

N° 736

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes
de l'année 2025,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 24
Recherche et enseignement supérieur

Rapporteurs spéciaux : Mme Vanina PAOLI-GAGIN et M. Jean-François RAPIN

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Mme Sophie Primas, MM. Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczyrek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 2694, 2847 et T.A. 306

Sénat : 726 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
I. L'EXERCICE 2025 CONFIRME LE RECU DES CRÉDITS EXÉCUTÉS À L'ÉCHELLE DE LA MISSION ET MARQUE UNE RUPTURE SIGNIFICATIVE AVEC LA DYNAMIQUE DE REDRESSEMENT DES DÉPENSES DEPUIS L'ADOPTION DE LA LOI DE PROGRAMMATION DE LA RECHERCHE.....	7
A. L'EXERCICE 2025, QUI CONSTITUE LE DEUXIÈME EXERCICE CONSÉCUTIF DE RECU DES CRÉDITS DEPUIS L'ADOPTION DE LA LOI DE PROGRAMMATION DE LA RECHERCHE (LPR) DE 2020, SOULIGNE LA CADUCITÉ DE CETTE TRAJECTOIRE ET LA NÉCESSITÉ DE SON ACTUALISATION.....	7
B. UNE GESTION MARQUÉE PAR DES ANNULATIONS RÉGLEMENTAIRES ET LÉGISLATIVES PORTÉES ESSENTIELLEMENT PAR LE PROGRAMME 172	12
II. LES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » (MME VANINA PAOLI-GAGIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL) : UNE STABILISATION DES MOYENS ACCORDÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR.....	16
A. LE PROGRAMME 150 : DES MOYENS INFÉRIEURS À LA MARCHÉ PRÉVUE PAR LA LPR.....	18
1. Une faible hausse des crédits de la mission liée partiellement au relèvement du taux du CAS « Pensions ».....	19
2. Des moyens conséquents mais inférieurs à la prévision au titre de la loi de programmation.....	20
3. Un financement des universités à revoir.....	21
4. Les contrats de moyens, d'objectifs et de performance, un outil utile mais une expérience insatisfaisante	22
B. UNE EXÉCUTION DU PROGRAMME « VIE ÉTUDIANTE » CONFORME À LA PRÉVISION, DANS L'ATTENTE DE LA SUITE DE LA RÉFORME DES BOURSES SUR CRITÈRES SOCIAUX	23
1. Malgré la réforme, une diminution de la consommation au titre des bourses sur critères sociaux	23
2. Une fin de gestion complexe pour le CNOUS impliquant le versement de crédits complémentaires.....	25

III. LES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES « RECHERCHE » (M. JEAN-FRANÇOIS RAPIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL)	28
A. LES ANNULATIONS SUBSTANTIELLES INTERVENUES EN COURS D'EXERCICE SUR LE PROGRAMME 172 ONT EU POUR EFFET DE MULTIPLIER PAR PLUS DE DEUX LE NIVEAU DE SOUS-EXÉCUTION DE LA CIBLE DE LA LPR.....	28
B. LES PROGRAMMES DANS LE PÉRIMÈTRE DES MINISTÈRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS ONT CONNU UN RALENTISSEMENT DE LEURS DÉPENSES EN 2025 SOUS L'EFFET DE LA RÉGULATION INFRA-ANNUELLE DES DÉPENSES DANS LE DOMAINE SPATIALE ET DE L'ABSENCE DE BUDGÉTISATION DU DISPOSITIF JEI.....	31
C. LES AUTRES PROGRAMMES DÉDIÉS À LA RECHERCHE N'ONT PAS CONNU DE MOUVEMENTS DE CRÉDITS MAJEURS EN GESTION AU COURS DE L'EXERCICE 2025	34

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Les crédits exécutés sur le périmètre de la mission **atteignent en 2025 un montant total de 30 827 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 30 587 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Après prise en compte des annulations en cours de gestion, le taux d'exécution atteint 99,6 % en AE et 99,8 % en CP. L'exercice 2025 confirme **le retournement de la dynamique budgétaire de relance des dépenses de recherche et d'enseignement supérieur** en constituant le second exercice consécutif de recul des crédits exécutés, avec **une réduction de 399 millions d'euros en un an en crédits de paiement (CP) à l'échelle de la mission**.

2. Les mouvements de gestion ont été modérés sur la mission dans son ensemble. Le décret d'annulation d'avril 2025 a impacté la mission en annulant **493 millions d'euros en AE et 386,8 millions d'euros en CP, soit respectivement 1,6 % et 1,3 % du montant total prévu en LFI 2025**. La loi de finances de fin de gestion a également annulé 173 millions d'euros en AE et 170 millions d'euros en CP supplémentaires.

3. Concernant les programmes « Enseignement supérieur » (Mme Vanina Paoli-Gagin) :

- les moyens consacrés à l'enseignement supérieur ont été stabilisés, puisqu'ils augmentent de seulement **158 millions d'euros en CP par rapport à 2024, soit 0,9 % de hausse**.

- une révision du mode de financement des universités est indispensable dans la situation actuelle des finances publiques. Les Assises du financement de l'université sont en ce sens bienvenues. Par ailleurs, si elle part d'une intention louable, l'annonce de la généralisation des contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) ne peut qu'interroger. L'évaluation des COMP sur la période 2023-2025 souligne en l'effet les **fragilités du dispositif, en l'absence de réelle refonte du système d'allocation des moyens aux universités**.

- la première étape de la réforme a permis de diminuer le montant de la sous-consommation des bourses sur critères sociaux. Néanmoins, la deuxième étape de la réforme a déjà été repoussée une première fois, alors que le nombre et la part de boursiers continuent de diminuer, ce qui est regrettable.

4. Concernant les programmes « Recherche » (M. Jean-François Rapin) :

- la sous-exécution de la cible de la loi de programmation de la recherche (LPR) du 24 décembre 2020 pour le programme 172 pèse **plus particulièrement sur les organismes nationaux de recherche** financés par ce programme, dont la cible a été sous-exécutée à hauteur de 494 millions d'euros en CP en 2025 notamment en raison du choix fait par le Gouvernement **d'annuler 260 millions d'euros en CP en cours d'exercice sur ce programme ;**

- en contradiction avec la volonté affichée par le Gouvernement de **relancer la politique spatiale française**, la cible de la LPR a été sous-exécutée à hauteur de 271 millions d'euros en CP en 2025 pour le programme 193, soit 14 % de la cible initiale. Le rapporteur spécial souligne que ce sous-financement **fragilise la crédibilité de la stratégie nationale spatiale adoptée en novembre 2025 sans qu'aucune trajectoire financière sous-jacente** n'ait été formalisée par le Gouvernement à ce jour.

I. L'EXERCICE 2025 CONFIRME LE REcul DES CRÉDITS EXÉCUTÉS À L'ÉCHELLE DE LA MISSION ET MARQUE UNE RUPTURE SIGNIFICATIVE AVEC LA DYNAMIQUE DE REDRESSEMENT DES DÉPENSES DEPUIS L'ADOPTION DE LA LOI DE PROGRAMMATION DE LA RECHERCHE

A. L'EXERCICE 2025, QUI CONSTITUE LE DEUXIÈME EXERCICE CONSÉCUTIF DE REcul DES CRÉDITS DEPUIS L'ADOPTION DE LA LOI DE PROGRAMMATION DE LA RECHERCHE (LPR) DE 2020, SOULIGNE LA CADUCITÉ DE CETTE TRAJECTOIRE ET LA NÉCESSITÉ DE SON ACTUALISATION

La mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs) se compose de 8 programmes, dont trois relèvent du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), à savoir les programmes 150, 231 et 172.

Les autres programmes de cette mission interministérielle relèvent du périmètre de quatre autres ministères :

- le ministère chargé de l'économie pour les programmes 193 et 192 ;
- le ministère chargé de la transition écologique pour le programme 190 ;
- le ministère des armées pour le programme 191 ;
- le ministère chargé de l'agriculture pour le programme 142.

Les crédits de la mission s'élèvent en 2025, en exécution, à 30,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 30,6 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

Alors que l'exercice 2024 avait constitué la première année de recul dans les crédits de paiement (CP) exécutés à l'échelle de la mission depuis l'adoption de la loi de programmation de la recherche (LPR) du 24 décembre 2020¹, l'exercice 2025 correspond à une seconde année consécutive de réduction des crédits de la mission, avec une réduction plus significative du volume des crédits exécutés qui est a été réduit, en un an, à hauteur de 399 millions d'euros en crédits de paiement.

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.

Exécution des crédits de la mission

(en millions d'euros)

		Exécution 2024	Prévision 2025	Exécution 2025	Taux d'exécution 2025	Variation exécution 2025/2024	Variation exécution 2025/2024 (absolue)
P150	AE	15 444	15 344	15 260	99,5%	-1,2%	- 184
P150	CP	15 108	15 342	15 314	99,8%	1,4%	206
P231	AE	3 276	3 236	3 234	99,9%	-1,3%	- 42
P231	CP	3 254	3 206	3 206	100,0%	-1,5%	- 48
P172	AE	8 068	8 249	8 244	99,9%	2,2%	176
P172	CP	7 737	7 908	7 902	99,9%	2,1%	165
P193	AE	1 607	1 636	1 636	100,0%	1,8%	29
P193	CP	1 607	1 636	1 636	100,0%	1,8%	29
P190	AE	1 886	1 588	1 584	99,7%	-16,0%	- 302
P190	CP	2 039	1 614	1 614	100,0%	-20,8%	- 425
P192	AE	642	342	320	93,6%	-50,2%	- 322
P192	CP	670	393	368	93,6%	-45,1%	- 302
P191	AE	150	133	133	100,0%	-11,3%	- 17
P191	CP	150	133	133	100,0%	-11,3%	- 17
P142	AE	423	416	416	100,0%	-1,7%	- 7
P142	CP	421	414	414	100,0%	-1,7%	- 7
TOTAL	AE	31 496	30 944	30 827	99,6%	-2,1%	- 669
TOTAL	CP	30 986	30 646	30 587	99,8%	-1,3%	- 399

Source : commission des finances d'après la documentation budgétaire

En 2025, après la prise en compte des annulations en cours de gestion du fait notamment du décret d'annulation du 25 avril 2025¹ et de la loi de finances de fin de gestion, la consommation des crédits de la mission se révèle légèrement inférieure à la prévision en CP, mais l'on constate par contre une sous-exécution plus importante en AE qui atteint 117 millions d'euros.

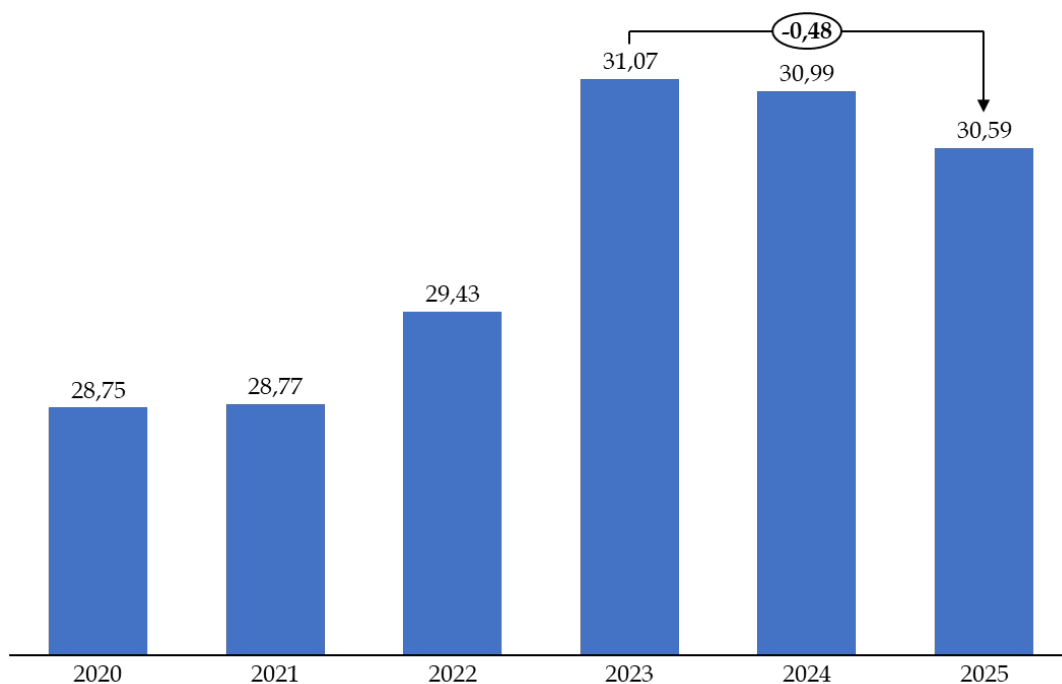
Le taux d'exécution atteint ainsi 99,6 % en AE et 99,8 % en CP.

Le recul des crédits de paiement exécutés sur le périmètre de la mission en 2025, qui intervient après une stabilisation des crédits exécutés à l'échelle de la mission en 2024, constitue une rupture par rapport à une dynamique pluriannuelle de hausse des crédits de la mission, avec une augmentation de 2,3 milliards d'euros des CP exécutés sur le périmètre de la mission entre 2020 et 2023.

¹ Décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits.

Évolution des crédits exécutés sur le périmètre de la mission depuis 2020

(en milliards d'euros et en CP)

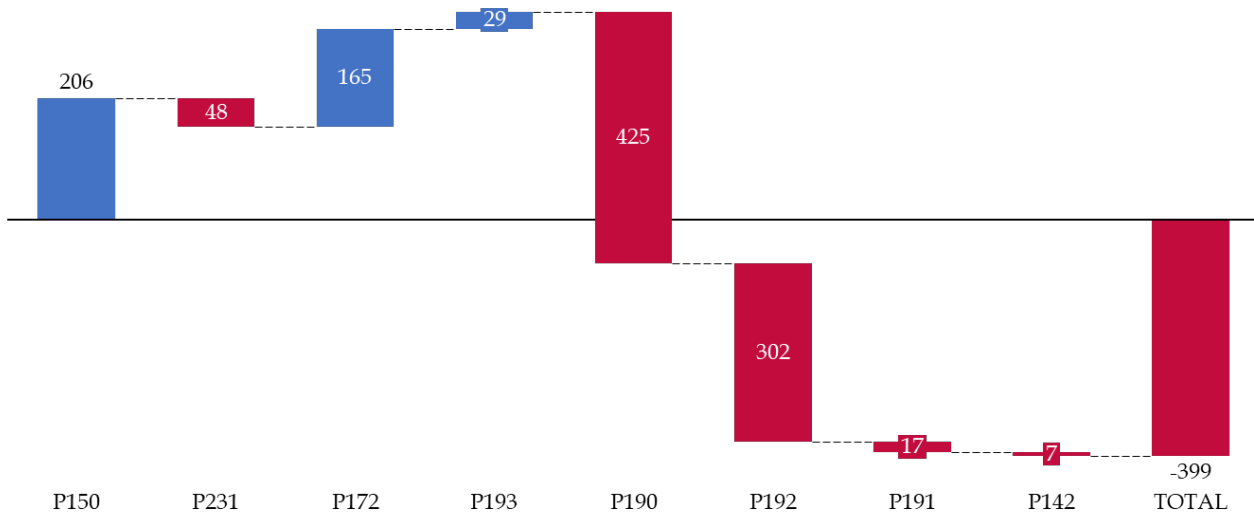


Source : commission des finances d'après la documentation budgétaire

Tous les programmes n'ont cependant pas été affectés de la même manière. Le recul des crédits de paiement exécutés, qui correspond à une réduction de 399 millions d'euros à l'échelle de la mission, correspond à une compensation entre une baisse significative de plus de 20 % des crédits de paiement (CP) des programmes 190 et 192, qui n'a pas été entièrement compensée par la hausse contenue ou par la stabilisation des crédits des autres programmes de la mission.

Décomposition par programme de l'évolution du montant des crédits exécutés en 2025

(en millions d'euros en CP)



Source : commission des finances d'après la documentation budgétaire

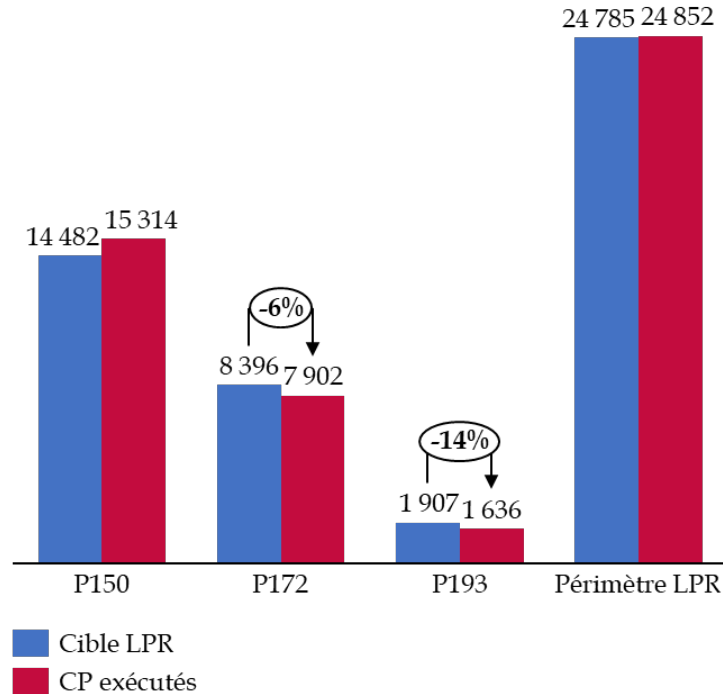
Le recul des crédits de paiement exécutés sur la mission, sous l'effet des annulations intervenues en cours de gestion, a pour conséquence directe de remettre en cause la programmation budgétaire fixée par le Parlement en 2020 dans le cadre de la loi de programmation de la recherche du 24 décembre 2020¹.

Ainsi, alors que la loi de programmation avait été respectée pour ses trois premières annuités, **l'exercice 2025 marque la seconde année consécutive de sous-exécution de la trajectoire de la LPR pour deux des trois programmes budgétaires concernés, les programmes 172 et 193, avec une aggravation marquée de cette sous-exécution qui atteint 14 % de sous-exécution en 2025 pour le programme 193.**

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.

Cibles fixées par la LPR en 2025 au regard des crédits exécutés

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances

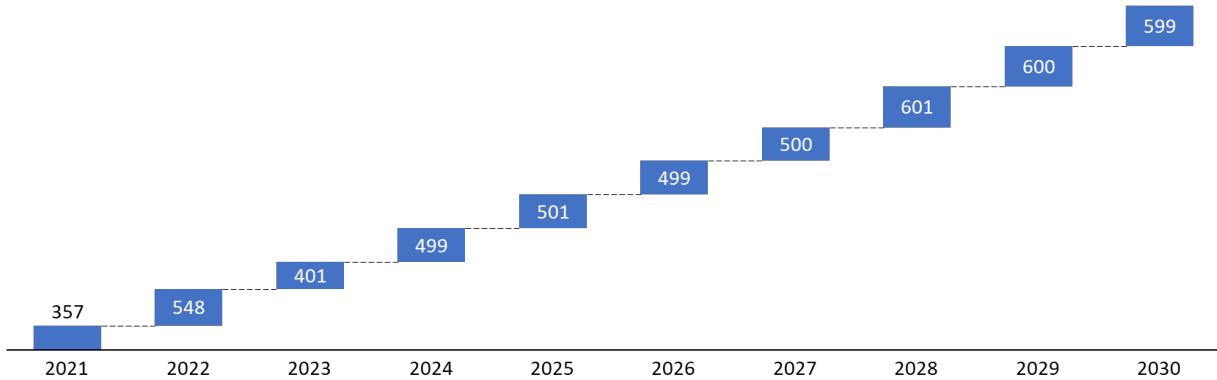
Si la cible fixée pour le programme 150 a bien été atteinte et même dépassée en 2025, les rapporteurs relèvent que la sous-exécution de la LPR à l'échelle des deux programmes strictement dédiés à la recherche (programme 172 et programme 193) atteint un montant total de 765 millions d'euros, soit une sous-exécution supérieure à la marche programmée pour la mission en 2025 qui était de 501 millions d'euros. Les rapporteurs spéciaux rappellent à cet égard que les débats budgétaires relatifs à la loi de finances initiale pour 2026 ont témoigné de la fragilisation persistante de la trajectoire pluriannuelle de crédits fixé par la loi de programmation de la recherche (LPR) du 24 décembre 2020¹.

La sous-exécution de la LPR pour les programmes 172 et 193 pendant deux exercices consécutifs et le manque de crédibilité de la trajectoire inscrite actuellement dans la loi consacre la caducité de la LPR actuelle et confirme la nécessité de son actualisation, alors que cette mise à jour aurait dû intervenir avant la fin de l'exercice 2023 comme le prévoit l'article 3 de la loi.

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.

Marches annuelles d'augmentation des crédits prévues par la LPR

(en millions d'euros et en CP)



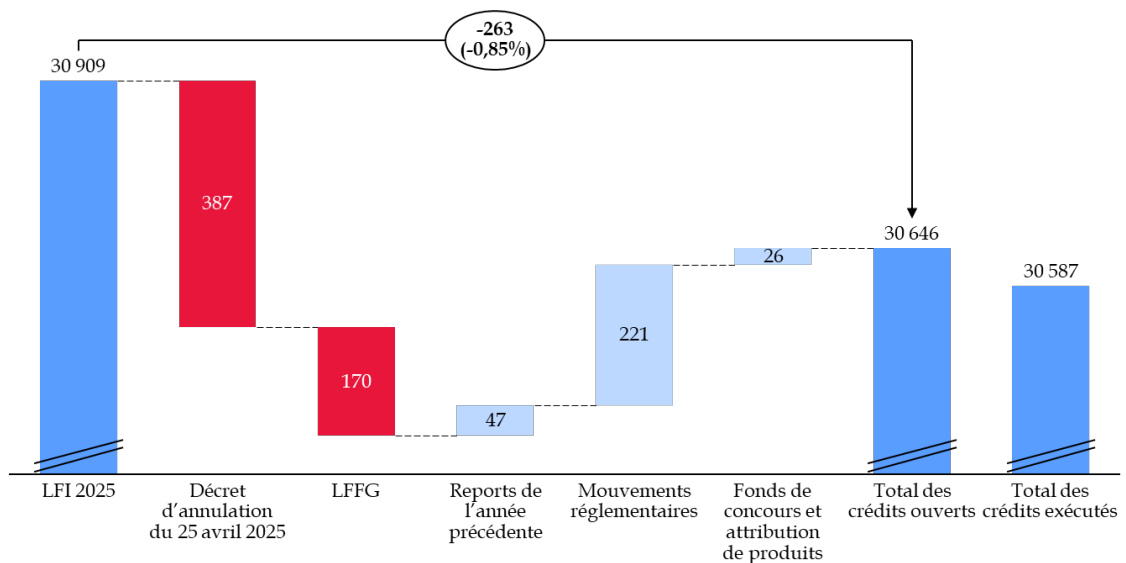
Source : commission des finances, d'après l'article 2 de la LPR

B. UNE GESTION MARQUÉE PAR DES ANNULATIONS RÉGLEMENTAIRES ET LÉGISLATIVES PORTÉES ESSENTIELLEMENT PAR LE PROGRAMME 172

Près de 263 millions d'euros ont été annulés en gestion sur le total de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». 47 millions d'euros ont été par ailleurs ajoutés par le biais d'un report de crédits de 2024 sur 2025, et 221 millions d'euros ont également été transférés vers la mission.

Évolution en 2025 des crédits de la mission

(en millions d'euros et en CP)



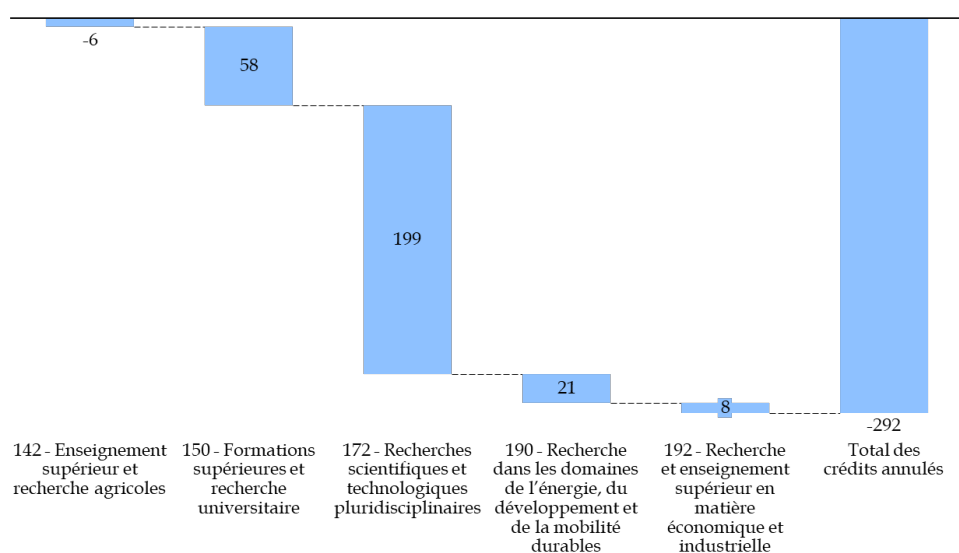
Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Le décret d'annulation de 25 avril 2025¹ a impacté la mission en annulant 493 millions d'euros en AE et 387 millions d'euros en CP, soit respectivement 1,6 % et 1,3 % du montant total prévu en LFI 2025. L'ensemble des programmes de la mission, à l'exception des programmes 231 « Vie étudiante », 193 « Recherche spatiale » et 191 « Recherche duale (civile et militaire) » ont été touchés, quoi qu'à des échelles différentes.

Ainsi, l'essentiel des annulations a été porté par le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », à hauteur de 307,3 millions d'euros en AE et de 199,4 millions d'euros en CP.

Impact du décret d'annulation du 25 avril 2025 sur les crédits de la mission

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

La loi² de finances de fin de gestion a quant à elle entraîné l'annulation de 173,5 millions d'euros en AE et de 170,4 millions d'euros en CP, qui portent principalement sur la réserve de précaution et sur des sous-exécutions dans les programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » (- 67 millions d'euros en AE et - 66 millions d'euros en crédits de paiement), 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » (- 50 millions d'euros en AE et en CP), 193 « Recherche spatiale » (- 79 millions d'euros en AE et en CP) et 231 « Vie étudiante » (35,6 millions d'euros en AE et 33,9 millions d'euros en CP).

À l'inverse, la loi de finances de fin de gestion a conduit à l'ouverture de 60 millions d'euros de crédits sur le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) », en raison de la mise en œuvre de la loi de

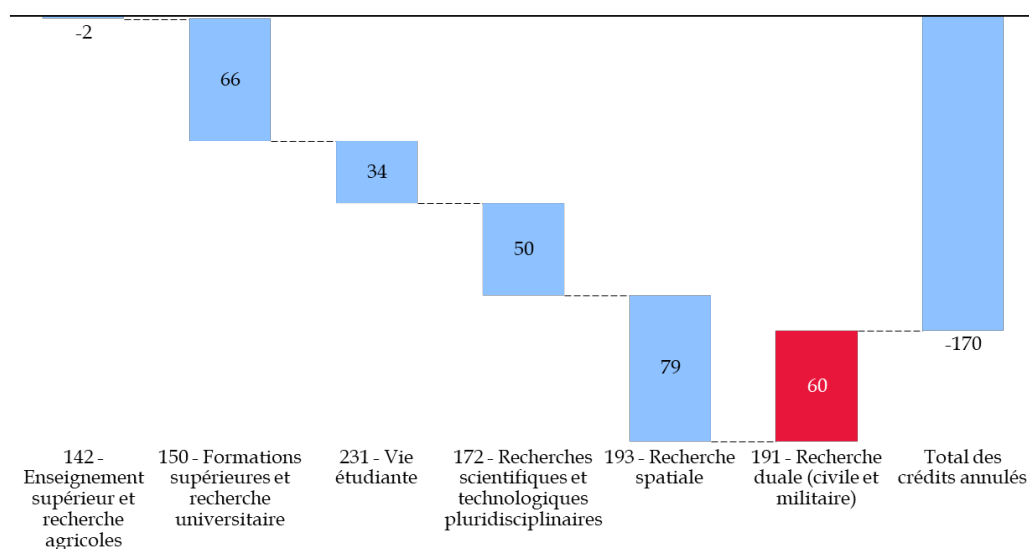
¹ Décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits.

² Loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025.

programmation militaire, afin de financer la recherche duale dans le domaine aérospatial. Ce montant d'ouverture est important puisqu'il conduit presque à **doubler les crédits de ce programme**, qui étaient de 72,7 millions d'euros en loi de finances initiale. Ce rehaussement permet de **rétablir en grande partie les crédits prévus pour ce programme par le projet de loi de finances pour 2025**, avant leur réduction par un amendement d'origine gouvernementale¹, et de les rapprocher des crédits, à hauteur de 150 millions d'euros, qui sont programmés par la LFI pour 2026.

Ventilation des annulations et ouvertures intervenues en loi de finances de fin de gestion

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Au global, le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » a porté l'essentiel des annulations de la mission en volume, à hauteur de 360,4 millions d'euros en AE et de 260,5 millions d'euros en CP, qui représentent respectivement 4,2 % et 3,2 % du total des crédits votés en LFI pour 2025. Le programme 193 « Recherche spatiale » a également été touché par une annulation de 4,4 % de ses crédits².

¹ Amendement II-2195, déposé par le Gouvernement au Sénat le 19 janvier 2025, sur le projet de loi de finances pour 2025.

² Se référer au III.A pour une analyse des conséquences de ces annulations sur les dépenses des programmes.

Impact des mouvements de gestion sur les programmes de la mission

(en euros et en pourcentage)

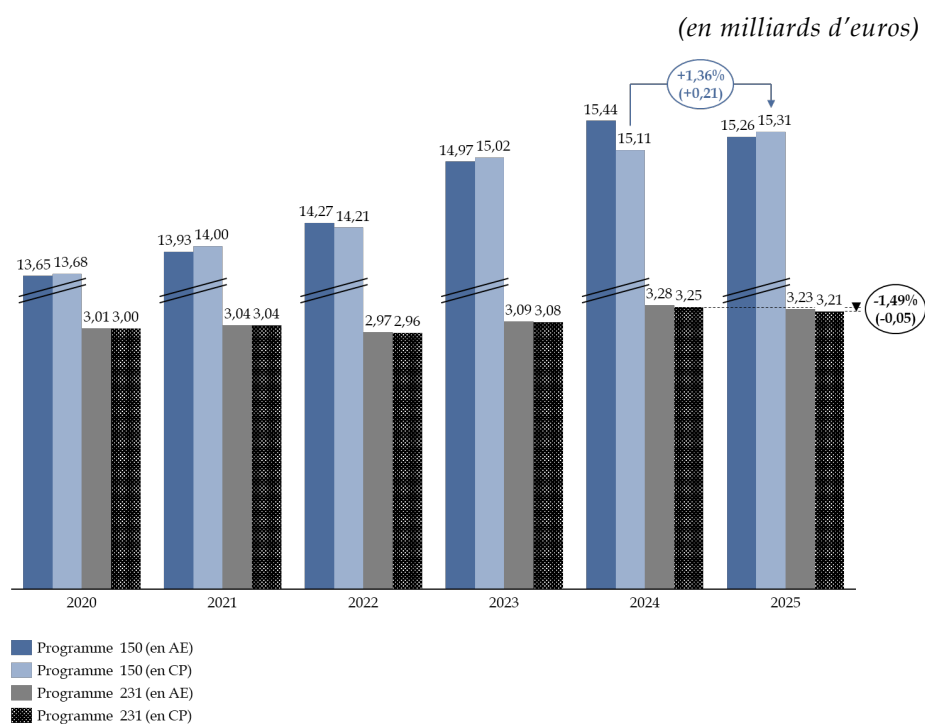
	Décret d'annulation du 25 avril 2025		Loi de finances de fin de gestion		Autres mouvements		Total des mouvements		Part des crédits représentés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Recherche et enseignement supérieur	-493 268 212	-386 838 687	-173 458 573	-170 418 811	282 288 788,2	294 249 356,2	-384 437 996,9	-263 008 141,8	-1,2%	-0,9%
150 - Formations supérieures et recherche universitaire	-55 938 127	-57 989 096	-67 360 535	-66 012 976	101 890 811,6	38 190 359,1	-21 407 850,4	-85 811 712,9	-0,1%	-0,6%
231 - Vie étudiante	0	0	-35 598 038	-33 905 835	- 8 853 225,6	- 9 561 296,0	-44 451 263,6	-43 467 131,0	-1,4%	-1,3%
172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	-307 311 024	-199 447 880	-50 000 000	-50 000 000	- 3 091 931,9	- 11 036 386,9	-360 402 955,9	-260 484 266,9	-4,2%	-3,2%
193 - Recherche spatiale	0	0	-79 000 000	-79 000 000	0,0	0	-79 000 000,0	-79 000 000,0	-4,4%	-4,4%
190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	-21 597 474	-21 024 910	0	0	168 726 412,0	205 098 976,0	147 128 938,0	184 074 066,0	10,4%	13,1%
192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	-7 284 566	-7 504 566	0	0	2 004 248,0	50 017 794,0	-5 280 318,0	42 513 228,0	-1,5%	12,1%
191 - Recherche duale (civile et militaire)	0	0	60 000 000	60 000 000	0,0	0,0	60 000 000,0	60 000 000,0	82,6%	82,6%
142 - Enseignement supérieur et recherche agricoles	-6 652 827	-6 388 041	-1 500 000	-1 500 000	15 000,0	515 000,0	-8 137 827,0	-7 373 041,0	-1,9%	-1,7%

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

II. LES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » (MME VANINA PAOLI-GAGIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL): UNE STABILISATION DES MOYENS ACCORDÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le périmètre « Enseignement supérieur » de la mission regroupe les programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « Vie étudiante ». Ces derniers s'élevaient respectivement à 15,26 milliards d'euros et 3,23 milliards d'euros en AE et 15,31 milliards d'euros et 3,21 milliards d'euros en CP.

Évolution des crédits des programmes relatifs à l'enseignement supérieur



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Après quelques années de hausse régulière des crédits dédiés à l'enseignement supérieur, une stabilisation des moyens qui lui sont consacrés semble s'engager. Ces deux programmes représentent au total, en 2025, 18,5 milliards d'euros en AE et en CP, soit une baisse de 225 millions d'euros en AE et une hausse de 158 millions d'euros en CP par rapport à 2024, soit 0,9 %.

Toutefois, en 6 ans, entre 2020 et 2025, les crédits exécutés des programmes « Enseignement supérieur » ont augmenté de 1,8 milliard d'euros en AE et en CP, soit une progression de 11 %.

Évolution depuis 2020 du total des crédits des programmes relatifs à l'enseignement supérieur

(en millions d'euros)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Variation 2025/2020	Variation 2025/2024	Variation 2025/2024 (%)
AE	16 660,10	16 978,20	17 232,50	18 060,70	18 719,40	18 494,43	1 834,33	- 224,97	-1,2%
CP	16 681,00	17 038,40	17 168,00	18 100,80	18 362,50	18 520,19	1 839,19	157,69	0,9%

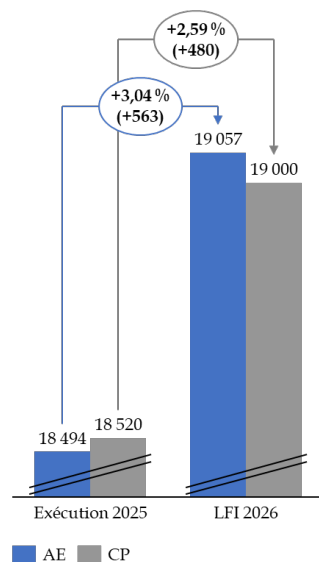
Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Concernant le programme 150, les crédits ont baissé de 183,3 millions d'euros en AE, mais ils ont augmenté de 206,2 millions d'euros en CP par rapport à 2024. Quant au **programme 231**, les crédits du programme 231 ont diminué de 1,3 % en AE et de 1,5 % en CP, soit respectivement 41,7 millions d'euros et 48,5 millions d'euros.

Il est à noter que les crédits devraient ré-augmenter en 2026. Selon les crédits votés en loi de finances initiale, ces deux programmes devraient être réhaussés de 562,5 millions d'euros en AE et de 479,9 millions d'euros en CP.

Évolution des crédits des programmes relatifs à l'enseignement supérieur entre 2025 et 2026

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

Dans l'ensemble, les programmes ont peu évolué en gestion par rapport aux crédits ouverts. Ainsi, **seuls 0,4 % des crédits du programme 150 ont été annulés par le décret d'avril 2025**, et aucun sur le programme 231.

La loi de finances de fin de gestion a annulé 67,3 millions d'euros en AE et 66 millions d'euros en CP supplémentaires sur le programme 150. Le programme 231 a perdu 35,6 millions d'euros en AE et 33,9 millions d'euros en CP.

Exécution des crédits des programmes relatifs à l'enseignement supérieur en 2025

(en millions d'euros)

		AE	CP
Programme 150	LFI (hors fonds de concours)	15 365,5	15 428,1
	Ouvertures/ annulations	21,4	- 85,8
	Exécution	15 260,3	15 314,4
Programme 231	LFI (hors fonds de concours)	3 236,0	3 306,2
	Ouvertures/ annulations	- 44,5	- 43,5
	Exécution	3 234,1	3 205,8

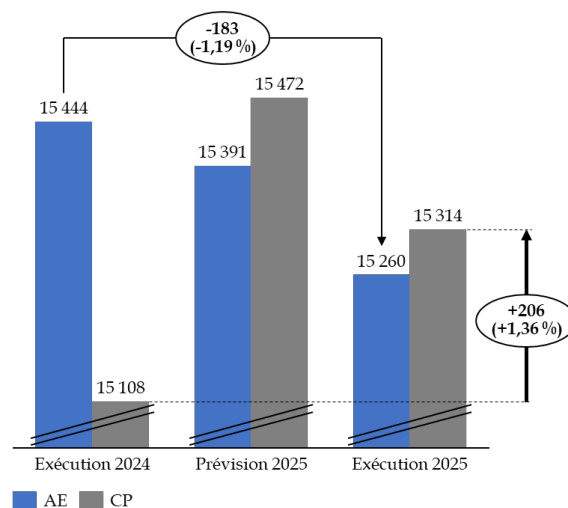
Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

A. LE PROGRAMME 150 : DES MOYENS INFÉRIEURS À LA MARCHÉ PRÉVUE PAR LA LPR

Les crédits du programme 150 s'élèvent à 15,26 milliards d'euros en AE et 15,31 milliards d'euros en CP, soit une **baisse de respectivement 183,3 millions d'euros en AE et une hausse de 106,2 millions d'euros en CP par rapport à 2024**. L'exécution des crédits du programme est satisfaisante, à hauteur de 99 % en AE et en CP.

Exécution des crédits du programme 150

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

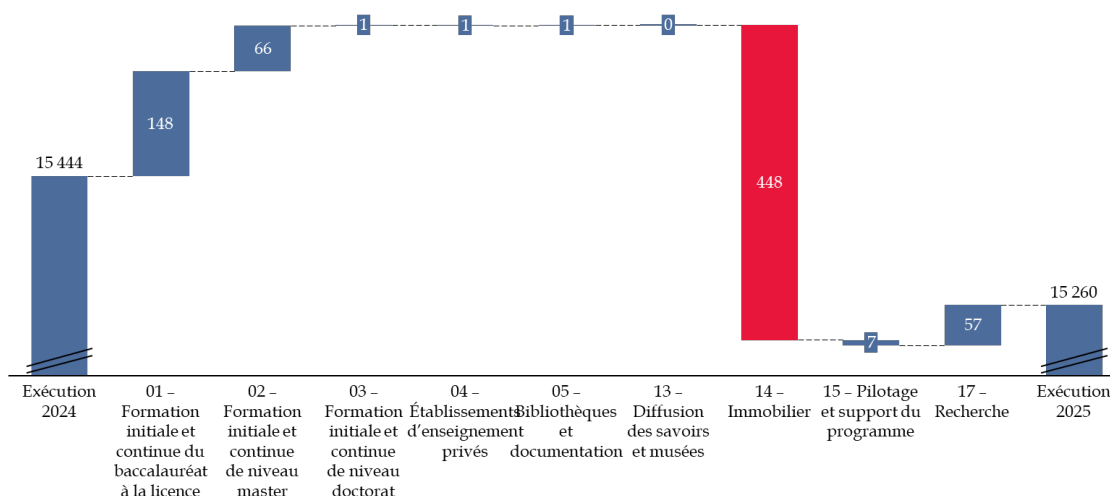
1. Une faible hausse des crédits de la mission liée partiellement au relèvement du taux du CAS « Pensions »

La baisse des autorisations d'engagement est essentiellement supportée par l'action 14 « Immobilier », qui perd 448 millions d'euros entre 2024 et 2025, soit 40 % des crédits de l'action.

La différence est liée au projet de campus hospitalo-universitaire Saint-Ouen Grand Paris Nord, car la notification au titulaire du marché global de performance, Eiffage, est intervenue en octobre 2024, entraînant l'engagement de 442 millions d'euros en 2024, qui n'ont donc à ce titre plus besoin d'être engagés en 2025. Ce projet a été initié fin 2018 en vue de regrouper sur un site unique les activités médico-chirurgicales des hôpitaux Bichat et Beaujon, ainsi qu'un site universitaire. Ce projet est majoritairement financé par l'assistance publique-hôpitaux de Paris (AP-HP) mais un cofinancement de l'État est assuré via le programme 150 en raison de l'implication de l'Université Paris Cité.

Évolution des crédits du programme 150 par actions en 2025

(en millions d'euros et en AE)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

En excluant les dépenses liées aux projets immobiliers, la hausse modérée des crédits de la mission est liée aux actions 1 « Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence » et 2 « Formation initiale et continue de niveau master ». Celles-ci portent notamment la **compensation aux universités de l'augmentation de 4 points du taux du compte d'affectation spéciale « Pensions », de respectivement 76,6 millions d'euros et 40,3 millions d'euros**. L'action 15 « Pilotage et support du programme » a également porté une hausse de 22,2 millions d'euros. En effet, la commission mixte paritaire en janvier 2025 avait relevé le niveau des crédits du

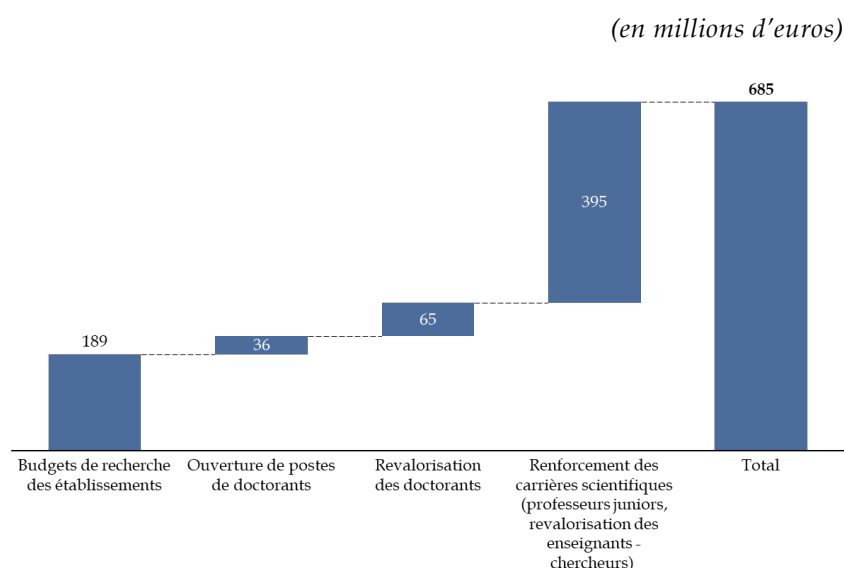
programme 150 afin d'assurer une compensation intégrale de la hausse du CAS « Pensions », soit 200 millions d'euros. Au global, seuls 139,1 millions d'euros ont véritablement compensé la hausse du taux du CAS « Pensions » aux universités.

2. Des moyens conséquents mais inférieurs à la prévision au titre de la loi de programmation

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. **La LFI 2025 ne respectait pas cet engagement. Au titre de la LPR, les moyens nouveaux en 2025 s'élevaient à seulement + 94,5 millions d'euros à périmètre courant.**

Au total, sur la période 2021-2025, 685 millions d'euros auront été ouverts sur le programme 150 au titre de la LPR, soit un montant inférieur à la loi de programmation pour la recherche, qui prévoyait une augmentation de 713 millions d'euros sur le programme 150 entre 2021 et 2025. Le différentiel correspond à la partie de la « marche » qui n'a pas été réalisée en 2025. Une part de ces moyens nouveaux est fléchée sur les revalorisations des chercheurs et le recrutement d'emplois supplémentaires (chaires de professeurs juniors notamment).

Somme des crédits accordés au programme 150 au titre de la LPR sur la période 2021-2025



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

3. Un financement des universités à revoir

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

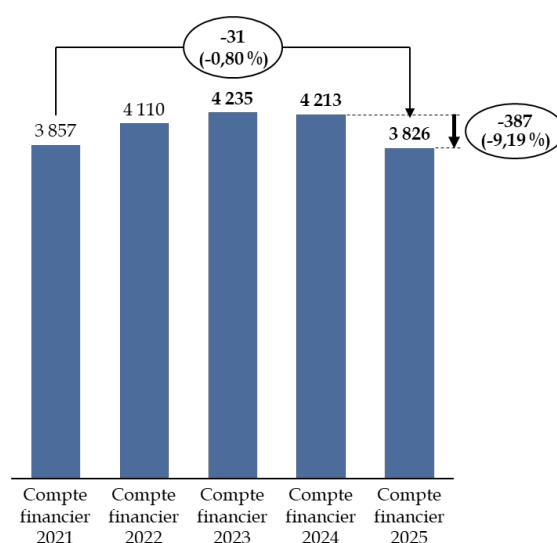
La principale ressource des établissements d'enseignement supérieur public demeure la subvention pour charges de service public (SCSP). En 2025, le ministère a versé aux établissements d'enseignement supérieur 14,5 milliards d'euros par le biais du programme 150 « Enseignement supérieur ». Cela représente 2,74 milliards d'euros de plus qu'en 2014, soit une hausse de 23 %.

Toutefois, cette progression des moyens est à mettre en regard de la hausse des charges subies par les universités. D'une part, en excluant l'inflation, la hausse des moyens n'a été que de 3 %.

En outre, les moyens consacrés aux établissements d'enseignement supérieur doivent être rapportés aux évolutions démographiques. Au cours des dix dernières années scolaires, les effectifs étudiants dans l'enseignement supérieur, tout type d'établissements et toutes filières confondues, ont augmenté de 15 %. Le nombre d'étudiants est passé de 2,58 millions en 2015 à 3,01 millions en 2025.

Évolution de la trésorerie globale des universités

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

¹ Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007.

Ainsi, en 2025, la trésorerie des universités a diminué de 387 millions d'euros par rapport à 2024, soit 9,2 %, témoignant des difficultés de financement des universités.

En tout état de cause, une révision des modalités de financement des universités paraît indispensable, en vue notamment de renforcer leurs ressources propres.

En particulier, contrairement à une idée reçue, **les droits d'inscription demeurent extrêmement minoritaires dans les ressources des établissements d'enseignement supérieur**. En 2025, ils ne représentaient ainsi qu'1,8 % **du total des recettes**. Le rapporteur spécial avait d'ailleurs proposé lors des discussions budgétaires du PLF 2026 d'adopter un amendement précisant que **les frais d'inscription dans les établissements d'enseignement supérieur public sont modulés en fonction des revenus du foyer fiscal de rattachement de l'étudiant**. Le décret¹ du 19 mai 2026 plafonne par ailleurs les exonérations de droits d'inscription dont bénéficient les étudiants étrangers dans les établissements publics d'enseignement supérieur à 20 % d'ici à 2028, le plafonnement étant de 30 % à la rentrée 2026 et de 25 % à la rentrée 2027.

Le lancement des Assises du financement des universités, au premier semestre de 2026, constitue une initiative intéressante à ce titre. Le rapporteur spécial sera attentif à ses conclusions.

4. Les contrats de moyens, d'objectifs et de performance, un outil utile mais une expérience insatisfaisante

Le rapporteur spécial a par ailleurs consacré un rapport à l'évaluation des contrats de moyens, d'objectifs et de performance (COMP) dans l'enseignement supérieur².

Si l'intention de ces contrats est positive, l'évaluation des deux premières vagues de contrats révèle dans de nombreux cas une réflexion stratégique insuffisante des établissements et l'incapacité du ministère à réellement suivre les contrats, du fait d'indicateurs trop nombreux et d'absence de cadre de suivi adapté.

En conséquence, **l'annonce d'une généralisation des COMP (« COMP à 100 % »), faite l'an dernier, ne peut laisser que circonspect.**

D'une part, la part libre d'emploi de la SCSP est le plus souvent réduite, les dépenses contraintes (fonctionnement et personnel) constituant l'essentiel des dépenses des établissements. Par conséquent, **le ministère**

¹ Décret n° 2026-385 du 19 mai 2026 relatif aux modalités d'exonération des droits d'inscription des étudiants étrangers suivant une formation dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

² Améliorer la performance de l'enseignement supérieur : un contrat qui reste à honorer, rapport fait par Mme Vanina Paoli-Gagin au nom de la commission des finances, juin 2025.

indique que les montants contractualisés ne pourront en réalité pas aller au-delà de 2 %, qui constituent le plafond de la part variable pour de nombreux établissements.

D'autre part, les COMP actuels ont déjà permis de contractualiser sur des projets financés par de la SCSP (notamment sur le volet formation), d'autant plus que les financements des COMP ont été intégrés aux SCSP des établissements des vagues 1 et 2.

Le rapporteur spécial relève également, comme la Cour des comptes¹, que les versements au titre des COMP ont été inférieurs à la prévision. En 2025, 50,2 millions d'euros ont été versés au titre des COMP, alors qu'ils auraient dû être d'au moins 100 millions d'euros. La Cour des comptes estime d'ailleurs à ce sujet que les COMP ont servi de « *variable d'ajustement* » sur le programme 150. En tout état de cause, il est dommage de réduire encore davantage l'ambition de ce type de mode de financement pourtant prometteur.

B. UNE EXÉCUTION DU PROGRAMME « VIE ÉTUDIANTE » CONFORME À LA PRÉVISION, DANS L'ATTENTE DE LA SUITE DE LA RÉFORME DES BOURSES SUR CRITÈRES SOCIAUX

1. Malgré la réforme, une diminution de la consommation au titre des bourses sur critères sociaux

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

Le montant inscrit en LFI 2025 au titre des bourses sur critères sociaux s'élevait à 2,365 milliards d'euros, en hausse de 2,5 % par rapport au montant qui a été consommé en 2024. Le montant consommé des bourses sur critères sociaux s'élève finalement à 2 354,1 millions d'euros.

Les boursiers sur critères sociaux représentent 35,8 % des inscrits dans l'enseignement supérieur en 2024-2025², soit une baisse de 1,5 point par rapport à 2023-2024.

Jusqu'à plus de la moitié des étudiants en section de technicien supérieur bénéficient d'une aide directe (STS, dont BTS et IUT) et 38 % des inscrits à l'université.

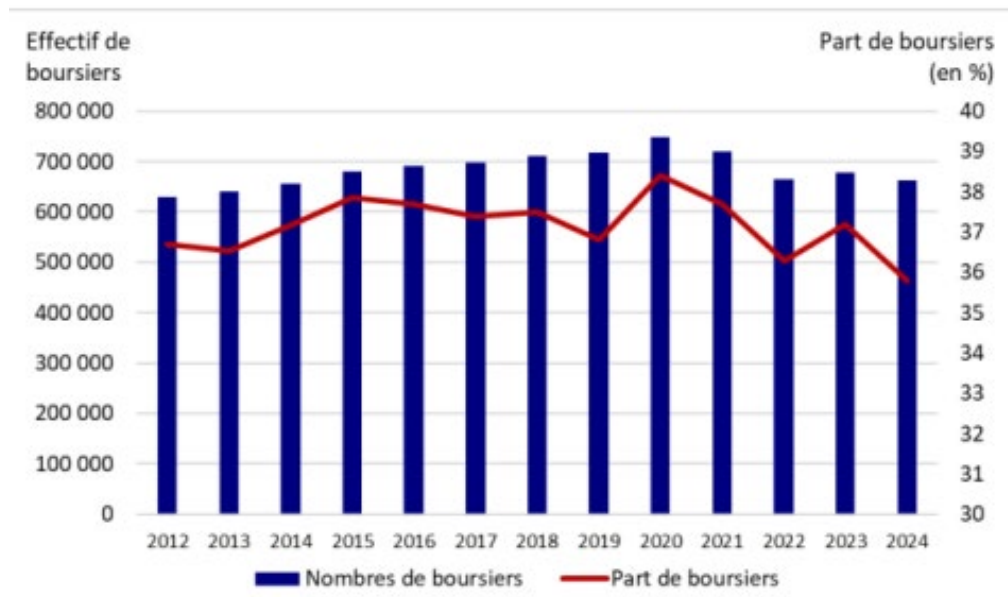
On dénombre 662 000 étudiants boursiers en 2024-2025, soit le seuil le plus bas constaté depuis 2015.

¹ Analyse de l'exécution budgétaire 2025 sur la mission « Recherche et enseignement supérieur », Cour des comptes, avril 2026.

² Note flash du SIES n° 23 de septembre 2025, Les boursiers sur critères sociaux en 2024-2025.

Évolution du nombre d'étudiants boursiers depuis 2012

(en % et en nombre d'étudiants)



Source : ministère de l'enseignement supérieur

Le ministère de l'enseignement supérieur explique cette baisse du nombre et de la part de boursiers par la **diminution du nombre d'étudiants inscrits remplissant les critères d'attribution des bourses sur critères sociaux**. En effet, le barème d'attribution des bourses n'a pas été revu à la rentrée 2024. En raison de l'inflation et de la revalorisation du SMIC, 3,7 % des boursiers de l'année 2023-2024 auraient perdu leur bourse, en supposant que les revenus de leurs parents aient suivi la même évolution que le SMIC. Contrairement aux années précédentes, le nombre d'étudiants inscrits dans des formations éligibles a augmenté de 1,4 %. À noter par ailleurs que pour la première fois en 6 ans, le montant des bourses n'a pas été revalorisé à la rentrée 2026.

Le Gouvernement avait en effet annoncé le lancement d'une **réforme des bourses sur critères sociaux** en mars 2023 et dont la première étape s'est appliquée dès la rentrée 2023. L'enjeu de la réforme des bourses n'était pas uniquement celui du montant global de l'enveloppe correspondante, mais surtout celui de **l'abaissement des plafonds afin de permettre au plus grand nombre d'étudiants dans le besoin d'en bénéficier** dans le respect des crédits ouverts en PLF. Les plafonds de ressources ont donc été **revalorisés à hauteur de 6 %** à la rentrée 2023.

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. Concernant certains publics spécifiques, 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.

Répartition par échelon des bourses sur critères sociaux en 2025

(en millions d'euros)

Échelon	Montant annuel de la bourse	Nombre de boursiers	Proportion de boursiers
0 bis	1 454 euros	209 890	31,70 %
1	2 163 euros	92 826	14,0 %
2	3 071 euros	47 031	7,10 %
3	3 828 euros	46 905	7,10 %
4	4 587 euros	46 490	7,0 %
5	5 212 euros	86 525	13,10 %
6	5 506 euros	77 736	11,70 %
7	6 335 euros	54 275	8,20 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après le SIES

La question de l'évolution des bourses est cependant loin d'être close. « **L'acte 2** » de la réforme des bourses, qui supposait une refonte intégrale du modèle, devait être en place à la rentrée 2025, avant d'être décalé à la rentrée 2026.

Il est regrettable de ne pas avoir mis en œuvre cette réforme, celle-ci n'étant pas prévue en LFI 2026. Le rapporteur spécial invite à ne pas mettre de côté les impératifs de justice sociale, le ministère devant dégager des marges de manœuvre financière pour mener à bien la réforme.

2. Une fin de gestion complexe pour le CNOUS impliquant le versement de crédits complémentaires

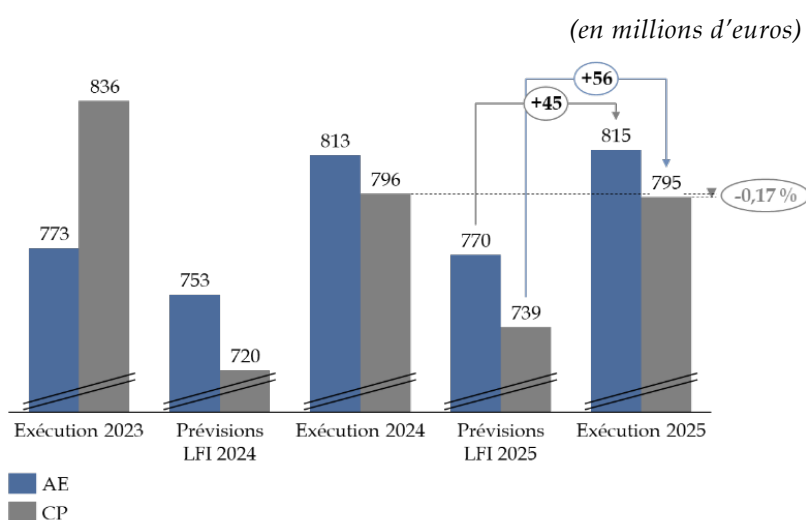
Les établissements du réseau des œuvres universitaires font face à une hausse constante de leurs dépenses depuis la crise sanitaire, à la fois du fait du maintien de dispositifs dérogatoires (repas à un euro, gel des loyers étudiants) et de l'augmentation d'étudiants usagers dans un contexte inflationniste.

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

S'agissant du premier aspect, le Crous met en avant une « hyperpression » des usagers, **le nombre de repas servis ayant augmenté de 1,5 % entre 2024 et 2025**. Avec plus de 44,2 millions de repas servis dans les restaurants universitaires des Crous en 2025, la fréquentation est en augmentation (+ 0,6 millions de repas) par rapport à 2024. Les repas à 1 euro représentent 51 % des repas servis.

En conséquence, **les moyens du réseau des œuvres sociales augmentent de façon continue mais à un rythme inférieur aux dépenses, entraînant un besoin de financement supplémentaire en gestion**. Le réseau a par exemple perçu au cours de l'année 2024 un complément de SCSP de 32,3 millions d'euros, dont **19 millions d'euros versés sous forme de dotation au titre de la fin de gestion 2024, consacrée au soutien exceptionnel à la restauration**.

Exécution des ressources du réseau du CNOUS



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Pour 2025, la subvention pour charges de service public (SCSP) au réseau du CNOUS/CROUS s'élevait à 534,3 millions d'euros, en hausse de 2,3 % (+ 11,8 millions d'euros) par rapport à l'année précédente.

Pour faire face au besoin de financement en fin de gestion, un complément de SCSP de 8,7 millions d'euros a été versé en cours de gestion. Au total, l'exécution a été supérieure de 45 millions d'euros en AE et de 56 millions d'euros en CP par rapport à la prévision.

Une telle situation est vouée à s'aggraver, au vu de la généralisation des repas à 1 euro prévue en LFI 2026 et mise en œuvre depuis lors. Celle-ci est sans doute difficilement absorbable pour les CROUS du fait de l'afflux de repas qui en résulte. Or, le coût des repas pris par un étudiant est d'après le CNOUS de 1 500 euros par an en moyenne, mais ce chiffre ne doit pas

dissimuler des « coûts cachés » très importants en amont : le montant par étudiant des investissements nécessaires à la construction et l'entretien des restaurants universitaires s'élève à 14 000 euros par an. En conséquence, l'universalisation du repas à un euro nécessite un renforcement conséquent du budget pour un montant bien supérieur au seul coût des repas.

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

En tout état de cause, une révision du mode de financement du réseau des œuvres universitaires et scolaires serait bienvenue, en vue de la signature du futur contrat d'objectif et de performance avec le CNOUS.

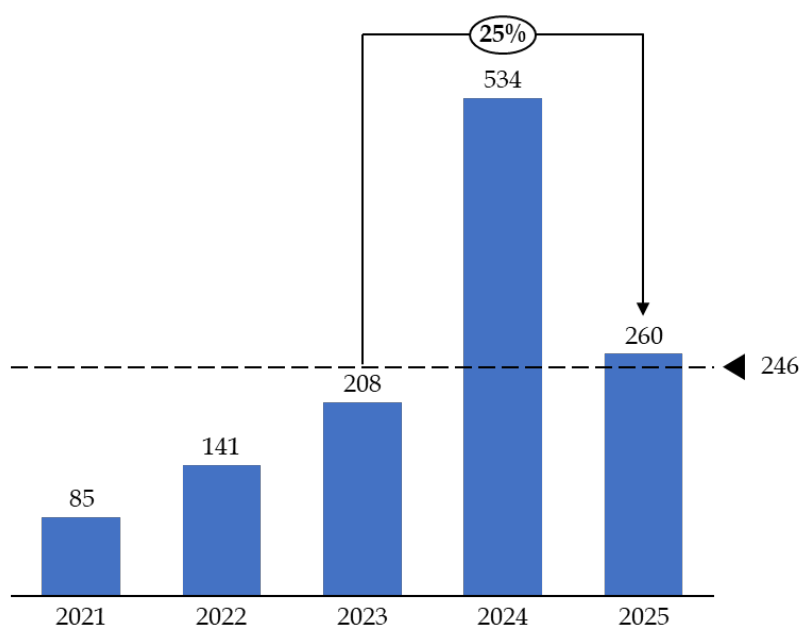
III. LES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES « RECHERCHE » (M. JEAN-FRANÇOIS RAPIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL)

A. LES ANNULATIONS SUBSTANTIELLES INTERVENUES EN COURS D'EXERCICE SUR LE PROGRAMME 172 ONT EU POUR EFFET DE MULTIPLIER PAR PLUS DE DEUX LE NIVEAU DE SOUS-EXÉCUTION DE LA CIBLE DE LA LPR

Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » constitue le principal programme de financement de la recherche publique du budget général avec un montant de crédits ouverts de 8 168 millions d'euros en CP dans la loi de finances initiale pour 2025, soit 26 % des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Crédits annulés en cours d'exercice sur le programme 172

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances d'après la documentation budgétaire

L'exercice 2025 a été marqué pour le programme 172 par de nouvelles annulations de crédits infra-annuelles qui ont remis en cause la trajectoire adoptée lors des débats sur la loi de finances initiales.

En premier lieu, le programme 172 a connu une première réduction de ses crédits par le décret d'annulation du 25 avril 2025¹ à hauteur de 199 millions d'euros en crédits de paiement (CP) qui a annulé la mise en réserve initiale (gel) des crédits de paiement du programme.

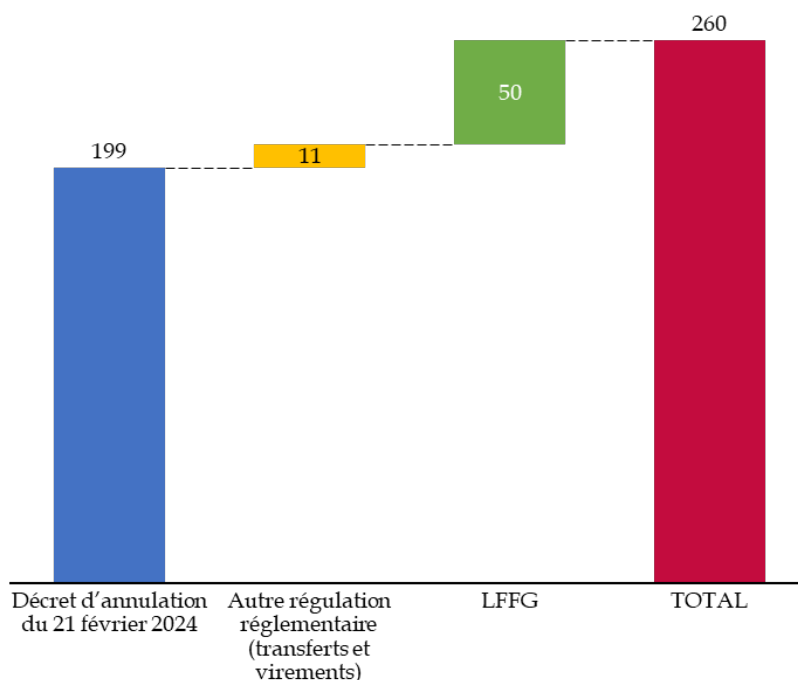
¹ Décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits.

Ce décret d'annulation a eu un effet perturbateur sur l'exécution des crédits du programme, dès lors qu'une réserve de précaution a été reconstituée par deux mesures de surgel des crédits du programme à hauteur de 10 millions d'euros en avril puis de 40 millions d'euros en septembre.

Ces 50 millions d'euros de surgel ont été annulés par la loi de finances de fin de gestion, portant le montant des annulations de crédits à 260 millions d'euros en CP, en tenant compte des autres mouvements de régulation infra-annuelle (transferts et virements).

Crédits annulés au cours de l'exercice 2025 sur le programme 172

(en millions d'euros et en CP)



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

L'ampleur des mouvements de crédits en cours d'exercice, qui ont représenté en 2025 un montant total de 260 millions d'euros de crédits de paiement (CP) annulés sur le périmètre du programme 172 soit 3,2 % des crédits ouverts dans le cadre de la loi de finances initiale, souligne l'écart entre la trajectoire présentée au Parlement dans le cadre du projet de loi de finances et la trajectoire effective d'exécution des crédits du programme. Le rapporteur spécial relève à cet égard qu'il est regrettable que les conséquences des annulations décidées par le Gouvernement en cours de gestion ne fasse pas l'objet d'une communication transparente vis-à-vis des assemblées parlementaires en général, et des commissions des finances en particulier.

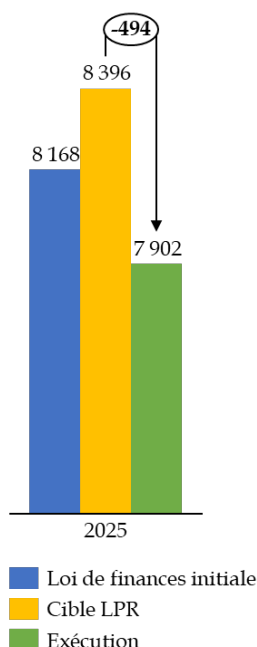
Si le montant des crédits annulés en cours d'exercice est en recul par rapport à l'exercice 2024, qui a été marqué par une gestion particulièrement cavalière du Gouvernement au regard de l'autorisation parlementaire, il n'en reste pas moins que le volume de crédits annulés est en augmentation de 25 % par rapport à l'exercice 2023 et qu'il reste largement supérieur, à hauteur de 14 millions d'euros, à la moyenne des volumes annuels d'annulation de crédits pendant la période 2021-2025.

Enfin, sur le plan de la programmation pluriannuelle des crédits du programme 172, le rapporteur spécial souligne que les annulations substantielles en cours de gestion ont eu comme effet notable d'aboutir à une aggravation de la sous-exécution de la cible fixée par la loi de programmation de la recherche (LPR) du 24 décembre 2020¹, portant le niveau de sous-exécution en crédits de paiement à 494 millions d'euros contre 228 millions d'euros prévu par le texte adopté par le Parlement comme loi de finances initiale.

Cela signifie concrètement que le Gouvernement a fait le choix seul, sans en référer au Parlement, de doubler par ses annulations de crédits en cours d'exercice le niveau de sous-exécution de la loi de programmation de la recherche (LPR) au cours de l'année 2025.

Exécution de la LPR sur le programme 172 pour l'exercice 2025

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances

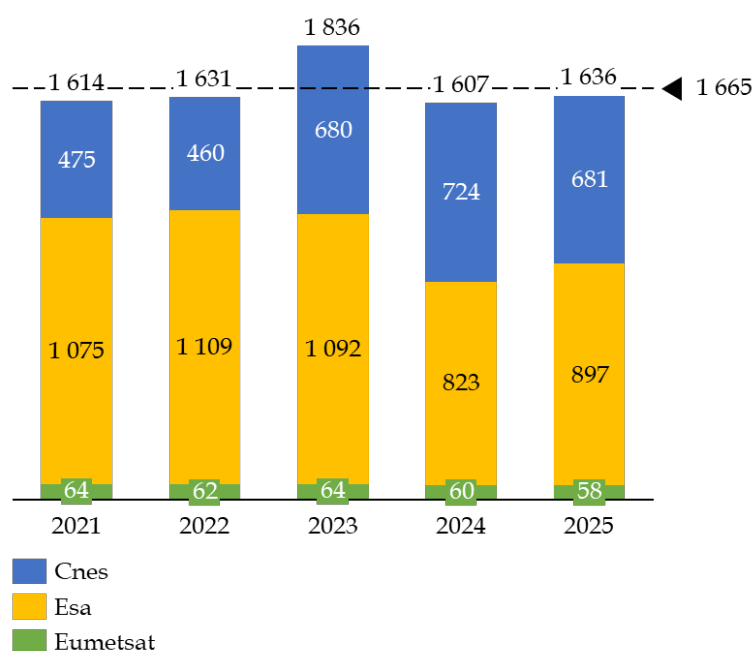
¹ Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

B. LES PROGRAMMES DANS LE PÉRIMÈTRE DES MINISTÈRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS ONT CONNU UN RALENTISSEMENT DE LEURS DÉPENSES EN 2025 SOUS L'EFFET DE LA RÉGULATION INFRA-ANNUELLE DES DÉPENSES DANS LE DOMAINE SPATIALE ET DE L'ABSENCE DE BUDGÉTISATION DU DISPOSITIF JEI

En premier lieu, le programme 193 « Recherche spatiale », placé depuis 2022 sous la responsabilité du directeur général des entreprises (DGE), sert à financer à la fois la subvention pour charges de service public du Centre national d'études spatiales (Cnes), la contribution française à l'Agence spatiale européenne (Esa) et la contribution française à l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (Eumetsat).

Crédits exécutés sur le programme 193

(en millions d'euros et en CP)



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

La LPR du 24 décembre 2020¹ inclut dans son périmètre le programme 193 avec une trajectoire de hausse des moyens consacrés à la politique spatiale dans un contexte marqué à la fois par la diversification des acteurs du secteur spatial et la perte temporaire d'accès européen souverain à l'espace entre le dernier vol de la fusée Ariane 5 en juillet 2023 et le vol inaugural de la fusée Ariane 6 qui s'est déroulé le 9 juillet 2024.

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.

Exécution de la LPR sur le programme 193 pour l'exercice 2025

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances

Le rapporteur spécial relève que **la politique spatiale française et européenne se trouve dans une phase déterminante liée à la consolidation du modèle économique du lanceur Ariane 6** et au lancement de plusieurs programmes spatiaux européens d'envergure dont notamment le projet de constellation européenne IRIS².

Le rapporteur spécial remarque que les annulations décidées en cours d'exercice sur le programme 193 ont eu pour effet d'aggraver la sous-exécution de la cible fixée par la LPR pour l'année 2025. Alors que la loi de finances initiale prévoyait une sous-exécution à hauteur de 98 millions d'euros de la cible programmatique, ce qui constitue déjà un risque d'affaiblissement de la place de la France dans le domaine spatial, les annulations infra-annuelles ont porté le niveau de sous-exécution à 271 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Le **non-respect persistant des cibles fixées par la LPR dans le domaine spatial soulève la question de la crédibilité de la parole du Gouvernement** au regard des annonces faites par l'exécutif sur sa volonté de relancer la politique spatiale nationale.

Premièrement, les annulations de crédits décidés en cours d'exercice ont porté en priorité sur la contribution française à l'Esa, ce qui a pour conséquence de **réduire la trésorerie disponible de la France auprès de cette organisation et donc de reporter à plus tard les versements qui n'ont pas été réalisés en 2025**. Ces annulations ont donc eu pour effet mécanique d'affaiblir la marge de manœuvre de la France dans le cadre de sa souscription triennale

au programme de l'Esa lors de la conférence ministérielle de Brême en novembre 2025 à l'occasion de laquelle **la France a souscrit un montant pluriannuel de 3,7 milliards d'euros, soit 27 % de moins que la souscription de l'Allemagne qui atteint 5,1 milliards d'euros.**

Deuxièmement, le rapporteur remarque que les orientations fixées par **la stratégie nationale spatiale de novembre 2025** ne sont appuyées sur aucune trajectoire budgétaire sous-jacente. Il existe par conséquent un risque important que les objectifs de la stratégie nationale spatiale ne puissent être atteints si le Gouvernement se borne à stabiliser les crédits dédiés à la politique spatiale en contradiction avec la volonté affichée à l'occasion de la LPR et réaffirmée depuis d'engager une dynamique de hausse du financement de la politique spatiale française.

En second lieu, le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » **connait un mouvement de réduction de ses dépenses du fait du recul des crédits dédiés au « plan Nano » d'une part et de l'absence de budgétisation en 2025 de la dépense sociale du dispositif « jeunes entreprises innovantes » (JEI), d'autre part.**

Le programme a connu une régulation budgétaire infra-annuelle limitée, qui atteint 7,5 millions d'euros d'annulations en CP pendant l'exercice 2025.

Le plan « Nano 2022 », lancé en 2018 et dont les derniers engagements ont été réalisés en 2022, est un programme de soutien à la filière microélectronique dont le circuit de financement associe plusieurs programmes et plusieurs missions du budget général. Les crédits ouverts sur le programme 192 pour le plan Nano, exécutés à hauteur de 11 millions d'euros en CP en 2024, ont pour objet d'apurer les restes à payer au profit des entreprises bénéficiaires. Les décaissements devraient s'achever en 2028 selon les estimations de la DGE.

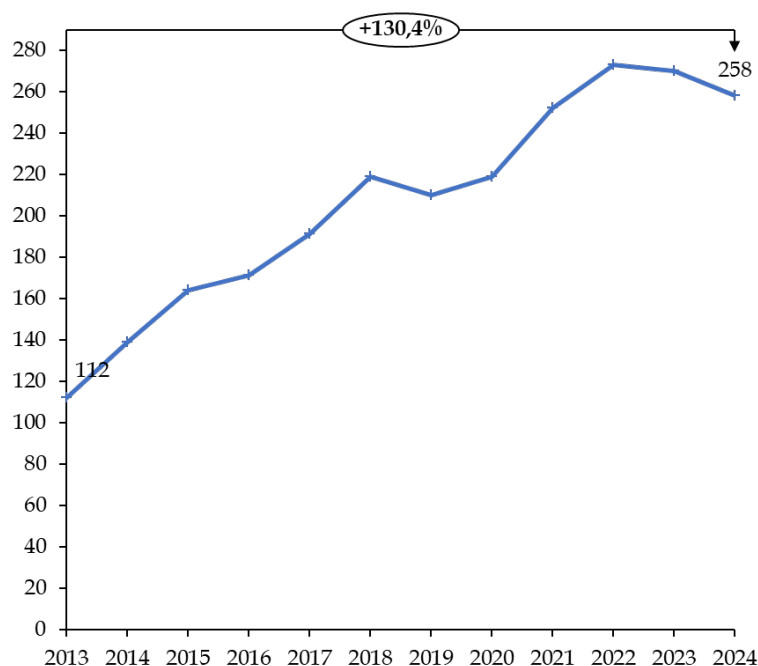
Le **dispositif des JEI prévoit quant à lui une exonération de cotisations sociales pour certains employés des PME consacrant plus de 20 % de leurs charges à des dépenses de recherche et développement.** La compensation de ces cotisations auprès de l'Acoss est assurée par des crédits du programme 192. Depuis sa création en 2004, le dispositif représente un coût croissant et concerne un nombre d'entreprises en augmentation.

Le rapporteur relève que pour l'exercice 2025, le versement par l'État à l'Acoss de la compensation n'avait pas été budgétisé dans la loi de finances initiale du fait des revirements de position du Gouvernement, qui avait proposé dans **le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2025 de supprimer le volet social du dispositif JEI avant de revenir sur cette position par amendement au cours des débats parlementaires.**

Par conséquent, l'exercice 2025 s'est traduit par la constitution d'une **dette de l'État vis-à-vis de l'Acoss** dont le montant prévisionnel est de 200 millions d'euros et qui devra être apurée au cours des exercices à venir.

Coût des exonérations sociales des bénéficiaires du dispositif JEI

(en millions d'euros)



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

C. LES AUTRES PROGRAMMES DÉDIÉS À LA RECHERCHE N'ONT PAS CONNU DE MOUVEMENTS DE CRÉDITS MAJEURS EN GESTION AU COURS DE L'EXERCICE 2025

Le **programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricole »** est géré par la direction général de l'enseignement et de la recherche (DGER) du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA), il finance principalement la masse salariale des dix établissements publics d'enseignement supérieur agricole. Il a bénéficié de 422 millions d'euros en CP ouverts par la loi de finances initiale pour 2025. Alors qu'aucun aléa notable au cours de l'exercice 2025 n'a nécessité de mobiliser substantiellement la réserve de précaution, elle a été annulée en cours d'exercice à hauteur de 9 millions d'euros en CP.

Le **programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie du développement et de la mobilité durables »** a bénéficié de 1 409 millions d'euros de crédits ouverts en CP par la loi de finances initiale pour 2025. Le montant final des crédits consommés en 2025 s'élève à 1 614 millions d'euros en CP, soit une sur-exécution de 205 millions d'euros. Cette sur-exécution s'explique par un financement additionnel au profit du programme par l'ouverture de 226 millions d'euros de crédits en CP par décret de transfert depuis la mission « Plan de relance » en cours d'année, ce qui correspond au circuit de financement du plan de soutien à la filière aéronautique par le plan

France Relance. Ce financement additionnel transféré depuis la mission « Plan de relance » a plus que compensé l'annulation de 21 millions d'euros sur le périmètre du programme par le décret d'annulation du 25 avril 2025¹.

Le **programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) »** a bénéficié de 73 millions d'euros de crédits ouverts en AE = CP par la loi de finances initiale pour 2025, en net recul par rapport à l'exercice 2024 pour lequel la LFI prévoyait 150 millions d'euros de crédits en AE = CP. Toutefois ce recul a été compensé en cours d'exercice par l'ouverture de 60 millions d'euros de crédits en AE = CP par la loi de finances de fin de gestion, portant l'exécution du programme à 133 millions d'euros en AE = CP en 2025. Le rapporteur spécial relève, comme il l'avait fait lors de l'examen du précédent projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes, que ce programme, qui n'a donné lieu à aucune ouverture de crédits en 2021 et 2022 du fait d'un transfert des financements concernés vers la mission « Plan de relance », constitue exclusivement un complément de financement pour deux opérateurs - le Cnes et le CEA. Par surcroît, ce programme ne donne pas une image fidèle du financement de la recherche duale, c'est-à-dire ayant des applications à la fois civile et militaire, au regard du fait que certains projets de recherche bénéficient d'un co-financement partagé entre le programme 191 et d'autres programmes du budget général comme par exemple le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » de la mission « Défense ». La réduction des crédits ouverts sur ce programme par la loi de finances initiale pour 2025 constitue une occasion pour les ministères chargés de la recherche, de l'énergie et de la défense d'engager une réflexion sur la légitimité d'isoler dans un programme budgétaire distinct ce complément de financement aux budgets du Cnes et du CEA.

¹ Décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits.