N° 792

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 juin 2025

PROPOSITION DE LOI

visant à **réguler** *l'***accès** *à l'***enseignement supérieur**,

PRÉSENTÉE

Par MM. Stéphane PIEDNOIR, Mathieu DARNAUD, Max BRISSON, Mme Marie-Do AESCHLIMANN, MM. Pascal ALLIZARD, Jean-Claude ANGLARS, Bruno BELIN, Mmes Marie-Jeanne BELLAMY, Alexandra BORCHIO FONTIMP, Nadine BELLUROT, Catherine BELRHITI, Martine BERTHET, MM. Étienne BLANC, Jean-Baptiste BLANC, Mme Christine BONFANTI-DOSSAT, MM. François BONHOMME, Jean-Marc BOYER, Mme Valérie BOYER, MM. Christian BRUYEN, Laurent BURGOA, Alain CADEC, Christian CAMBON, Mmes Agnès CANAYER, Marie-Claire CARRÈRE-GÉE, Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Patrick CHAIZE, Alain CHATILLON, Guillaume CHEVROLLIER, Mme Marie-Carole CIUNTU, MM. Pierre CUYPERS, Marc-Philippe DAUBRESSE, Mme Marta de CIDRAC, MM. Dominique de LEGGE, Louis-Jean de NICOLAŸ, Mmes Patricia DEMAS, Chantal DESEYNE, Catherine DI FOLCO, Sabine DREXLER, Catherine DUMAS, Françoise DUMONT, M. Laurent DUPLOMB, Mmes Dominique ESTROSI SASSONE, Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, Agnès EVREN, M. Christophe-André FRASSA, Mme Laurence GARNIER, M. Fabien GENET, Mmes Frédérique GERBAUD, Béatrice GOSSELIN, Sylvie GOY-CHAVENT, MM. Daniel GREMILLET, Jacques GROSPERRIN, Mme Pascale GRUNY, MM. Alain HOUPERT, Jean-Raymond HUGONET, Jean-François HUSSON, Mmes Brigitte HYBERT, Corinne IMBERT, Micheline JACQUES, Lauriane JOSENDE, Else JOSEPH, MM. Alain JOYANDET, Roger KAROUTCHI, Khalifé KHALIFÉ, Christian KLINGER, Mme Florence LASSARADE, M. Daniel LAURENT, Mme Christine LAVARDE, MM. Ronan LE GLEUT, Stéphane LE RUDULIER, Antoine LEFÈVRE, Henri LEROY, Mmes Vivette LOPEZ, Viviane MALET, M. David MARGUERITTE, Mme Pauline MARTIN, M. Thierry MEIGNEN, Mme Marie MERCIER, M. Damien MICHALLET, Mme Brigitte MICOULEAU, M. Alain MILON, Mme Laurence MULLER-BRONN, M. Georges NATUREL, Mme Anne-Marie NÉDÉLEC, MM. Olivier PACCAUD, Jean-Jacques PANUNZI, Philippe PAUL, Clément PERNOT, Cédric PERRIN, Mme Kristina PLUCHET, M. Rémy POINTEREAU, Mme Frédérique PUISSAT, MM. Jean-François RAPIN, Hervé REYNAUD, Mme Marie-Pierre RICHER, MM. Olivier RIETMANN, Bruno ROJOUAN, Hugues SAURY, Stéphane SAUTAREL, Michel SAVIN, Mme Elsa SCHALCK, MM. Bruno SIDO, Jean SOL, Laurent SOMON, Francis SZPINER, Mmes Sylvie VALENTE LE HIR, Anne VENTALON, MM. Cédric VIAL et Paul VIDAL,

Sénateurs et Sénatrices

(Envoyée à la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Un paysage en profonde mutation

L'enseignement supérieur est en pleine mutation depuis les deux dernières décennies et se heurte désormais à un cadre opérationnel et juridique qui s'avère obsolète. La massification de l'accès aux études supérieures, liée à la dynamique démographique et au taux de succès au baccalauréat en constante progression, a provoqué une onde de choc difficile à amortir par les seuls établissements publics. De plus, l'évolution des attentes éducatives « sur mesure » a provoqué l'apparition d'une multitude d'acteurs et une multiplication des formations, ce qui complexifie la compréhension par les futurs étudiants et leur famille des parcours possibles dans l'enseignement supérieur.

Dans le même temps, l'enseignement supérieur privé a semblé mieux répondre à ces nouveaux publics ainsi qu'aux besoins réels exprimés par les familles et les territoires. Il connaît une croissance significative et accueille désormais 26,5 % des 3,1 millions d'étudiants français. En 2025, les formations du secteur privé sont au nombre de 10 761 sur les 24 500 référencées sur Parcoursup, ce qui représente 44 % de l'offre globale. Le nombre de formations issues du secteur privé a par ailleurs augmenté de 629 par rapport à l'année dernière.

Mais le secteur de l'enseignement supérieur privé est lui-même hétérogène. Il regroupe dans cette appellation trop large aussi bien le secteur privé dérégulé et purement lucratif que les établissements d'intérêt général (EESPIG), bien identifiés pour le sérieux de leurs formations. Les EESPIG, établissements privés à but non lucratif et en contrat avec l'État, sont engagés dans le service public de l'enseignement supérieur et de la recherche, au titre de l'article L. 732-1 du code de l'éducation, et reconnus comme opérateurs de la recherche publique selon l'article L. 112-2 du code de la recherche. Ces établissements, qui prodiguent un enseignement et une recherche de grande qualité, pâtissent aujourd'hui d'une confusion instaurée par les pratiques de certains établissements privés peu scrupuleux.

En effet, l'évolution rapide du secteur s'est accompagnée de dysfonctionnements tels que des droits d'inscription excessifs, un manque de transparence ou une qualité d'enseignement et d'insertion insuffisante. Le choix de démultiplier des diplômes aux dénominations diverses avec les termes de « bachelors », « master of » ou encore « mastères » non reconnus par les procédures d'évaluations du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres) exploitent aussi la méconnaissance des étudiants et des familles souvent exacerbée par le sentiment d'urgence face à des choix d'orientation délicats.

Un dérèglement lié à la réforme de 2018

La réforme, issue de la loi « Liberté de choisir son avenir professionnel » (loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018) associée aux mesures de soutien à l'embauche, a produit des effets bénéfiques tant sur l'insertion des jeunes dans le monde professionnel que la démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur. Alors que le cap du million de jeunes en apprentissage a été franchi l'année dernière, le succès de cette politique de l'apprentissage s'est accompagné d'une inflation d'offres de formations dans les établissements privés lucratifs et un véritable dévoiement du dispositif. La promesse d'études supérieures gratuites – car financées par l'apprentissage – a séduit un large public qui ne possédait pas les outils pour identifier les potentielles pratiques abusives.

Le coût total pour les finances publiques de la politique publique de l'apprentissage était estimé par la Cour des comptes, en 2022, à 16,8 milliards d'euros. Alors que les fonds publics alloués à l'apprentissage ont structurellement augmenté depuis 2018, selon le rapport de la Cour des comptes d'avril 2025, aucun contrôle de qualité n'est assuré. Les ressources publiques sont détournées par certains acteurs privés pourtant bien connus car ces institutions n'ont aucune réputation établie et peu de contraintes réglementaires. Cependant, en l'absence de critères de sélection de formation à l'apprentissage, l'argent public est ainsi détourné par des établissements à seul but lucratif. Toute dépense publique implique une évaluation pour son efficacité et doit être scrupuleusement contrôlée ; l'apprentissage n'y fait pas exception.

L'ouvrage de la journaliste Claire Marchal intitulé « Le Cube » (Flammarion, 2025), mettant en cause les pratiques du groupe Galileo s'appuyant largement sur le recours aux aides publiques à l'apprentissage, déplore ainsi la surcharge des classes, la vétusté des bâtiments, la baisse de salaires des enseignants, des modules d'enseignement sans rapport avec la formation et une course effrénée aux bénéfices, loin des enjeux primordiaux de l'enseignement supérieur.

La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a ainsi contrôlé 80 établissements identifiés, sur demande du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, lors d'une enquête nationale de « Protection économique du consommateur dans les établissements privés d'enseignement supérieur » en 2020. Cette enquête a révélé des pratiques abusives telles que la présence de clauses de modification unilatérale des prix ou l'absence de remboursement des frais de scolarité en cas de départ anticipé de l'étudiant.

Plus globalement, des établissements misent sur une stratégie d'affichage « hors Parcoursup », en surfant sur le caractère anxiogène et peu transparent de cette plateforme, comme le souligne le rapport d'information « Parcoursup : l'urgence à gagner la confiance des lycéens et des étudiants » du Sénateur Jacques GROSPERRIN. Il est donc urgent de valoriser les formations présentes sur cette plateforme en labellisant la qualité de leur enseignement.

Une nécessaire régulation

L'absence de régulation efficace de l'enseignement supérieur laisse des étudiants et des familles vulnérables exposés à une multitude d'offres opaques sans capacité de faire un choix éclairé. Face à des pratiques commerciales abusives et des offres éducatives de qualité incertaine, choisir une formation relève de l'épreuve semée d'embûches. Il apparaît essentiel d'offrir une valorisation aux formations d'excellence par rapport aux cursus dépourvus de garanties académiques.

La présente proposition de loi propose ainsi une régulation de l'enseignement supérieur, pour assurer plus de lisibilité et de garanties sur la qualité de l'offre de formation aux familles et aux jeunes, afin de permettre un accès à l'enseignement supérieur transparent pour chacun. Elle définit juridiquement des critères de qualité et renforce les outils de contrôle et de sanction à disposition des autorités compétentes. Une labellisation rigoureuse dans l'enseignement supérieur est essentielle pour la mise en application de mesures ciblées. Il est impératif que les choix d'orientation soient éclairés pour bénéficier de leur droit à l'éducation.

La proposition de loi prévoit dans un deuxième volet une réflexion approfondie sur le soutien financier de l'État à l'apprentissage et son pilotage, basé sur une évaluation préalable des formations. L'objectif n'est pas de réduire la politique de soutien à l'apprentissage mais au contraire de flécher les aides publiques uniquement vers les établissements offrant une formation académique de qualité. L'objectif est double en permettant, d'une part, une meilleure affectation de la dépense publique vers les établissements

de qualité, et d'autre part, de garantir aux étudiants que leur formation offre de réelles perspectives d'insertion pour leur avenir professionnel.

Une meilleure identification des formations sur Parcoursup

L'**article 1er étend la règle de l'accès *via* Parcoursup**, aujourd'hui obligatoire pour les formations dispensées par les établissements publics d'enseignement supérieur, les EESPIG, les établissements privés sous contrat d'association ainsi que pour certaines formations identifiées par arrêté du ministre de l'enseignement supérieur, **aux formations dispensées par les établissements privés agréés**. L'entrée en vigueur de la mesure est fixée au 1er janvier 2027.

L'article 1er précise également les **modalités de cet agrément**, en définissant la procédure de son octroi et de son renouvellement, ainsi qu'une liste minimale des critères de qualité devant être pris en compte. Ces critères incluent la qualité des formations dispensées, la composition et la qualification des équipes pédagogiques et administratives, les conditions de l'encadrement pédagogique et administratif des étudiants et apprentis, les caractéristiques des locaux et la proportion des enseignements qui y sont dispensés, les caractéristiques des équipements mis à la disposition des étudiants ainsi que les taux de réussite aux examens, d'obtention de diplôme, d'abandon de scolarité en cours de formation et d'insertion professionnelle.

Afin d'assurer la bonne information des candidats et de leurs familles, une **liste minimale des caractéristiques devant être portées à leur connaissance** pour chacune de ces formations proposées par les établissements privés sur Parcoursup, incluant la proportion de cours assurés en présentiel ou encore le taux d'abandon d'études en cours de scolarité, est proposée. Il est précisé que la **présentation de ces caractéristiques** doit permettre aux candidats **d'identifier les formations** sanctionnées par un diplôme national, celles qui permettent l'accueil d'étudiants boursiers et étrangers et celles qui permettent un accès à l'apprentissage. L'article 1er prévoit à ce titre la possibilité pour tous les EESPIG d'accueillir des étudiants boursiers.

Cette présentation, dont les modalités précises seront définies par décret, pourra se traduire par la mise en avant **de labels ou de toute autre marque distinctive traduisant le niveau de reconnaissance par l'État** des formations et des opérateurs qui les proposent.

L'**article 2** introduit, pour les établissements privés d'enseignement supérieur, une **conditionnalité des aides financières à l'apprentissage**, qui ne pourront bénéficier qu'aux établissements proposant des formations à la qualité reconnue par l'État. À compter du 1er janvier 2027, seuls les EESPIG

et les établissements ayant reçu l'agrément mis en place par l'article 1er pourront ainsi recevoir la certification de qualité obligatoire pour bénéficier des financements publics de l'apprentissage. Il est également proposé de supprimer la condition de non-lucrativité qui conditionne, pour les établissements privés, l'habilitation à percevoir le solde de la taxe d'apprentissage, qui n'est pas définie en droit et est source d'ambiguïté, pour prévoir que cette habilitation bénéficie aux établissements dont la qualité des formations est reconnue par l'État.

L'interdiction des pratiques commerciales trompeuses et leur sanction

Les **articles 3 et 4** visent à **protéger les étudiants et apprentis des pratiques contractuelles abusives** aujourd'hui constatées de la part de certains établissements privés à but lucratif, en interdisant notamment la pratique des « droits de réservation ».

L'**article 5** prévoit des sanctions pour les responsables d'établissements privés d'enseignement supérieur qui se livreraient à des pratiques commerciales trompeuses.

Proposition de loi visant à réguler l'accès à l'enseignement supérieur

Article 1er

① I. – Le code de l'éducation est ainsi modifié :

② 1° L'article L. 612-3-2 est ainsi modifié :

③ *a)* Le premier alinéa est ainsi modifié :

④ – à la première phrase, les mots : « ou par un établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général » sont remplacés par les mots : « , par un établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général ou par un établissement agréé dans les conditions prévues à l'article L. 732-1-1 » ;

⑤ – sont ajoutées deux phrases ainsi rédigées : « Ces caractéristiques incluent la nature des diplômes délivrés, la composition et la qualification des équipes pédagogiques et administratives, les conditions de l'encadrement pédagogique et administratif des étudiants et des apprentis, les statistiques mentionnées à l'article L. 612-1 complétées par des indicateurs relatifs aux abandons d'études au cours de la formation, la superficie et l'organisation des locaux accueillant la formation et la proportion des enseignements qui y sont dispensés ainsi que la nature des équipements mis à la disposition des étudiants. La présentation de ces caractéristiques permet l'identification des formations sanctionnées par la délivrance d'un diplôme national au sens de l'article L. 613-1, de celles qui permettent l'accueil d'étudiants boursiers et étrangers et de celles qui permettent un accès à l'apprentissage. » ;

⑥ *b)* Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

⑦ « Les conditions d'application du présent article sont déterminées par décret. » ;

⑧ 2° À l'intitulé du chapitre II du titre III du livre VII de la troisième partie, les mots : « à but non lucratif » sont supprimés ;

⑨ 3° Après l'article L. 732-1, il est inséré un article L. 732-1-1 ainsi rédigé :

⑩ « *Art. L. 732-1-1*. – Des établissements d'enseignement supérieur privés peuvent, à leur demande, être agréés par l'État après avis du comité consultatif pour l'enseignement supérieur privé mentionné à l'article L. 732-3 et au regard notamment de la qualité des formations dispensées, de la composition et de la qualification de leurs équipes pédagogiques et administratives, de l'encadrement pédagogique et administratif de leurs étudiants et apprentis, des caractéristiques de leurs locaux et de la proportion des enseignements qui y sont dispensés, des caractéristiques des équipements mis à la disposition des étudiants ainsi que des taux de réussite aux examens, d'obtention de diplôme, d'abandon de scolarité en cours de formation et d'insertion professionnelle.

⑪ « L'agrément est accordé pour une durée limitée et peut, après une évaluation nationale, être renouvelé après avis du comité consultatif pour l'enseignement supérieur privé.

⑫ « Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article. » ;

⑬ 4° Au premier alinéa de l'article L. 821-2, les mots : « régis par les dispositions du titre III du livre VII et existant à la date du 1er novembre 1952, » sont remplacés par les mots : « d'intérêt général mentionnés à l'article L. 732-1 ».

⑭ II. – Le 1° du I du présent article entre en vigueur le 1er janvier 2027.

Article 2

① I. – Le code du travail est ainsi modifié :

② 1° Au 5° de l'article L. 6241-5, les mots : « relevant de l'enseignement supérieur gérés par des organismes à but non lucratif » sont remplacés par les mots : « privés d'enseignement supérieur reconnus par l'État en tant qu'établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général dans les conditions prévues à l'article L. 732-1 du code de l'éducation ou agréés par l'État dans les conditions prévues à l'article L. 732-1-1 du même code » ;

③ 2° Le II de l'article L. 6316-4 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

④ « Les établissements privés d'enseignement supérieur ne peuvent recevoir la certification mentionnée à l'article L. 6316-1 du présent code que lorsqu'ils sont reconnus par l'État en tant qu'établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général dans les conditions prévues à l'article L. 732-1 du code de l'éducation ou agréés par l'État dans les conditions prévues à l'article L. 732-1-1 du même code. »

⑤ II. – Le I entre en vigueur le 1er janvier 2027.

⑥ III. – Les conséquences financières résultant pour l'État du I sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre Ier du livre III du code des impositions sur les biens et services.

Article 3

① Le code de la consommation est ainsi modifié :

② 1° Au début du quatrième alinéa de l'article L. 212-1, sont ajoutés les mots : « Sans préjudice des clauses définies par la loi comme abusives, » ;

③ 2° Après le même article L. 212-1, il est inséré un article L. 212-1-1 ainsi rédigé :

④ « *Art. L. 212-1-1*. – Les contrats conclus entre les consommateurs et les établissements d'enseignement supérieur privés relevant du titre III du livre VII de la troisième partie du code de l'éducation ou les établissements d'enseignement technique privés relevant du chapitre III du titre IV du livre IV de la deuxième partie du même code sont conclus pour une durée déterminée d'une année pédagogique avec une clause de reconduction tacite, dans les conditions prévues par l'article L. 215-1 du présent code.

⑤ « Sont abusives au sens de l'article L. 212-1 les clauses de ces contrats imposant au consommateur :

⑥ « 1° Le versement, préalablement à la confirmation définitive de l'inscription, de frais de réservation destinés à lui garantir une place au sein d'un établissement d'enseignement supérieur privé. Les frais indûment perçus à ce titre sont remboursés sans condition ;

⑦ « 2° En cas de résiliation anticipée du contrat par le consommateur pour un motif légitime ou impérieux, l'absence de remboursement des frais de scolarité au prorata de la durée du contrat restant à courir ou l'obligation de notifier la résiliation dans un délai inférieur à deux mois à compter de la date d'entrée en vigueur du contrat pour obtenir ce remboursement.

⑧ « En cas de résiliation anticipée du contrat par le consommateur, le remboursement des frais de scolarité est effectué sans préjudice du paiement par le consommateur d'une indemnité correspondant aux frais administratifs à la charge de l'établissement, dont le montant ne peut être supérieur à un pourcentage du montant annuel des frais de scolarité qui est fixé par décret. »

Article 4

① Le chapitre Ier du titre II du livre II de la sixième partie du code du travail est complété par un article L. 6221-3 ainsi rédigé :

② « *Art. L. 6221-3*. – Dans les contrats conclus entre les centres de formation d'apprentis et les apprentis ou postulants à l'apprentissage, sont abusives au sens de l'article L. 212-1 du code de la consommation les clauses imposant à l'apprenti ou au postulant à l'apprentissage :

③ « 1° Le versement, préalablement à la confirmation définitive de l'inscription, de frais de réservation destinés à lui garantir une place au sein d'un centre de formation d'apprentis. Les frais indûment perçus à ce titre sont remboursés sans condition ;

④ « 2° En cas de résiliation anticipée du contrat d'apprentissage par l'apprenti pour un motif légitime ou impérieux, l'absence de remboursement au prorata de la durée du contrat restant à courir des frais administratifs ou de scolarité acquittés. »

Article 5

① Après l'article L. 731-14 du code de l'éducation, il est inséré un article L. 731-14-1 ainsi rédigé :

② « *Art. L. 731-14-1*. – Les pratiques commerciales trompeuses mentionnées à l'article L. 212-1-1 du code de la consommation sont punies de deux ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende. Lorsqu'elles sont le fait d'un responsable d'un établissement privé d'enseignement supérieur ou d'un centre de formation pour apprentis relevant du code du travail, la peine complémentaire d'interdiction d'ouvrir et de diriger un établissement d'enseignement supérieur ainsi que d'y enseigner est encourue. »