

PLF 2026 - L'AVIS DE LA COMMISSION SUR LES CRÉDITS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Après leur stabilisation en 2025, les crédits de l'enseignement supérieur sont **maintenus** dans le projet de loi de finances pour 2026, avec **18,8 milliards d'euros** prévus sur les programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « Vie étudiante » (+ 0,7 %). Le budget ainsi **préservé** constitue, dans le cadre de l'effort de maîtrise des finances publiques et dans la ligne des arbitrages de l'an passé, un **budget d'attente** appelant à la **vigilance** sur plusieurs points.

Cette stabilité est en effet atteinte au prix de **plusieurs renoncements à des évolutions programmées** : la sixième marche de la loi de programmation de la recherche (LPR) est appliquée de manière incomplète, tandis que la dépense relative aux bourses sur critères sociaux est maîtrisée par un nouveau report de la seconde phase de la réforme.

Une nouvelle mise à contribution des établissements *via* la **non compensation de dépenses sociales** est en prévue à hauteur de 180 millions d'euros. Dans la ligne de ses recommandations sur la stratégie universitaire de l'État, la commission estime que la charge financière des mesures salariales décidées par l'État ne doit pas être supportée par les établissements. Elle a adopté un amendement n° II-1427 visant à réduire de moitié la dépense supplémentaire non compensée résultant de l'augmentation de la cotisation au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

Le rapporteur estime que la situation financière des établissements, conjuguée à l'ampleur des défis à relever, requiert la **mobilisation de nouvelles ressources**, parmi lesquelles l'augmentation des **droits d'inscription**. Cette augmentation ne peut toutefois intervenir dans la précipitation : elle doit être associée à la réforme des bourses et permettre aux établissements de dégager des ressources additionnelles, sans recul de leur subvention budgétaire. Les établissements doivent dès aujourd'hui **mieux appliquer la modulation tarifaire pour les étudiants extracommunautaires**.

Face à la croissance de son activité de restauration, la **subvention du réseau des œuvres universitaires et scolaires est réhaussée**. Le rapporteur souligne que le recours aux aides indirectes, qui fait peser une forte tension sur le réseau, est susceptible d'être renforcé par les mesures d'économie portant sur les bourses.

Le rapporteur regrette enfin que, dans l'attente de l'examen du projet de loi relatif à la régulation de l'enseignement supérieur privé, le **contrôle de la qualité des formations** bénéficiant de fonds publics demeure très insuffisant, tandis que les établissements privés d'intérêt général font face à des difficultés nouvelles. Il appelle à une régulation passant, d'une part, par un **recentrage des crédits de l'apprentissage sur les formations de qualité**, d'autre part, par une réelle **évaluation** de tous les établissements, dans laquelle le Haut conseil pour l'évaluation de l'enseignement supérieur et de la recherche (Hcéres) doit prendre toute sa place.

Au bénéfice de ces observations et de l'adoption de l'amendement de crédits du rapporteur, la commission a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits de l'enseignement supérieur.

1. LE STATU QUO PRÉDOMINE SUR LE PROGRAMME 150, ENTRE NON RESPECT DE LA LPR ET PANNE DE L'ALLOCATION DES MOYENS



15,6 Md€



pour les formations supérieures
et la recherche universitaire
en hausse de 157 M€

Avec 15,6 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), le **programme 150**, qui retrace les crédits alloués **aux formations supérieures et à la recherche universitaire**, est en **hausse de 157 millions d'euros** (+ 1 % par rapport à 2025). Ces crédits supplémentaires couvrent principalement la **sixième annuité de la loi de programmation de la recherche** (LPR) du 24 décembre 2020 et la compensation aux

établissements de la hausse du taux de cotisation au **CAS « Pensions »**, dans les deux cas de manière **incomplète**.

Si la mise à contribution des opérateurs de l'État est indispensable au rétablissement des comptes publics, la méthode retenue appelle à la **vigilance** sur plusieurs points, dans l'attente d'une évolution du modèle d'allocation des moyens aux établissements.

A. LA PORTÉE DE LA PROGRAMMATION DE LA RECHERCHE REMISE EN QUESTION

La majorité des moyens nouveaux du programme 150 sont destinés au financement de la **nouvelle marche de la LPR**, au titre de laquelle sont prévus **87 millions d'euros**.

Ces crédits sont principalement fléchés vers la **revalorisation salariale** des personnels, de manière **bienvenue** face à la **nécessité de renforcer l'attractivité** des métiers de l'enseignement supérieur. Ils doivent notamment permettre la poursuite du déploiement des mesures statutaires en faveur des jeunes chercheurs (notamment *via* la poursuite de la création de chaires de professeur junior) et des personnels non enseignants (Biatss), ainsi que la revalorisation de la rémunération des contrats doctoraux à compter du 1^{er} janvier 2026.



1. Pour la deuxième année consécutive, la LPR n'est que partiellement appliquée

Ce montant est de **20 millions d'euros en-deçà** de celui prévu dans le cadre de la LPR. Pour la **deuxième année consécutive, la trajectoire prévue par la LPR n'est donc pas respectée**.

Sur les exercices budgétaires 2025 et 2026, ces arbitrages budgétaires, d'un montant total de 55 millions d'euros, conduisent notamment à l'**annulation** des mesures suivantes :

- en 2025, la création de 240 nouveaux contrats doctoraux (2,8 millions d'euros) et l'augmentation des moyens alloués aux établissements *via* les Comp (10 millions d'euros) ;
- en 2026, la poursuite de la revalorisation du régime indemnitaire des personnels enseignants et chercheurs (Ripec) titulaires (47,5 millions d'euros), la revalorisation de la prime d'enseignement supérieur (PES) des enseignants du second degré affectés dans l'enseignement supérieur (Esas) et des titulaires enseignants de médecine générale et hospitaliers (respectivement 4,7 et 2,8 millions d'euros), la poursuite de la revalorisation indemnitaire des Biatss (1,5 millions d'euros) et la création de 200 nouveaux contrats doctoraux (2,5 millions d'euros).

Alors que le Parlement n'a pas été associé à la revoyure de la LPR lancée en 2025, cette situation **remet en cause la pertinence même de la définition de lois de programmation en matière d'enseignement supérieur et de recherche**. Elle est d'autant plus regrettable que les crédits de la LPR sont destinés à financer des mesures qui peuvent difficilement l'être par d'autres ressources.

2. Les crédits de la LPR intègrent, de manière discutable, les moyens des Comp à 100 %

Les moyens nouveaux mobilisés au titre de la LPR comprennent également **44,5 millions d'euros** au titre des **contrats d'objectifs, de moyens et de performance (Comp) à 100 %**, qui seront déployés en 2026 dans les dix établissements préfigurateurs des régions académiques Provence-Alpes-Côte d'Azur et Nouvelle-Aquitaine.

Le rapporteur **s'interroge sur l'intégration de ces financements dans l'enveloppe de la LPR**. S'il est vrai que le rapport annexé à la loi de 2020 mentionne l'objectif d'une « *contractualisation renouvelée* », il précise également qu'il passera par l'attribution aux établissements de « *crédits non pérennes* ». Or, l'ambition portée par les Comp à 100 % est celle d'une refondation du modèle d'allocation des moyens aux établissements, ainsi que le précise la note adressée le 19 juin 2025 par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) aux recteurs des régions académiques expérimentatrices.

Cette construction budgétaire, dans laquelle les crédits des Comp à 100 % représentent plus de la moitié des moyens nouveaux de la LPR, est donc **contestable à deux égards** :

- elle est source de confusion quant à la stratégie portée par chacun de ces deux outils ;
- elle compromet la lisibilité de l'application de la LPR en ne permettant pas d'identifier clairement les montants résultant strictement de sa sixième marche.

B. L'IMPASSE DU MODÈLE D'ALLOCATION DES MOYENS APPELLE DES EVOLUTIONS

1. Une nouvelle mobilisation de la trésorerie des établissements, motivée par une analyse contestable de leur situation financière

a) Pour la quatrième année consécutive, de nouveaux transferts de charges aux opérateurs

Avec un montant global prévu de **14,7 milliards d'euros**, contre 14,5 en 2025, la **subvention pour charge de services publics (SCSP)** sera **reconduite** à l'identique pour la plupart des établissements. Comme au cours des trois derniers exercices budgétaires, ils devront cependant **absorber plusieurs mesures conduisant à une augmentation de leurs dépenses** :

- l'augmentation de 4 points du taux de contribution au CAS « Pensions » ne sera compensée qu'à hauteur de 80,9 millions d'euros, pour une dépense supplémentaire estimée à 200 millions d'euros. La même augmentation l'an passé avait finalement fait l'objet d'une compensation intégrale par le gouvernement en cours d'examen du PLF pour 2025 ;
- le financement de la protection sociale complémentaire (PSC), qui entrera en vigueur entre le 1^{er} mai et le 31 décembre 2026 selon la date arrêtée par chaque conseil d'administration, est entièrement laissé à la charge des établissements. La dépense associée est estimée à 50,9 millions d'euros sur sept mois et à 76,3 millions d'euros sur 12 mois ;
- les crédits immobiliers sont en baisse de 24 millions d'euros, alors que le périmètre couvert est en augmentation. L'action 14 intègre en effet un transfert des opérations de logement étudiant non encore engagées dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER), aujourd'hui retracées par le programme 231 (soit 18 millions d'euros en AE et 2 millions d'euros en CP). Selon la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (Dgesip), ce regroupement permettra aux établissements de disposer d'une vision intégrée de leurs opérations immobilières, et donc de déployer « *davantage de souplesse en gestion* » - le cas échéant en « *[procédant] à l'avance des dépenses* ».

Ces dépenses nouvelles s'ajoutent aux 220 millions d'euros de mesures salariales non compensées dans les lois de finances pour 2023 et 2024. **En s'accumulant et en se soclant au fil de l'année, ces transferts de charges altèrent la capacité des établissements à ancrer leurs budgets dans une projection pluriannuelle.** France Universités indique ainsi que l'absorption de ces mesures nouvelles se fera, pour la plupart des établissements, **au prix d'un recul de leur investissement et d'un ajustement de leur offre de formation.**



b) Une divergence d'analyse persistante sur la situation financière des établissements

Le MESR indique que ces mesures ont été décidées au regard de la situation financière jugée favorable des établissements, qui leur permettrait d'assumer un « *effort de responsabilité* » en mobilisant leurs « *réserves disponibles* ». Le ministre avance les chiffres de 5,6 milliards d'euros de trésorerie brute, dont 1 milliard immédiatement mobilisable, c'est-à-dire ne correspondant ni à des recettes fléchées dans le cadre d'appels à projets, ni à des opérations pluriannuelles autofinancées.

Le rapporteur ne partage pas cette analyse de la situation financière des établissements.

Il estime tout d'abord que **l'estimation de la trésorerie doit être regardée avec prudence** :

- la fiabilité de ces chiffres est sujette à caution : outre que le chiffre de 1 milliard d'euros de trésorerie immédiatement mobilisable est issu d'une enquête conduite auprès d'un échantillon des opérateurs du programme (135 sur 160), ces éléments sont issus de données comptables dont le manque de fiabilité est régulièrement pointé par l'État. Dans ses travaux précités sur la stratégie universitaire de l'État, la commission a par ailleurs émis des réserves sur la référence à la notion de trésorerie « libre d'emploi », qui ne correspond à aucune notion juridique ;

- la référence à un niveau de trésorerie agrégé n'est pas pertinente : le montant global de trésorerie immédiatement mobilisable correspond à un niveau moyen de 7,4 millions d'euros pour chacun des 135 établissements concernés.

Le rapporteur estime ensuite que la **dégradation manifeste de la situation financière** des opérateurs du programme 150 ne permet pas de procéder à de nouvelles mesures de mobilisation de leur trésorerie. Deux indicateurs témoignent de cette évolution : le résultat consolidé de ces opérateurs est devenu déficitaire en 2024, tandis que leur capacité d'autofinancement (CAF) s'est réduite des deux tiers depuis 2021. Dans son rapport précité, la commission a dans le même sens considéré que **les conditions actuelles de leur pilotage financier ne permettraient pas de réduire les marges de sécurité des établissements**.



Dans la ligne de ses recommandations sur la stratégie universitaire de l'État, la commission estime que la charge financière des mesures salariales et sociales décidées par l'État ne doit pas être supportée par les établissements d'enseignement supérieur, dont les marges de manœuvre financières sont insuffisantes.



Elle a adopté un amendement n° II-1427 visant à réduire de moitié la dépense supplémentaire résultant pour les établissements de la non compensation intégrale par l'État de l'augmentation du taux de cotisation au CAS « Pensions ».

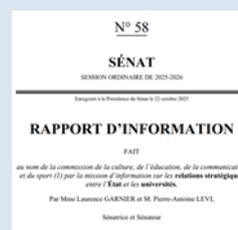
Des orientations budgétaires en contradiction avec les récentes recommandations de la commission sur la stratégie universitaire de l'État

Les orientations retenues sur le programme 150 sont en contradiction avec les préconisations adoptées par la commission au terme des travaux de Laurence Garnier et Pierre-Antoine Levi sur la stratégie universitaire de l'État.

Tout en affirmant la nécessité pour les opérateurs du programme de contribuer au redressement des finances publiques, et en relevant que le soutien financier de l'État aux établissements est en hausse sur la dernière décennie, ces travaux pointent les insuffisances cumulées du processus d'allocation de la SCSP. En l'absence de modèle de répartition, il caractérise par son illisibilité et son opacité ; opéré sur la base d'équilibres historiques, il aboutit à de fortes disparités dans le financement d'établissements comparables. La non-compensation répétée des dépenses nouvelles décidées par l'État a par ailleurs un effet déstabilisateur sur les budgets des établissements.

Soulignant la fragilisation financière de ces établissements et l'existence d'un climat de défiance avec l'État, la commission a par ailleurs considéré que les conditions d'une mobilisation accrue de leur trésorerie n'étaient pas réunies.

Elle a recommandé un renforcement de la transparence et de la prévisibilité de l'allocation des moyens, notamment par la prise en charge par l'État des mesures salariales nationales. Elle a également préconisé l'ouverture d'une réflexion sur un rehaussement national des droits d'inscription, de manière progressive avec les revenus, en coordination avec une réforme des bourses, et sans réduire le financement de l'État.



2. Des évolutions encore embryonnaires de la structure des ressources des établissements

a) Un déploiement des Comp à 100 % marqué par plusieurs inconnues

L'année 2026 marquera **l'entrée en vigueur des premiers Comp à 100 %** dans les dix universités préfiguratrices, puis leur généralisation à l'ensemble des établissements. Outre les **44,5 millions d'euros** prévus sur l'enveloppe de la LPR, l'action 15 « Pilotage et support du programme » intègre **56 millions d'euros de moyens nouveaux** (+ 3 %) destinés à renforcer les effectifs des rectorats.

Le rapporteur estime que la passation de contrats portant sur l'ensemble du modèle économique des établissements est intéressante en ce qu'elle **pourrait permettre de procéder enfin à l'indispensable remise à plat du modèle d'allocation des moyens** aux établissements.

Les éléments fournis par le gouvernement laissent cependant penser que les orientations prises ne permettront pas d'avancer dans cette direction. Le MESR entretient en effet une certaine **confusion** quant à l'objectif poursuivi, évoquant à la fois la contractualisation « *au premier euro* » et portant « *sur l'ensemble de la stratégie* » des établissements. Il paraît désormais clair que la base de départ des discussions demeurera la SCSP historiquement construite.

Le rapporteur relève toutefois avec satisfaction que, conformément aux recommandations de la commission des finances du Sénat dans son rapport de juin 2025 sur le financement à la performance des établissements, les **indicateurs** associés aux Comp, actuellement trop nombreux pour être opérants, font l'objet d'un **travail de redéfinition et d'harmonisation** visant à parvenir à une dizaine d'indicateurs partagés.

b) Une indispensable augmentation des droits d'inscription, sous certaines conditions

Dans le contexte budgétaire, la situation financière des établissements, conjuguée à l'ampleur des défis à relever, notamment en matière immobilière, appelle un **renforcement de leurs ressources propres**. La commission des finances du Sénat a adopté un amendement visant à **augmenter les droits d'inscription** perçus par les établissements, en affirmant dans la loi le principe de leur progressivité avec les revenus des familles et en renvoyant la fixation de leur montant au décret.

Le rapporteur souscrit à cette orientation : le montant des droits d'inscription, qui ne représente que 2,7 % des ressources moyennes des établissements, est sans rapport avec le coût réel de la formation universitaire, est susceptible d'exercer un « signal prix » négatif, et ne permet pas de corriger les inégalités socio-économiques dans le parcours universitaire.

Il estime cependant que leur augmentation **ne peut être décidée dans la précipitation**. Elle **suppose la réunion de plusieurs conditions**, parmi lesquelles la mise en œuvre de la seconde phase de la réforme des bourses et son application sous la forme de recettes additionnelles pour les établissements, sans remise en cause du montant actuel de leur SCSP.

Il rappelle par ailleurs que les établissements **disposent déjà de plusieurs leviers** susceptibles d'être mieux mobilisés pour augmenter leurs ressources issues des droits d'inscription :

- la modulation à la hausse les droits d'inscription des étudiants extracommunautaires, afin de recentrer les exonérations sur les profils qui en ont le plus besoin ou correspondant aux priorités stratégiques du programme « Bienvenue en France ». En 2023, 92 % des 103 200 étudiants éligibles se sont vu appliquer une exonération totale ou partielle de ces droits ;
- le développement des diplômes d'établissements, dont la mise en place est prévue par l'article L. 613-2 du code de l'éducation, et pour lesquels les établissements ont la possibilité de fixer librement les droits correspondants (CE 19 mars 2001, req. n° 192 203). Si la Dgesip ne dispose pas d'indicateurs relatifs au nombre de diplômes ainsi mis en place, ni au nombre d'étudiants concernés, elle indique que le montant des droits perçus dans ce cadre a augmenté de 16,5 % entre 2022 et 2024, passant de 705 à 821 millions d'euros.



Le rapporteur estime que la situation financière des établissements, conjuguée à l'ampleur des défis à relever, requiert la mobilisation de nouvelles ressources, parmi lesquelles l'augmentation des droits d'inscription universitaires.



Cette augmentation ne peut se faire dans la précipitation. Elle doit être associée à la seconde phase de la réforme des bourses, et doit être calibrée de manière à permettre aux établissements de dégager des ressources additionnelles, sans recul de la SCSP.



Les établissements doivent dès aujourd'hui mieux appliquer la modulation tarifaire pour les étudiants extracommunautaires.

2. SUR LE PROGRAMME 231, UN RECU DE LA DÉPENSE DE BOURSES SUR CRITÈRES SOCIAUX ET UN RENFORCEMENT DES AIDES INDIRECTES



3,2 Md€



pour la vie étudiante
en baisse de 26M€

Avec **3,2 milliards d'euros** ouverts en AE comme en CP, le programme 231, qui retrace les crédits consacrés à la vie étudiante, enregistrera une **diminution** de 42 millions d'euros en AE et de 26 millions d'euros en CP (respectivement - 1,3 % et - 0,8 % par rapport à la LFI pour 2025).

Cette évolution résulte de la **baisse des crédits des aides directes**, qui représentent 78 % des crédits du programme et recouvrent principalement les bourses sur critères sociaux. Les CP des **aides indirectes**, qui comprennent notamment la dotation du **réseau des œuvres**, seront en revanche en légère progression.

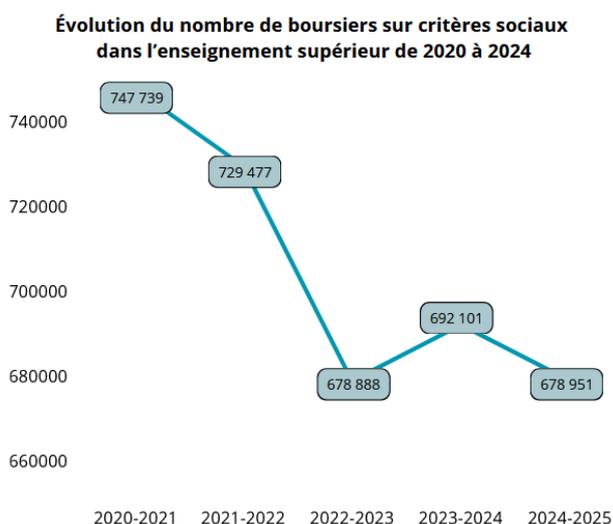
Alors que l'ensemble des responsables d'établissements entendus ont pointé la dégradation de la santé mentale des étudiants, les crédits relatifs à la **santé et aux activités associatives, culturelles et sportives** sont **maintenus** à leur niveau de 2025, soit **94 millions d'euros**.

A. LA DÉPENSE EN MATIÈRE DE BOURSES EST MAÎTRISÉE, AU PRIX D'UN NOUVEAU REPORT DE LA RÉFORME ANNONCÉE ET D'UNE BAISSSE DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

La **baisse de 35 millions d'euros** (- 1,37 %) proposée sur l'action n° 1, qui porte les crédits des **aides directes** aux étudiants, résulte de **l'anticipation d'une nouvelle diminution du nombre de boursiers**.

Au cours des dernières années, une **tendance à la réduction du nombre de boursiers** a été observée, sous l'effet conjugué de **trois facteurs** et indépendamment de l'évolution des difficultés matérielles des étudiants :

- **l'absence de revalorisation des barèmes**, qui ne sont pas indexés sur l'inflation, dont résulte un phénomène d'éviction mécanique sous l'effet de l'évolution des salaires nominaux ;
- **la progression du nombre d'étudiants en apprentissage** ou accueillis dans les **formations privées** du supérieur, qui ne sont pas éligibles aux bourses.



Cette tendance avait été **infléchi**e par la **réforme opérée en 2023**, qui a conjugué une augmentation du montant des bourses, une revalorisation de leur barème et des mesures correctives pour les étudiants en situation de handicap, et dont avait résulté une augmentation du nombre de boursiers ainsi que du montant moyen des aides perçues.

À l'issue de concertations conduites au printemps 2024, une **deuxième phase de réforme** avait été annoncée pour la rentrée 2025, avant d'être **mise en suspens** dans le nouveau contexte politique. En conséquence de ce *statu quo*, le nombre de boursiers est revenu, en 2024-2025, à son niveau d'avant la réforme, avec 13 000 bénéficiaires de moins par rapport à l'année précédente.

Les objectifs et le coût estimé de la seconde phase de la réforme des bourses

La seconde phase de la réforme des bourses devrait permettre de corriger les insuffisances du système actuel en indexant les barèmes et les montants des bourses sur l'inflation, en prenant en compte la situation des étudiants décohabitants et en corrigeant les effets de seuil par une linéarisation des échelons.

Son coût total est estimé par le MESR entre 350 et 400 millions d'euros, que les députés Thomas Cazenave et Charles Sitzenstuhl, dans leur rapport du 11 juin 2025, ont proposé de financer par la suppression de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur, ou par un recentrage des aides personnalisées au logement (APL) sur les étudiants issus de foyers modestes et de la classe moyenne.

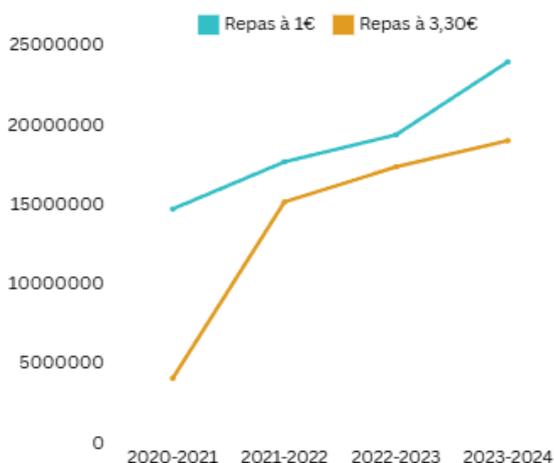
Si ces deux orientations sont retenues dans le présent PLF (l'article 67 proposant de restreindre le bénéfice des APL pour les étudiants extracommunautaires aux seuls titulaires de bourses), elles sont mises en œuvre dans le cadre de l'effort de redressement des finances publiques et non au service de la réforme des bourses.

B. FACE À L'AUGMENTATION DE SON ACTIVITÉ DE RESTAURATION, UN SOUTIEN RENFORCÉ AU RÉSEAU DES ŒUVRES

La **hausse** proposée pour les CP de l'action n° 2, relative aux **aides indirectes** aux étudiants, bénéficie principalement au **réseau des œuvres**. La **SCSP** versée au réseau Cnous-Crous, qui représentait 32 % de ses ressources en 2024 et d'un montant de **548 millions d'euros** pour 2026, progresse en effet de **14,4 millions d'euros** notamment destinés à couvrir :

- la poursuite du déploiement de leur activité de restauration (pour 3 millions d'euros) ;
- la compensation des surcoûts induits par la pérennisation du repas à 1 euro (6 millions d'euros) et la mise en œuvre des obligations de la loi Egalim du 30 octobre 2018 (2,1 millions d'euros) ;
- de manière partielle, l'augmentation de la cotisation au CAS « Pensions » (3 millions d'euros).

Evolution du nombre de repas à tarifs social et très social servis depuis 2020



L'**activité de restauration** du réseau, structurellement déficitaire, connaît en effet une **progression rapide** depuis plusieurs années, sous l'effet notamment des mesures de modération tarifaire. Alors que le coût de chaque repas est évalué à 8 euros, le **tarif très social** à un euro mis en place lors de la crise sanitaire a été **pérennisé à la rentrée 2023** pour les étudiants boursiers et certains étudiants en difficulté financière ; le **tarif social** dont bénéficient les autres étudiants est par ailleurs **gelé à 3,30 euros** depuis 2019. Entre 2022 et 2024, le nombre de repas à 3,30 euros et à 1 euro a respectivement **augmenté de 26 % et de 36 %**, pour un total de 43 millions de repas servis et un coût de 57,4 millions d'euros en 2024, correspondant à la compensation par l'État de la perte de recettes supportée par les Crous.

Cette évolution soutenue de la demande fait peser **une forte tension sur le réseau des œuvres**, dont le **schéma d'emploi demeure plafonné** à 12 811 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Devant cette contrainte, auxquelles s'ajoutent des difficultés de recrutement, la présidente du Cnous souligne que la progression du repas à 1 euro conduit à une « *fragilisation déraisonnable* » de son activité de restauration.

Elle indique par ailleurs que les mesures d'économie portant sur les aides directes, qu'il s'agisse du gel du barème des bourses ou du resserrement des conditions d'accès aux APL, entraînent une augmentation du recours aux aides indirectes, selon un **effet report principalement supporté par le réseau**. Ce report se fait notamment sur le repas à 1 euro et sur l'aide ponctuelle, qui a permis de soutenir 92 520 étudiants en 2024 pour un montant moyen de 314 euros.

La poursuite du déploiement de la loi « Levi » du 13 avril 2023

35,2 millions d'euros sont prévus au titre de la loi « Levi » n° 2023-265 du 13 avril 2023, qui a fixé le principe selon lequel tous les étudiants doivent pouvoir bénéficier d'une offre de restauration à tarif modéré à proximité de leur lieu d'études, *via* les points de vente du réseau des œuvres ou dans le cadre d'une structure collective agréée. À défaut, une aide financière leur est allouée sous la forme d'une carte utilisable dans les commerces alimentaires.

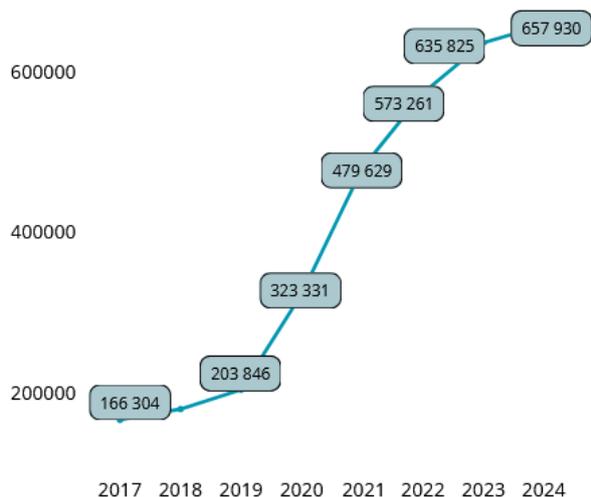
Cette enveloppe, inférieure de 3 millions d'euros au montant retenu dans la LFI pour 2025, correspond à l'évolution constatée de cette dépense de guichet, alors que le dispositif continue d'être déployé de manière satisfaisante : 52 000 étudiants en ont bénéficié en 2025, et 211 conventions de partenariats étaient en vigueur au 31 décembre 2024 (contre 171 l'année dernière).

3. UN INDISPENSABLE RÉGULATION PAR LA QUALITÉ DE TOUTES LES FORMATIONS BÉNÉFICIANT DE FINANCEMENTS PUBLICS

A. LE SYSTÈME ACTUEL ASSOCIE UNE SURRÉGULATION DES ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL À UNE ABSENCE DE CONTRÔLE DU PRIVÉ LUCRATIF

1. La spectaculaire croissance de l'apprentissage bénéficie sans contrôle aux établissements privés à but lucratif

Evolution du nombre d'apprentis de l'enseignement supérieur (catégories 5, 6, 7 et 8) de 2017 à 2024



Le nombre d'apprentis dans l'enseignement supérieur a connu une **croissance spectaculaire** depuis la réforme de 2018, passant de 180 000 en 2018 à 635 925 en 2023 – soit une croissance de **253 % en cinq ans**. Selon la revue des dépenses publiques d'apprentissage et de formation professionnelle réalisée en mars 2024 par l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale des affaires sociales (Igas), cette croissance est **principalement portée par les écoles de commerce et les « autres formations privées »**, dont le nombre d'apprentis a respectivement augmenté de 112 % et de 141 % entre 2020 et 2022 (contre 21 % dans les écoles d'ingénieur).

Cette évolution a donné lieu à une dépense publique de **6,5 milliards d'euros** entre 2020 et 2023.

Quelques **ajustements** ont été opérés ces dernières années sur les **aides publiques à l'apprentissage**. Ils portent principalement sur les niveaux de prise en charge (NPEC) des contrats, qui fondent le financement par les opérateurs de compétences (Opco) des établissements ayant le statut de centre de formation des apprentis (CFA). Après une réduction de 10 % des NPEC et leur plafonnement en 2024, l'article 192 de la loi de finances pour 2025 a prévu, à compter du 1^{er} juillet 2025, une **participation obligatoire de l'employeur au NPEC**, à hauteur de **750 euros** pour tout recrutement d'apprenti en master ou en doctorat. Les **effets** de ces évolutions sont encore **limités** : la Dgesip observe une diminution de 7 à 14 % du nombre de contrats signés en 2025. Ils devraient être **plus marqués en 2026**, le ministère comme les établissements anticipant le désengagement de certaines entreprises ainsi que des négociations plus importantes sur les niveaux de prise en charge.



Ces mesures d'économie, qui touchent les établissements de manière indistincte, **ne permettent pas de répondre aux enjeux du secteur de l'enseignement supérieur**. Alors que l'apprentissage constitue une modalité décisive de la poursuite d'un parcours de formation, notamment pour les étudiants les plus modestes, la régulation des financements associés doit permettre de les **flécher vers les formations de qualité**.

L'**actuel cadre de contrôle** des formations en apprentissage apparaît à ce titre **insuffisant**. Si le principe d'un contrôle pédagogique est prévu par l'article L. 6211-2 du code du travail, il s'applique uniquement aux formations conduisant à l'obtention d'un diplôme, et non à une certification professionnelle inscrite aux répertoires nationaux (RNCP). L'encadrement réglementaire est par ailleurs centré sur la lutte contre la fraude :

- la charte pour un accompagnement responsable et de qualité des apprentis des établissements d'enseignement supérieur, publiée en 2023 par le MESR, a défini une liste d'engagements des acteurs de l'apprentissage ;
- un décret n° 2025-500 du 6 juin 2025 a durci les conditions d'enregistrement des certifications RNCP ainsi que les exigences pédagogiques applicables aux organismes de formation. Des pouvoirs renforcés de contrôle et de sanction ont par ailleurs été confiés à France compétences ;

- le plan interministériel sur l'amélioration de la qualité, le contrôle et la lutte contre la fraude dans la formation professionnelle du 24 juillet 2022 donne notamment lieu à une intensification des contrôles menés par les rectorats sur les formations préparant au BTS ;
- une réflexion associant le MESRE et le ministère du Travail est enfin en cours pour renforcer le versant pédagogique de la certification Qualiopi, sans résultat concret à ce jour.

Ces mesures **ne suffisent pas à limiter le développement d'établissements privés à vocation commerciale**, dont le modèle de formation repose souvent sur la délivrance de titres RNCP plutôt que de diplômes nationaux, et le modèle économique sur la captation des financements publics de l'apprentissage. Ces fonds sont ainsi **dévoqués** au profit d'établissements à l'environnement pédagogique très insuffisant, associant un faible taux d'enseignants permanents à une proportion importante de cours à distance, et aux pratiques commerciales trompeuses.

2. L'enseignement privé de qualité est soumis à de fortes contraintes pour des contreparties limitées

🔵 Cette insuffisance de régulation tranche avec le traitement des **établissements privés délivrant des diplômes nationaux**, qui rencontrent des **difficultés nouvelles**. Alors que la concurrence s'accroît au sein d'une offre devenue pléthorique, y compris à l'étranger, certains établissements **peinent désormais à remplir leurs capacités d'accueil**, alors que l'inflexion de la démographie étudiante ne se fait pas encore sentir.

Évolution de la démographie étudiante :

la croissance se poursuit, une stagnation attendue à partir de 2028

À la rentrée 2024, 3 012 800 étudiants étaient inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur (+ 1,4 % par rapport à 2023). Selon la Dgesip, cette progression (+ 47 700 étudiants) est portée par l'augmentation du nombre de bacheliers et par une nouvelle hausse du taux de poursuite d'études, en particulier en STS, CPGE et master. La procédure Parcoursup 2025 a accueilli un nombre record de candidats, en particulier des lycéens professionnels (+ 11 %) ou étudiants en réorientation (+ 8,3 %).

À court terme, ces dynamiques se prolongeraient, avant une atténuation progressive du rythme de croissance des effectifs à partir de 2025, pour atteindre un palier autour de 3,1 millions d'étudiants en 2028. Au-delà, les projections suggèrent une stagnation, voire une légère baisse des effectifs, sous l'effet d'une diminution du nombre de bacheliers du fait de la démographie.

Le nombre d'étudiants inscrits dans un parcours universitaire devrait être stable durant les trois prochaines rentrées, après une faible hausse pour l'année universitaire 2025-2026 (+ 0,5 %).

Les acteurs de l'enseignement privé entendent attribuer ce phénomène à la **concurrence des « officines »**, qui ne sont **pas soumises aux contraintes des établissements délivrant des diplômes nationaux et accessibles via Parcoursup**. Les établissements les plus pénalisés sont ceux du « *milieu du tableau* », qui ne recrutent pas au niveau d'excellence des grandes écoles et dont le modèle économique est contraint par ces exigences de qualité. Le parcours d'accréditation nécessaire à la mise en place d'un diplôme, ainsi que la nécessité de disposer d'une équipe pédagogique permanente, les rend en particulier moins agiles. Dans ce contexte, certains d'entre eux choisissent de cesser la délivrance de diplômes nationaux pour se tourner vers les titres RNCP, tandis que la présence sur Parcoursup peut être perçue comme un désavantage concurrentiel face à des formations fondant un argumentaire commercial sur l'évitement de la plateforme.

🔵 Le **statut d'établissement d'enseignement supérieur d'intérêt général** (Eespig), qui associe de fortes contraintes de fonctionnement à des contreparties de plus en plus faibles, tend parallèlement **perdre en attractivité**. Outre que la dotation par étudiant qui leur est allouée a fortement baissé au cours des dernières années (- 28 % entre 2014 et 2024), ces établissements, qui concourent pourtant au service public de l'enseignement supérieur, ne bénéficient pas de la possibilité d'accueillir des boursiers sur critères sociaux, ni des aides à la mobilité internationale. Des écoles envisagent d'abandonner ce statut pour s'adosser à des groupements privés lucratifs.



🗨️ La recomposition en cours du paysage de l'enseignement supérieur ne pourra être analysée que lorsque les insuffisances des formations assurées par les établissements privés lucratifs auront produit leurs effets sur quelques cohortes d'étudiants. Cette évolution n'en reste pas moins **inquiétante** non seulement pour le **devenir professionnel des étudiants**, mais aussi du point de vue de la nécessité de **conserver une offre de formation de bon niveau technique** pour répondre aux besoins de notre souveraineté industrielle. Les **possibles conséquences de ces évolutions sur l'ensemble de l'écosystème** de l'enseignement supérieur, à commencer par les classes préparatoires, devront par ailleurs être surveillées.



Ces différents enjeux devront être pris en compte lors de l'examen du projet de loi relatif à la régulation de l'enseignement supérieur privé. Le rapporteur estime que le fléchage des financements de l'apprentissage constitue le premier levier à mobiliser.

B. UNE NÉCESSAIRE ÉVOLUTION DE L'ÉVALUATION SOUS L'ÉGIDE DU HCÉRES

Les évolutions nécessaires devront également passer par une **adaptation du régime d'évaluation** des établissements. Alors que l'existence même du **Hcéres** a été remise en cause, au cours des derniers mois, par des amendements au projet de loi « Simplification » toujours en cours d'examen par le Parlement, le rapporteur estime au contraire que sa place dans le dispositif d'évaluation doit devenir **centrale**.

🗨️ Cette évolution doit d'abord passer par une adaptation des modalités de l'évaluation des établissements déjà soumis à cette obligation. Un grand **chantier de simplification** a été engagé par le Hcéres au cours des derniers mois et devrait donner lieu à de premières propositions à la fin de l'année. L'approche retenue vise à **développer une évaluation différenciée** et adaptée aux spécificités, notamment sociales et territoriales, de chaque établissement, selon **trois grands axes** : la limitation de sa durée à un an ; le passage à une périodicité de six ans, comme dans la plupart des pays européens, contre cinq aujourd'hui ; la réduction du nombre de critères mobilisés pour positionner l'évaluation à un niveau plus stratégique. Les acteurs entendus ont souligné la qualité de leur dialogue avec le Hcéres ainsi que le caractère positif des évolutions envisagées.

🗨️ Elle doit ensuite passer par une extension des obligations d'évaluation à l'ensemble des établissements bénéficiant de financements publics. Cette évaluation doit être conduite **sous l'égide du Hcéres**, qui a déjà compétence pour assurer, en application de l'article L. 114-3-1 du code de l'éducation, la « *coordination de l'action des instances d'évaluation nationales dans les domaines de la recherche et de l'enseignement supérieur* », et qui présente à la fois le positionnement d'autorité indépendante adéquat et le savoir-faire nécessaire à l'évaluation d'un nombre important d'entités. Si la nécessité de renforcer son acculturation aux spécificités des établissements privés a été soulignée, sa présidente indique que des travaux de préfiguration d'un département spécifiquement consacré à ce secteur sont actuellement en cours. Les modalités de **l'association des instances existantes**, notamment la commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion (CEFDG) ainsi que la commission des titres d'ingénieur (CTI), devront faire l'objet d'une réflexion approfondie.

La commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport a émis, lors de sa réunion plénière du 2 décembre 2025, un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à l'enseignement supérieur au sein de la mission « Enseignement supérieur et recherche » du projet de loi de finances pour 2026.



Laurent Lafon

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



Stéphane Piednoir

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

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

Téléphone : 01.42.34.23.23

[Consulter le dossier législatif](#)

