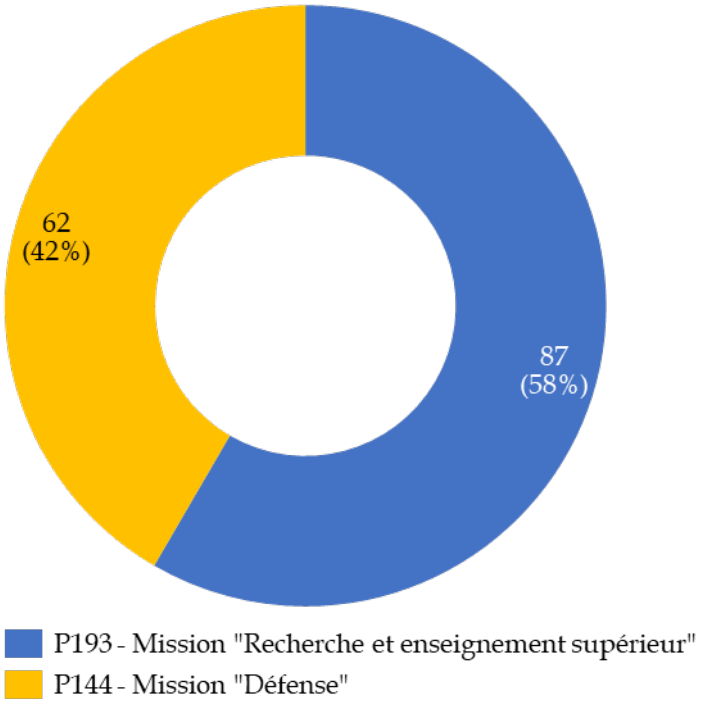
Le rapporteur spécial prend acte de la suppression de ce programme, qui **avait pour avantage de donner de la visibilité à la recherche duale** mais pour inconvénient de constituer un complément de subvention entièrement dirigé vers deux établissements de recherche, **sans être intégré aux lois de programmation actuellement en vigueur pour le financement de la recherche et pour le financement des forces armées.**

Le rapporteur spécial souligne en tout état de cause que le gain de lisibilité budgétaire apporté par la suppression du programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » **ne sera justifié qu'à la condition que le transfert à hauteur de 62 millions d'euros de crédits de paiement (CP) vers le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » de la mission « Défense » ne se fasse pas au détriment du financement de la recherche duale**. Ceci suppose que ces crédits continuent d'être mobilisés par la Direction générale de l'armement pour financer des projets de recherche ayant des applications civiles et militaires et portés par des établissements publics de recherche dont en particulier le Centre national d'études spatiales (Cnes) qui mène depuis plusieurs années des projets de recherche duale qui étaient antérieurement financés par les crédits du programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) ».

[1] *Projet de loi de finances pour 2027, Projet annuel de performance de la mission « Recherche et enseignement supérieur », p. 10.*

Répartition des transferts de crédits au titre de la suppression du programme 191

(en millions d'euros et en CP)



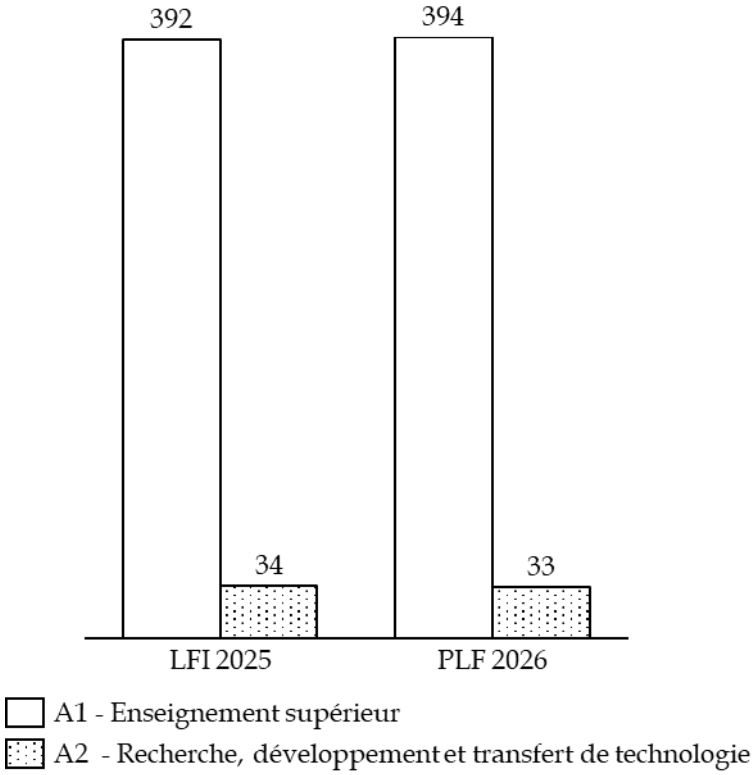
Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

F. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 142 « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES » ATTEIGNENT 427 MILLIONS D'EUROS POUR FINANCER NOTAMMENT LE RÉSEAU DES ÉCOLES D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR AGRICOLE ET VÉTÉRINAIRE

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 2025-2026 atteignent un nombre total de 9 720 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 stabilisée à un niveau de 22 millions d'euros de crédits de paiement (CP) proposés pour 2027.

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2027 PERMET DE MAINTENIR LE SOUTIEN PUBLIC À LA RECHERCHE GÉNÉRIQUE ET À LA RECHERCHE DIRIGÉE

1. La hausse des crédits dédiés à la recherche pluridisciplinaire permet à la fois de maintenir un niveau élevé de financement de la recherche sur projet et de consolider le financement des grands opérateurs de recherche.

Le rapporteur spécial commence par souligner que, conformément à son objectif, la loi de programmation de la recherche (LPR) du 24 décembre 2020[1] **a eu pour effet d'engager une forte dynamique de réinvestissement dans la recherche publique.**

Ainsi le montant proposé par le Gouvernement pour l'exercice 2027 pour les crédits du programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », qui atteint 8,4 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), **représente une hausse très significative de 1,5 milliard d'euros supplémentaire par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.**

Conformément aux objectifs fixés par la loi de programmation de la recherche (LPR) du 24 décembre 2020[2], cette hausse substantielle du budget dédié à la recherche publique poursuit un double objectif de hausse du financement de la recherche sur projet et de consolidation des financements par subvention budgétaire des frais de fonctionnement courant des organismes nationaux de recherche.

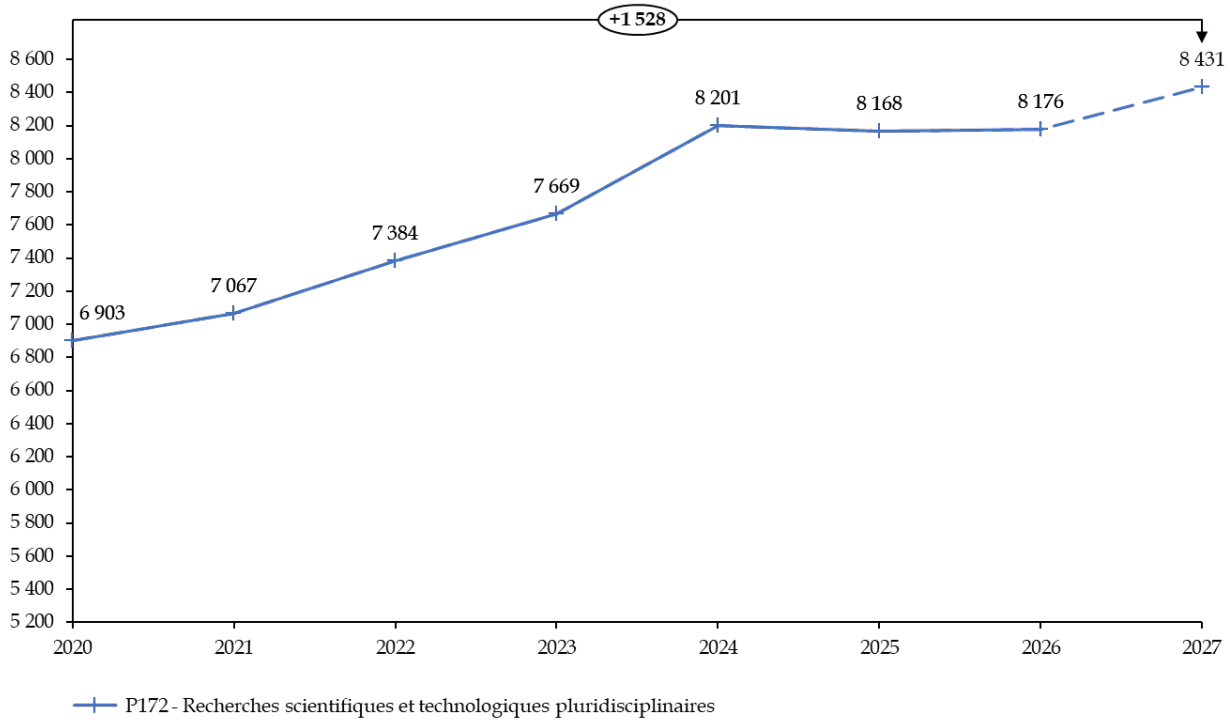
---

[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] *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.*

Évolution des crédits du programme 172

(en millions d'euros et en CP)



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

Le rapporteur spécial **relève que la hausse soutenue depuis plusieurs années du programme 172 s'explique par la montée en puissance du financement de la recherche sur projets à travers les subventions distribuées par l'Agence nationale de la recherche (ANR) aux projets lauréats de ses appels à projet (AAP) dont notamment son appel à projet générique (AAPG) organisé chaque année.**

Pour l'exercice 2027, le rapporteur spécial note avec intérêt le choix fait par le Gouvernement de **proposer un freinage de la trajectoire de hausse des autorisations d'engagement (AE) mis à la disposition de l'Agence nationale de la recherche (ANR) avec un recul de 7 % des autorisations d'engagement (AE)** dont l'ouverture est proposée en 2027 par rapport à la loi initiale pour 2026 pour atteindre un montant de 1,2 milliard d'euros pour l'année 2027.

Ce choix **rejoint les orientations proposées depuis deux ans par la commission des finances[1] qui avait déjà proposé de stabiliser les autorisations d'engagement (AE) ouvertes au profit de l'Agence nationale de la recherche (ANR) pour tenir compte de la dégradation aiguë de nos finances publiques** et pour maintenir l'équilibre nécessaire entre les crédits dédiés à la recherche sur projet et les crédits dédiés au financement structurel des organismes nationaux de recherche.

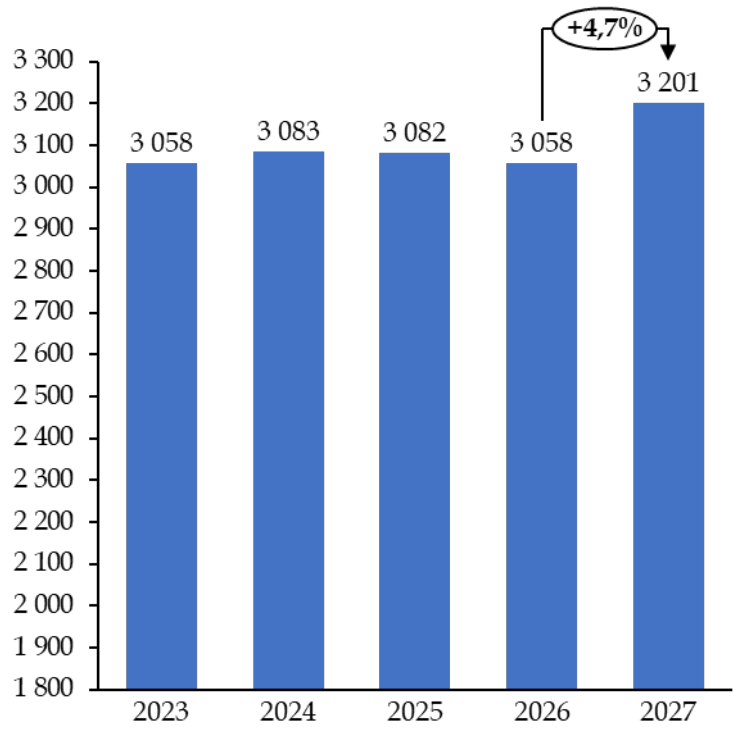
Parallèlement, et alors que la hausse des crédits du programme 172 préalablement décrite ne s'était pas traduite par une hausse notable de la subvention budgétaire versée au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) depuis 2023, **le rapporteur spécial relève également le choix fait par le Gouvernement de rehausser en 2027, à hauteur de 4,7 %, le montant de la subvention budgétaire versée au CNRS depuis le programme 172**. Cette hausse apparaît comme justifiée au regard de l'importance de consolider le financement des organismes nationaux de recherche, qui financent les charges courantes des équipes de recherche et en particulier les traitements des chercheurs permanents au sein des laboratoires et équipes de recherche, et de ne pas s'engager dans une trajectoire de financement de la recherche sur projets qui se fasse au détriment de la situation budgétaire des organismes nationaux de recherche.

Le rapporteur spécial regrette toutefois que la documentation budgétaire ne permette pas de décomposer clairement la hausse de la subvention budgétaire versée au CNRS entre les fractions qui relèvent de la nécessité de compenser certaines hausses tendancielles de charges liées notamment au « glissement vieillesse-technicité » (GVT) des personnels du CNRS et la hausse de dotation dédiée à l'augmentation des moyens pilotables mis à la disposition des laboratoires et équipes de recherche.

[1] *Sénat, commission des finances, 24 novembre 2025, n° 139 (2025-2026), Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2026, tome III, annexe n° 23 « Recherche et enseignement supérieur », au rapport du sénateur Jean-François Rapin et de la sénatrice Vanina Paoli-Gagin ; Sénat, commission des finances, 21 novembre 2024, n° 144 (2024-2025), Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2025, tome III, annexe n° 24 « Recherche et enseignement supérieur », au rapport du sénateur Jean-François Rapin et de la sénatrice Vanina Paoli-Gagin.*

Évolution de la subvention budgétaire versée au CNRS par le programme 172

(en millions d'euros et en CP)



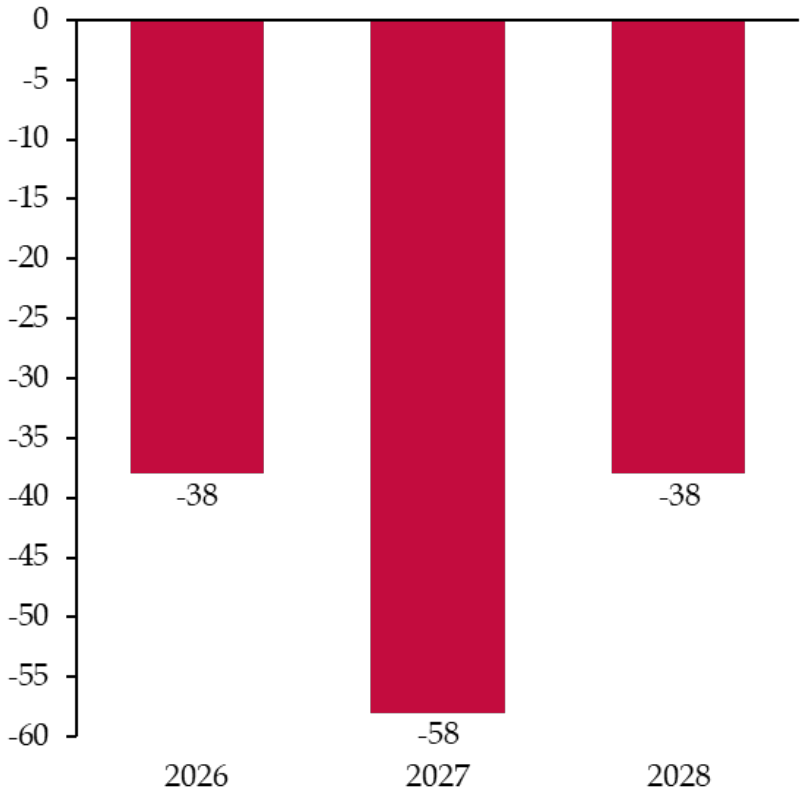
Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

2. La hausse des crédits dédiés à la recherche dans le domaine de l'énergie nucléaire civile est opportune au regard des enjeux associés tandis que la politique spatiale française demeure soumise à des contraintes budgétaires importantes

Dans le domaine de la politique spatiale, qui fait l'objet d'un financement intégré au sein du programme 193 « Recherche spatiale » qui finance à la fois la subvention budgétaire versée au Centre national d'études spatiales (Cnes) et la participation de la France au budget de l'Agence spatiale européenne (Esa), le rapporteur spécial souligne que **les exercices récents ont été marqués par des décisions de mise à contribution du Cnes en imposant à cet opérateur une réorganisation de son fonctionnement et de sa programmation** pour tenir compte de la contraction imposée de sa trajectoire de financement.

Répartition des économies arbitrées par le Gouvernement en novembre 2025 pour le Cnes

(en millions d'euros)



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

Ainsi le rapporteur spécial souligne **qu'en novembre 2025 le Gouvernement a fait le choix d'adopter une mesure de réduction pluriannuelle de la trajectoire de financement du Cnes à hauteur de 135 millions d'euros entre 2026 et 2028.**

Cette mesure, qui intervenait après un premier plan d'économies intervenu en 2025 et qui avait eu pour conséquence de décaler dans le temps certains programmes et de réduire les réserves de l'établissement, a rendu **nécessaire la construction d'un plan global d'économies à hauteur de 300 millions d'euros pour le Cnes pour la période 2026-2028.**

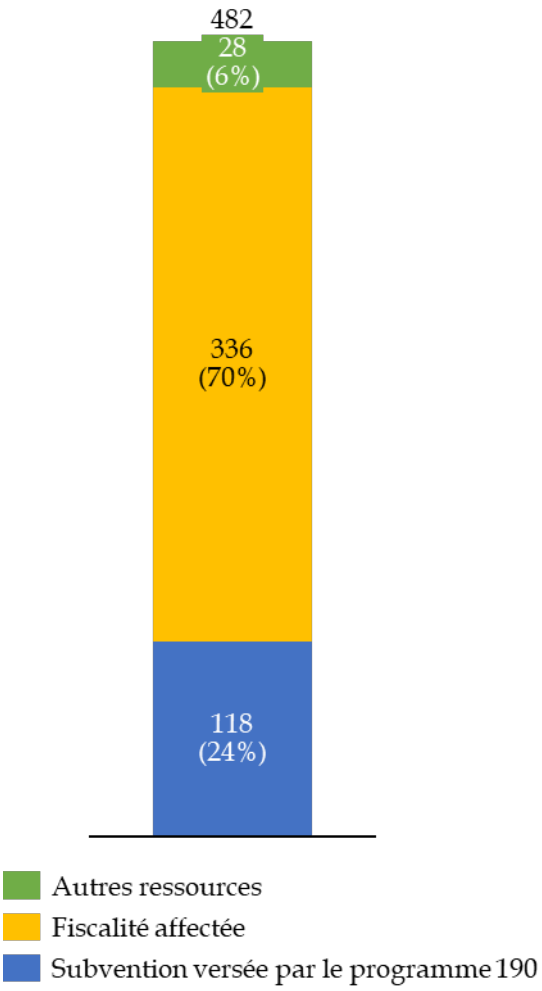
Sans remettre en cause la nécessité de réduire la pression actuellement exercée sur le solde du budget général par les dépenses budgétaires, le rapporteur spécial relève toutefois que **le plan d'économies élaboré par le Cnes et adopté par son conseil d'administration en mai 2026 impose à cet opérateur de réduire ses marges de manœuvre** et même de geler sa contribution à certains programmes structurants comme le programme de développement d'un observatoire spatial à des fins de perfectionnement des modèles météorologiques *Atmospheric Observing System* (AOS).

Cette mobilisation du Cnes pour dégager un plan d'économies **représentant 18 % de ses ressources pour l'exercice 2026** représente un effort conséquent. Le rapporteur spécial remarque également que si un changement de circonstances venait à augmenter encore le quantum des économies demandées, **un tel alourdissement pourrait avoir pour conséquence mécanique d'affaiblir durablement les ambitions spatiales de la France** s'il n'était pas proportionné.

Dans le domaine de la recherche en matière d'énergie nucléaire civile, qui est financée par les crédits du programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable », **le rapporteur spécial note que les crédits de l'action 16 « Recherche dans le domaine de l'énergie nucléaire » connaîtraient une hausse modérée de 4 %** en crédits de paiement (CP) par rapport à la loi de finances initiale pour 2026.

Financement des coûts de construction du réacteur Jules Horowitz pour l'exercice 2027

(en millions d'euros)



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

Le rapporteur spécial souligne que la hausse proposée est opportune et permet de rompre avec la trajectoire, observée en 2025 et en 2026, de réduction de la subvention versée au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) pour ses activités de recherche dans le domaine de l'énergie nucléaire. **Cette hausse permettra de financer à la fois la poursuite du chantier du réacteur Jules Horowitz (RJH), qui est un réacteur de recherche en construction depuis 2009 sur le site du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) à Cadarache** et qui bénéfice de sources de financement alternatives par des recettes de fiscalité affectée, et les activités des équipes de recherche du CEA dans le domaine de l'énergie atomique.

L'interruption de la trajectoire de baisse des financements budgétaires accordés aux activités de recherche du CEA dans le domaine de l'énergie atomique civile constitue une mise en œuvre de **la recommandation du**

rapport adopté par la commission des finances en juillet 2026 sur ce sujet[1] et une mise en cohérence de la politique budgétaire du Gouvernement avec la dynamique de relance du nucléaire engagée par le Président de la République depuis février 2022[2].

B. LE RETARD DE LA FRANCE EN MATIÈRE D'EFFORT DE RECHERCHE JUSTIFIE DE POURSUIVRE LE SOUTIEN PUBLIC À LA RECHERCHE ET À L'INNOVATION ET DE MOBILISER PLUS FORTEMENT LES FONDS EUROPÉENS

1. L'effort de recherche de la France atteint 2,18 % du PIB soit 54 points de base de moins que la moyenne des pays de l'OCDE

L'effort de recherche, qui rapporte le montant des dépenses intérieures de recherche et développement (DIRD) au produit intérieur brut (PIB), **mesure le niveau d'investissement dans les projets de recherche et développement au sein d'un pays.**

Au regard de l'effet d'entraînement des activités de recherche de pointe qui permettent non seulement de produire des connaissances scientifiques de haut niveau mais également de rehausser la croissance potentielle par la valorisation de la recherche par l'innovation, **le législateur a fixé dans la loi de programmation de la recherche du 24 décembre 2020 une cible de 3 % du PIB pour l'effort de recherche**[3]**.**

---

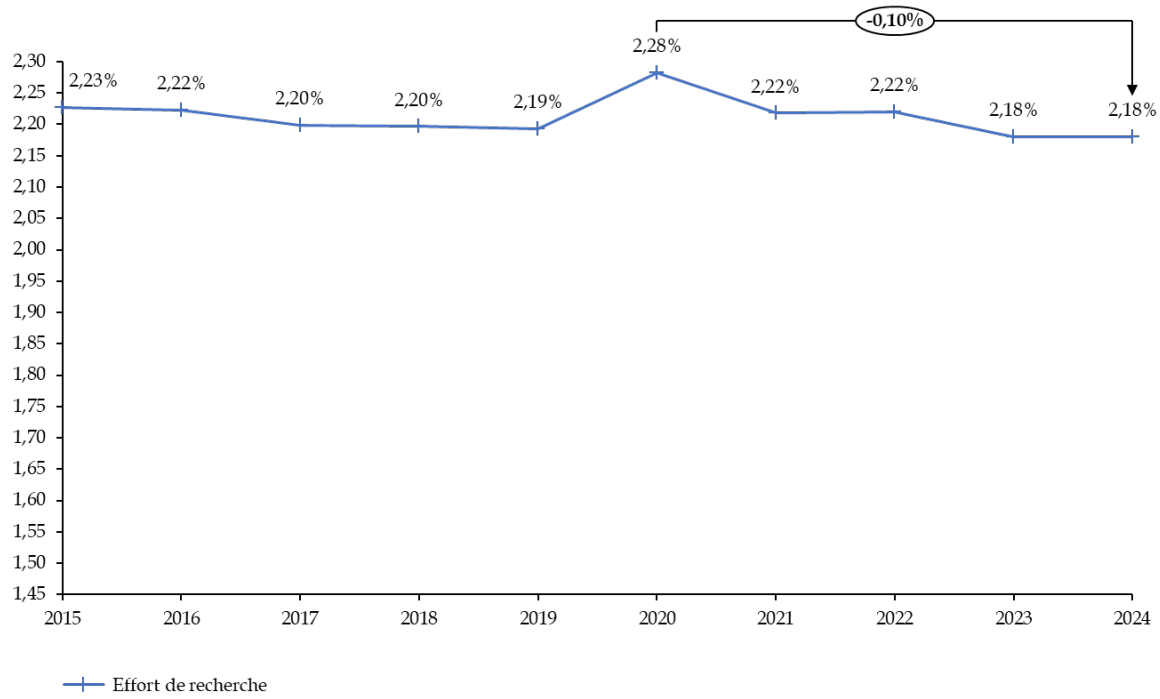
[1] *Sénat, commission des finances, 7 juillet 2026, n° 856 (2025-2026), Rapport d'information sur le soutien public à la recherche et à l'innovation dans le domaine de l'énergie nucléaire, au rapport des sénateurs Jean-François Rapin et Laurent Somon.*

[2] *Président de la République, 10 février 2022, Déclaration sur la politique de l'énergie.*

[3] *Article 1er 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.*

Évolution de l'effort de recherche en France

(en points de pourcentage du PIB)



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

Le rapporteur spécial note cependant que, **malgré les objectifs de rehaussement de l'effort de recherche réaffirmés depuis l'adoption en mars 2002 à l'échelle de l'Union européenne d'une cible de 3 % du PIB** dans le cadre du Conseil européen de Barcelone, la France connaît une stagnation de son effort de recherche qui a oscillé entre 2,18 % et 2,28 % de son PIB entre 2015 et 2024[1].

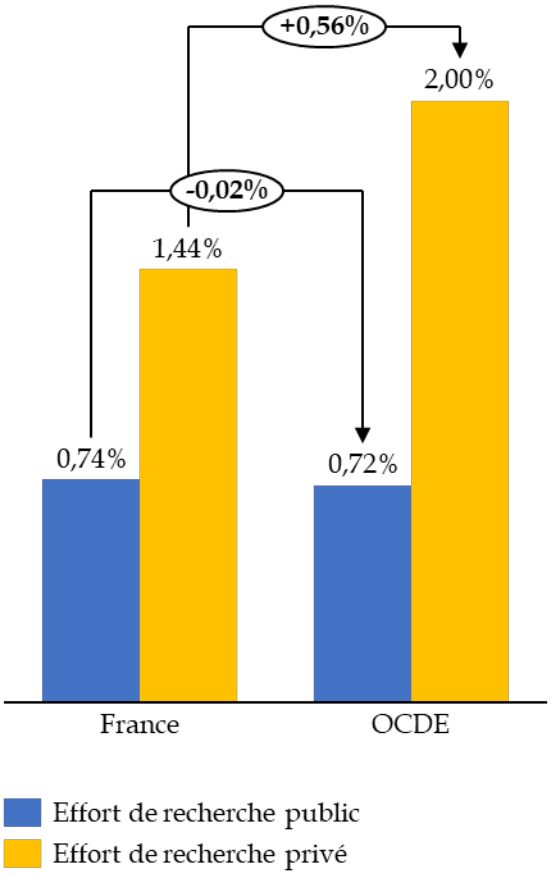
Malgré la hausse du budget des programmes du périmètre « recherche » de la mission « Recherche et enseignement supérieur », l'effort de recherche a été réduit entre 2020 et 2024, en passant de 2,28 % à 2,18 %.

Cette réduction est d'autant plus regrettable **qu'elle constitue un point de divergence entre la France et plusieurs de ses principaux partenaires économiques** qui ont atteint un niveau d'effort de recherche supérieur à 3 % dont notamment **l'Allemagne (3,13 % du PIB), la Suède (3,56 % du PIB), les États-Unis (3,44 %)** ou encore la Corée du Sud (5,13 %). La France se situe en 2024 à un niveau d'effort de recherche de 2,18 % soit 54 points de base de moins que la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui atteint 2,72 % du PIB.

[1] *Dernières données disponibles.*

Décomposition de l'effort de recherche en France et au sein de l'OCDE

(en points de pourcentage et en 2024)



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

Enfin le rapporteur spécial souligne que si la France connaît un retard réel de son effort de recherche au regard de la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la décomposition de cet effort entre les **dépenses intérieures de recherche et développement des entreprises (DIRDE)** et les **dépenses intérieures de recherche et développement des administrations (DIRDA) fait apparaître que le retard de la France résulte exclusivement d'un déficit d'investissement privé.** Le rapporteur spécial insiste à cet égard sur l'importance de renforcer les travaux d'évaluation portant sur le crédit d'impôt recherche, qui constitue le premier levier de soutien à l'investissement privé dans la recherche avec une dépense fiscale estimée à 7,1 milliards d'euros en 2026[1].

En effet, l'effort de recherche publique de la France qui atteint 0,74 % du PIB en 2024 est supérieur à la moyenne de l'OCDE qui est de 0,72 % du PIB. Par conséquent, il est urgent **de rehausser les dépenses privées de**

[1] *Projet de loi de finances pour 2027, Annexe « Évaluation des voies et moyens », tome II : dépenses fiscale, dépense fiscale n° 200302, p. 96.*

recherche et développement et ne pas se projeter dans une hypothèse dans laquelle une hausse substantielle des crédits du périmètre « recherche » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » viendrait combler un retard qui résulte exclusivement du moindre dynamisme des dépenses privées de recherche.

2. La France pourrait en théorie augmenter le financement public de ses équipes de recherche à hauteur de 632 millions d'euros par an en renforçant leur capacité à mobiliser les fonds européens dédiés à la recherche et à l'innovation

Au regard de la crise aiguë que traverse les finances publiques françaises, qui connaissent **un taux de déficit public qui devrait atteindre 5,4 % du PIB en 2026 et un niveau de dette estimé à 119 % du PIB à la fin de l'exercice 2026**[1]**,** le rapporteur spécial note que la poursuite de la dynamique de réinvestissement dans la recherche publique engagée par la loi de programmation de la recherche du 24 décembre 2020[2] **sera nécessairement soumise à une forte pression budgétaire dans les années à venir.**

Dans ces conditions, le rapporteur spécial souligne l'importance de **mobiliser tous les leviers permettant de rehausser les financements publics dont bénéficient les équipes de recherche présentes en France sans alourdir les dépenses publiques et ce faisant dégrader le solde du budget général**.

En particulier, le rapport spécial souligne que les fonds européens obtenus par les équipes de recherche présentes en France auprès du **programme Horizon Europe**, qui est le principal dispositif de soutien à la recherche et à l'innovation financé par le budget de l'Union européenne avec **un budget pluriannuel de 90 milliards d'euros pour la période 2021-2027**, constituent un levier déterminant du réinvestissement dans la recherche publique dès lors qu'ils permettent d'augmenter les fonds disponibles sans dégrader la situation budgétaire de la France.

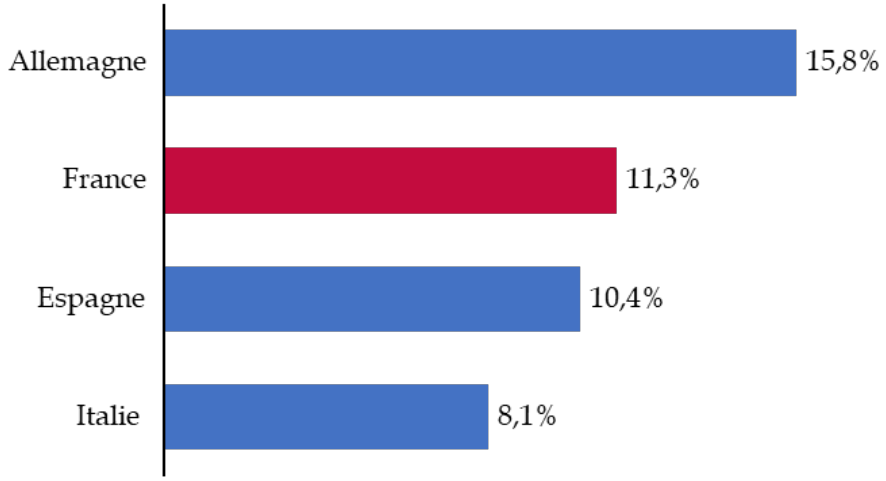
---

[1] *Projet de loi de finances pour 2027, article liminaire.*

[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.*

Taux de retour pour le programme Horizon Europe

(en points de pourcentage)



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

Le rapporteur spécial note en particulier **que la France atteint un taux de retour de seulement 11,3 %** pour les aides du programme Horizon Europe, c'est-à-dire que les équipes de recherche localisée en France ont reçu 11,3 % des montants distribuées par la Commission européenne au titre de ce programme. Ce niveau est **nettement inférieur au taux de retour de 15,8 % atteint par l'Allemagne** qui constitue le premier bénéficiaire du programme.

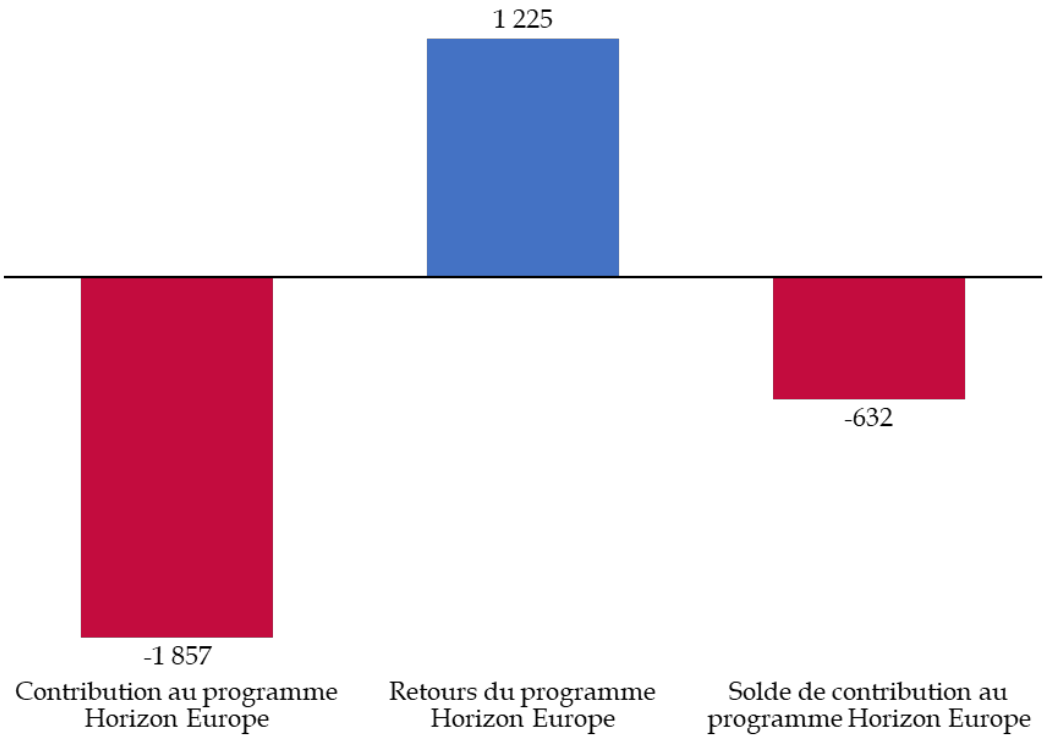
Ce niveau limité de taux de retour a pour effet de faire de la France un pays contributeur net du programme Horizon Europe dès lors que **le taux de contribution de la France au budget de l'Union européenne atteint 16,7 % pour l'exercice 2025**. La faiblesse du taux de retour français est d'autant plus regrettable que pour les dossiers déposés par les équipes de recherche présentes en France auprès de la Commission européenne, le taux de succès est de 25 % soit un niveau supérieur à celui de l'Allemagne (23,5 %)[1]. Ce taux de succès a néanmoins un effet limité sur le taux de retour final **du fait d'un nombre insuffisant de dépôts de demandes de subventions auprès de la Commission européenne**.

Le rapporteur spécial relève que le caractère stratégique de l'objectif de rehaussement du niveau de financements européens perçus par les équipes de recherche installées en France justifie que soient mis en place des indicateurs précis et transparents dans le pilotage des opérateurs nationaux de recherche en fixant pour chacun des ces opérateurs un objectif d'augmentation du nombre de dossiers déposés par les chercheurs qui lui sont rattachés.

[1] *Ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), juin 2026, L'état de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en France (édition 2026), page 77.*

Contribution nette de la France au programme Horizon Europe en 2025

(en millions d'euros)



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

Le rapporteur spécial relève en conclusion qu'au regard de la période de forte contrainte sur le budget général de l'État, et alors que cette contrainte est appelée à durer pendant les exercices à venir, **les organismes publics de recherche et leur tutelle doivent concentrer leurs efforts vers le rehaussement du taux de retour de la France auprès du programme Horizon Europe pour être en mesure d'augmenter le financement public de la recherche sans dégrader les comptes publics**.

Un rehaussement du taux de retour de la France à la hauteur de sa contribution au budget de l'Union européenne représenterait une augmentation annuelle de 632 millions d'euros du financement de la recherche publique, ce qui représente **un levier déterminant de soutien aux opérateurs nationaux de recherche et à la recherche sur projet portée par les laboratoires et unités de recherche présentes sur le territoire national.**

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

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. Thomas LEPAGE, sous-directeur vie étudiante et enjeux sociétaux.

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.

France Universités

- M. Lamri ADOUI, président ;

- 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 ;

- Mme Delphine BLANC-LE-QUILIEC, déléguée générale ;

- M. Quentin ALLARD, chargé d'affaires publiques.

Conférence des grandes écoles (CGE)

- M. Laurent CHAMPANEY, directeur général de l'école nationale supérieur d'Arts et Métiers et VP affaires publiques de la CGE ;

- M. Thomas BAUSARDO, directeur opérations et affaires publiques à la CGE.

Union des grandes écoles indépendantes (UGEI)

- Mme Sophie SAVIN, déléguée générale.

- M. Olivier MAILLARD, directeur général de l'IPAG et membre du bureau de l'UGEI ;

- Mme Pauline NEDONSEL, cabinet Cominst en charge des affaires publiques de l'UGEI.

Recherche

Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace - Direction générale de la recherche de l'innovation (DGRI)

- M. Jean-Luc MOULLET, directeur général ;

- Mme Laurence PINSON, cheffe du service des opérations.

Centre national d'études spatiales (Cnes)

- M. François JACQ, président-directeur général ;

- M. Pierre TREFOURET, directeur de cabinet.

Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

- M. Thierry DAUXOIS, président-directeur général ;

- M. Philippe BURDET, directeur de la direction de la stratégie financière, de l'immobilier et de la modernisation ;

- M. Thomas BOREL, responsable des affaires publiques.

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

- Mme Anne-Isabelle ETIENVRE, administratrice générale ;

- Mme Anne-Hélène BOUILLON, directrice de finances et des programmes ;

- Mme Louise THOMAS VAILLANT, conseillère parlementaire.