

N° 144

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2024

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2025,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

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 Billac, Jean-Baptiste Blanc, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Bernard Delcros, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, 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, MM. Vincent Capo-Canellas, Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, 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, Jean-Baptiste Olivier, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean-Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 324, 459, 462, 468, 471, 472, 486, 524, 527, 540 et T.A. 8

Sénat : 143 et 144 à 150 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
PREMIÈRE PARTIE	
LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES TRANSVERSES DE LA MISSION	
« RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » EN 2025	
I. LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »	
QUATRIÈME MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL, FINANCE LES POLITIQUES	
NATIONALES DE RECHERCHE ET DE FORMATIONS SUPÉRIEURES	17
II. UN LÉGER REcul DE LA MISSION APRÈS UNE CROISSANCE DE PLUS DE	
2,5 MILLIARDS D'EUROS DEPUIS 2022	20
DEUXIÈME PARTIE	
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (RAPPORTEUR SPÉCIAL :	
VANINA PAOLI-GAGIN)	
I. LE PROGRAMME 150 « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE	
UNIVERSITAIRE ».....	27
A. UNE TRÈS LÉGÈRE DIMINUTION DES MOYENS ALLOUÉS À	
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	27
1. <i>Une partie seulement de la trajectoire de la loi de programmation de la recherche est</i>	
<i>couverte par les moyens nouveaux en 2025</i>	<i>29</i>
2. <i>Une hausse de la masse salariale des universités.....</i>	<i>31</i>
B. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	34
1. <i>L'autonomie des universités, jusqu'à quel point ? L'expérience décevante des COMP.....</i>	<i>34</i>
2. <i>Une massification rapide de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur.....</i>	<i>35</i>
3. <i>Des modèles intéressants : les instituts d'études politiques</i>	<i>38</i>
II. LE PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE »	41
A. DES MOYENS CONSERVÉS POUR LA VIE ÉTUDIANTE AU TRAVERS DU	
RENFORCEMENT DES MOYENS DES CROUS.....	41
B. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	43
1. <i>La réforme inachevée des bourses sur critères sociaux.....</i>	<i>43</i>
2. <i>Un renforcement des moyens consacrés au réseau des œuvres universitaires dans un</i>	
<i>contexte de forte tension sur son activité.....</i>	<i>48</i>

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

I. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE NATIONALE DE RECHERCHE.....	57
A. LA STRATÉGIE NATIONALE DE RECHERCHE PRÉVOIT DE MOBILISER LA SCIENCE POUR RÉPONDRE AUX DÉFIS SOULEVÉS PAR LES TRANSITIONS EN COURS DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ, DU NUMÉRIQUE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ÉNERGIE	57
1. <i>L'importance structurante de la recherche scientifique justifie la mise en œuvre d'une stratégie nationale de recherche coordonnée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche</i>	<i>57</i>
2. <i>La recherche publique est orientée en priorité vers les grands défis scientifiques soulevés par les transitions en cours dans le domaine de la santé, du numérique, de l'environnement et de l'énergie</i>	<i>58</i>
3. <i>La France est une nation scientifique de premier plan dont l'effort de recherche se situe néanmoins en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE</i>	<i>61</i>
B. LA POLITIQUE DE RECHERCHE EST UNE POLITIQUE INTERMINISTÉRIELLE COORDONNÉE PAR LE MINISTÈRE DE LA RECHERCHE ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET ESSENTIELLEMENT MISE EN ŒUVRE PAR DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT	64
1. <i>Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) coordonne l'ensemble de la stratégie nationale de recherche et pilote plus de la moitié des crédits « recherche » de la mission.....</i>	<i>64</i>
2. <i>Un pilotage de la politique de recherche assuré par cinq ministères différents</i>	<i>64</i>
3. <i>La mise en œuvre de la politique de recherche a été largement déléguée à des opérateurs publics qui concentrent 90 % des crédits « recherche » de la mission.....</i>	<i>65</i>
C. AU-DELÀ DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION, LA RECHERCHE PUBLIQUE FRANÇAISE EST FINANÇÉE PAR LES INVESTISSEMENTS D'AVENIR ET LES DÉPENSES FISCALES DE SOUTIEN À LA RECHERCHE	67
1. <i>Les crédits « recherche » de la mission sont complétés par les aides à la recherche des investissements d'avenir qui bénéficient d'un cadre de gestion extrabudgétaire</i>	<i>67</i>
2. <i>Les dépenses fiscales d'incitation à l'investissement privé dans la recherche représentent plus de huit milliards d'euros en 2025</i>	<i>69</i>
II. LES CRÉDITS DES PROGRAMMES « RECHERCHE » DE LA MISSION	71
A. LE PROGRAMME 172 « RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES », PRINCIPAL PROGRAMME DE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE PUBLIQUE, CONNAIT UNE STABILISATION DE SES CRÉDITS À HAUTEUR DE 8 260 MILLIONS D'EUROS	72
B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 193 « RECHERCHE SPATIALE », PRINCIPAL INSTRUMENT DE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE SPATIALE FRANÇAISE, SONT STABILISÉS À UN NIVEAU DE 1 916 MILLIONS D'EUROS	75
C. LE PROGRAMME 190 « RECHERCHE DANS LES DOMAINES DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES » S'ÉTABLIT À 1 628 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS PROPOSÉS POUR 2025 SOUS L'EFFET DE L'EXCLUSION DE SON PÉRIMÈTRE DU FINANCEMENT DE L'AUTORITÉ DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE ET DE RADIOPROTECTION (ASNR)	77

D. L'EXTINCTION PROGRAMMÉE DU VOLET SOCIAL DU DISPOSITIF DES « JEUNES ENTREPRISES INNOVANTES » (JEI) SE TRADUIT PAR UNE RÉDUCTION DE MOITIÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 192 « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE » POUR ATTEINDRE 371 MILLIONS D'EUROS PROPOSÉS EN CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2025	80
E. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 191 « RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE) » SONT STABILISÉS À HAUTEUR DE 150 MILLIONS D'EUROS	82
F. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 142 « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES » SONT STABILISÉS À UN NIVEAU DE 432 MILLIONS D'EUROS.....	83
III. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	85
A. LE BUDGET PROPOSÉ POUR LA RECHERCHE EN 2025 PERMET DE PRÉSERVER LA DYNAMIQUE DE RÉINVESTISSEMENT DANS LA RECHERCHE DANS UN CONTEXTE DE CONSOLIDATION DES FINANCES PUBLIQUES	85
B. LA FRANCE PEUT CONSOLIDER LE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE PUBLIQUE À BUDGET CONSTANT EN RENFORÇANT SA CAPACITÉ À MOBILISER LES FONDS EUROPÉENS DANS LE DOMAINE DE LA RECHERCHE	88
EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	91
EXAMEN EN COMMISSION.....	93
Liste des personnes entendues	103
LA LOI EN CONSTRUCTION	107

L'ESSENTIEL

Les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs) s'élèveraient en 2025 à **31,703 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 31,29 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une baisse de respectivement 1,97 % et 1,74 % par rapport à 2024. Ces évolutions s'inscrivent dans une trajectoire de hausse continue de la mission : entre 2022 et 2025, les crédits de la MIREs ont augmenté de **2,3 milliards d'euros**.

I. LES MOYENS DÉDIÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : UNE STABILITÉ DANS UN CONTEXTE DE CROISSANCE DES CHARGES DES ÉTABLISSEMENTS

A. UNE HAUSSE DE LA MASSE SALARIALE DES UNIVERSITÉS QUI NE SERA PAS COMPENSÉE

La quasi-intégralité des moyens nouveaux pour l'enseignement supérieur (89 millions d'euros) découle des dispositions relatives aux ressources humaines prévues dans la cinquième annuité de la loi de programmation de la recherche (LPR). **Toutes les dispositions de la LPR ne sont cependant pas financées, le montant prévu dans la loi de programmation pour la seule partie « enseignement supérieur » était de 124 millions d'euros.**

Les opérateurs du programme 150 avaient été sollicités en 2024 pour absorber sur leurs fonds propres la moitié des mesures de revalorisation « fonction publique », en particulier les hausses du point d'indice successives en 2022 et 2023. Le PLF pour 2025 ne prévoit pas davantage de moyens nouveaux à ce titre.

Les universités sont appelées à mobiliser leurs réserves financières afin de participer à l'effort global d'économies.

La hausse de 4 points en 2025 des cotisations de l'État employeur destinée à équilibrer le CAS « Pensions » aura un impact sur le programme 150 de près de 200 millions d'euros. Cette hausse ne serait pas compensée en 2025.

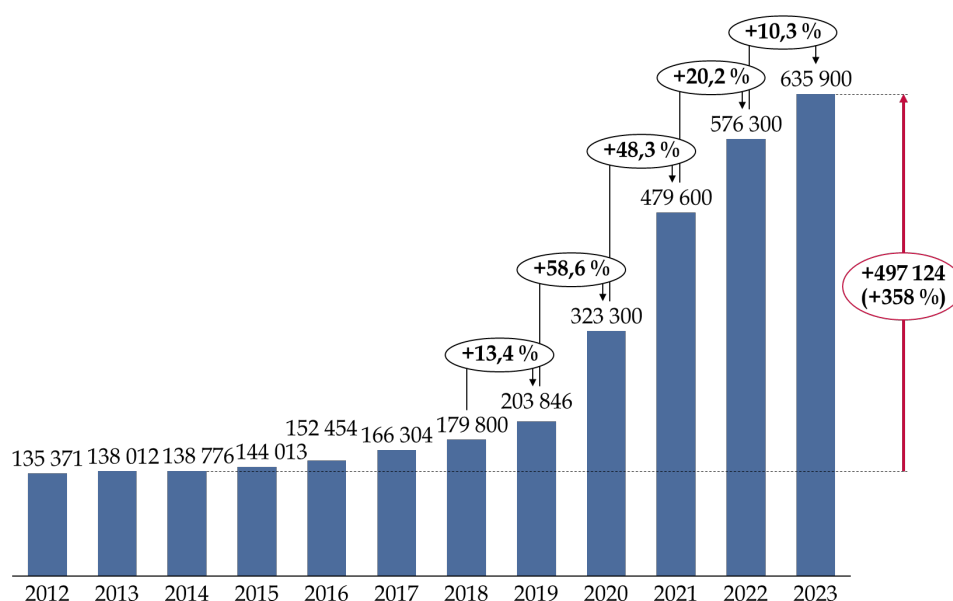
B. UNE MASSIFICATION RAPIDE DE L'APPRENTISSAGE DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le nombre d'apprentis dans l'enseignement supérieur a atteint **635 900 étudiants pour l'année scolaire 2023-2024**. Au cours des dix dernières années, il a augmenté de près d'un demi-million d'étudiants. **Les apprentis représentaient en 2023 environ un quart des étudiants de l'enseignement supérieur.**

Le développement de l'apprentissage constitue en quelque sorte une forme **d'externalisation du financement de l'enseignement supérieur**. Le coût total de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur s'élève à près de **4 milliards d'euros en 2023**.

Évolution du nombre d'apprentis dans l'enseignement supérieur depuis 2012

(en nombre d'apprentis et en %)



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

Les établissements d'enseignement supérieur se sont pour la plupart rapidement adaptés en développant une offre de formation en apprentissage. En 2024, **plus de 10 000 formations en apprentissage étaient proposées sur Parcoursup**, soit 1 000 de plus qu'en 2023 et 7 400 de plus qu'en 2018.

C. LES INSTITUTS D'ÉTUDES POLITIQUES, UN MODÈLE ÉCONOMIQUE ?

Les 11 instituts d'études politiques (IEP) se caractérisent par une grande diversité de statuts.

Statuts des instituts d'études politiques

Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP)	Établissements publics administratifs (EPA)	Composantes d'université
Paris	Aix, Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Rennes et Toulouse	Strasbourg, Saint-Germain-en-Laye, Fontainebleau

Les financements de l'État en direction des IEP sont en progression : la subvention pour charges de service public versée aux 7 établissements publics administratifs a augmenté de 37,5 % entre 2019 et 2023. Elle ne représente pourtant qu'une part limitée des ressources des établissements : **37 % du budget de l'IEP de Lyon, 27 % de celui de Bordeaux, 39 % pour Aix-en-Provence.**

Les IEP se caractérisent par un **taux important de ressources propres (entre 65 % et 70 % de leurs ressources)**, lié aux montants des droits d'inscriptions plus élevés que dans les universités. L'ensemble des IEP a pour particularité de **moduler les droits d'inscription en fonction du revenu des étudiants**, dans la plupart des cas suivant un modèle par tranche basé sur le coefficient familial plafonné pour les plus hauts revenus.

Ce modèle, qui met les étudiants à contribution à raison de la faculté de leurs foyers fiscaux, doit constituer une piste de réflexion pour les universités.

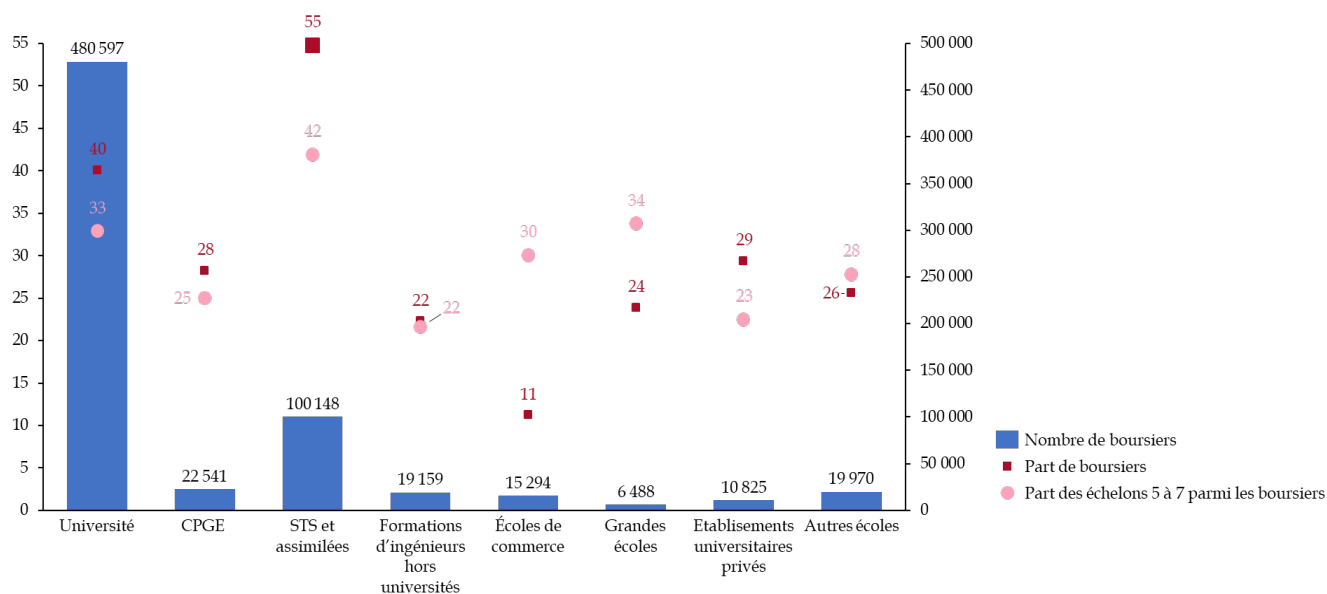
II. DES MOYENS CONSERVÉS POUR LA VIE ÉTUDIANTE

A. LA RÉFORME INACHEVÉE DES BOURSES SUR CRITÈRES SOCIAUX

Les boursiers sur critères sociaux représentent 33,1 % des inscrits dans l'enseignement supérieur en 2023-2024. La **réforme des bourses sur critères sociaux**, qui devait répondre à la baisse du nombre de boursiers dans un contexte de précarité étudiante croissante, devait s'effectuer en deux étapes, **la première ayant été appliquée dès la rentrée 2023.**

Nombre d'étudiants boursiers par filière en 2023-2024

(en % et en nombre d'étudiants)



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

Sans la réforme des bourses à la rentrée 2023, il y aurait eu, d'après le ministère, 30 000 étudiants boursiers en moins. Entre 2023 et 2024, les montants consommés pour les bourses sur critères sociaux auront augmenté de 162 millions d'euros, soit une hausse de 7,2 %.

La deuxième étape de la réforme devait être beaucoup plus ambitieuse, sur la base d'une linéarisation des bourses qui aurait limité les effets de seuils. Le **coût de la linéarisation est cependant estimé à 200 millions d'euros**, justifiant le report de la réforme.

En PLF 2025, le montant des bourses sur critères sociaux diminue de 120 millions d'euros en AE et de 81,4 millions d'euros en CP. On peut s'interroger sur la sincérité de la diminution des crédits, dans la mesure où il s'agit de dépenses de guichet. Ainsi, le décret d'annulation de février 2024 a annulé 125,1 millions d'euros sur le programme 231. Car, faute de réserve de précaution suffisante, le ministère a finalement annoncé avoir besoin de recourir une **ouverture de crédits en fin d'année 2024 pour assurer le paiement des bourses sur critères sociaux**.

B. UN RENFORCEMENT DES MOYENS CONSACRÉS AU RÉSEAU DES ŒUVRES SCOLAIRES ET UNIVERSITAIRES

Le montant total versé au réseau des œuvres universitaires en 2025 est de 770,1 millions d'euros en AE et 738,9 millions d'euros en CP. À périmètre constant, le soutien direct au réseau des Crous augmente de 30 millions d'euros. Le renforcement de ses moyens doit être salué dans le

contexte budgétaire actuel, alors que l'activité du réseau, tant s'agissant de la restauration que de l'hébergement, est en hausse continue depuis plusieurs années.

S'agissant de la restauration, plus de 42,8 millions de repas ont été servis dans les restaurants universitaires des Crous en 2023-2024, soit 17 % de plus qu'en 2022-2023. Les denrées alimentaires représentent une dépense de 138,5 millions d'euros en 2023, soit une hausse de 28 millions d'euros par rapport à 2022.

S'agissant du logement étudiant, les Crous ont mis fin au gel des loyers à compter du 1^{er} septembre 2024 après cinq années de gel. L'impact est estimé à une hausse comprise entre 2 euros et 6 euros par mois pour les étudiants. Le réseau des Crous loge chaque année environ 150 000 étudiants. Pour autant, chaque rentrée étudiante met en avant de fortes tensions sur le logement étudiant. En 2024, 74 737 étudiants demandeurs n'ont pas reçu de proposition de logement en résidence universitaire.

Évolution des demandes de logements étudiants

(en nombre d'étudiants et en %)

	Nombre de demandes	Variation annuelle	Nombre d'étudiants ayant reçu au moins une proposition de logement	Variation annuelle	Nombre d'étudiants hébergés	Variation annuelle
2023	131 966	- 1,01 %	65 880	- 4,48 %	48 378	- 2,52 %
2024	138 976	5,31 %	64 239	- 2,49 %	47 291	- 2,25 %

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

III. LE BUDGET PROPOSÉ POUR LA RECHERCHE EN 2025 CONFORTE LA DYNAMIQUE DE RÉINVESTISSEMENT DANS LA RECHERCHE PUBLIQUE

A. LE FINANCEMENT PUBLIC DE LA RECHERCHE EST UN LEVIER STRUCTURANT POUR FAIRE FACE AUX TRANSITIONS EN COURS DANS LES DOMAINES DE LA SANTÉ, DU NUMÉRIQUE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ÉNERGIE

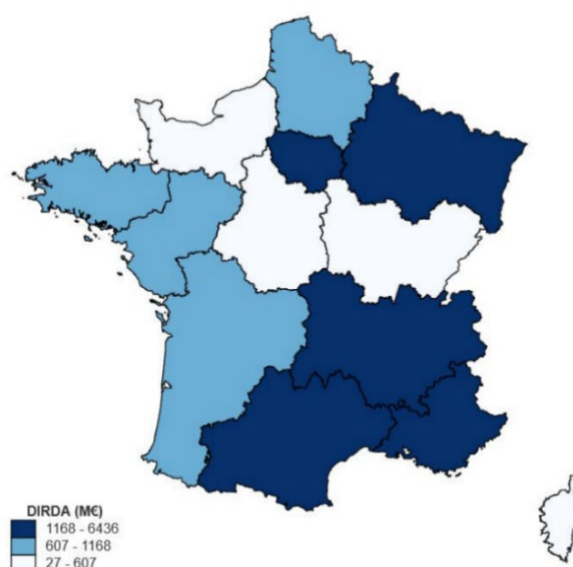
La recherche publique constitue une **politique nationale prioritaire** dont le caractère stratégique a été réaffirmé par la **loi de programmation de la recherche (LPR) du 24 décembre 2020**. Son financement est notamment assuré par les programmes « recherche » de la mission qui structurent la mise en œuvre interministérielle de la politique de recherche.



La recherche publique est orientée en priorité vers la résolution des défis soulevés par les transitions en cours dans **les domaines de la santé, du numérique, de l'environnement - y compris dans le secteur agricole - et de l'énergie**. Ces quatre priorités de recherche concentrent **39 % des crédits de la mission en 2024**. Elles donnent lieu au financement de nombreuses unités publiques de recherche réparties sur l'ensemble du territoire.

Répartition territoriale de la recherche publique en 2022

(en millions d'euros)



Note : DIRDA : dépenses intérieures de recherche des administrations.

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

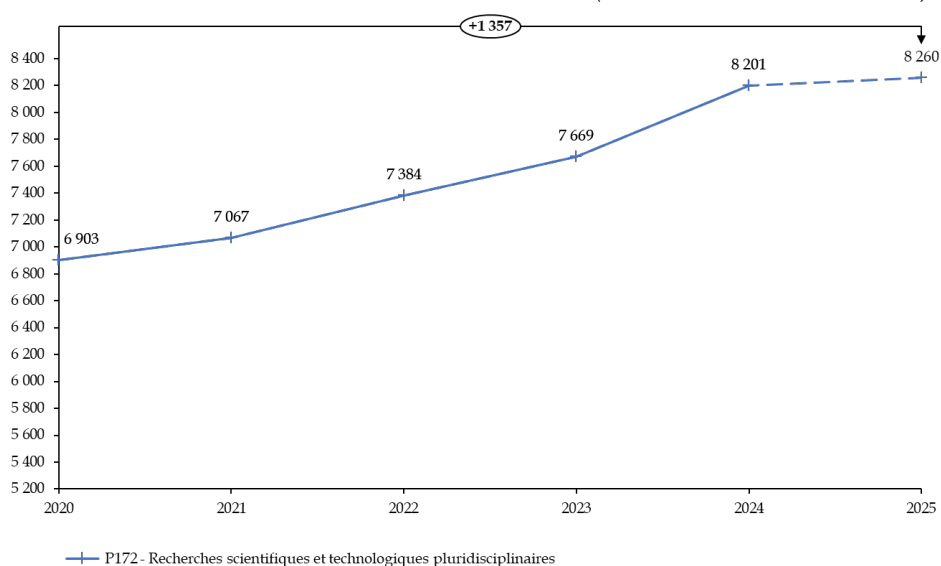
B. ALORS QUE LE BUDGET PROPOSÉ PRÉSERVE LA DYNAMIQUE DE RÉINVESTISSEMENT DANS LA RECHERCHE, LA FRANCE POURRAIT AUGMENTER SES INVESTISSEMENTS À BUDGET CONSTANT EN AMÉLIORANT SON TAUX DE RETOURS SUR LES FONDS EUROPÉENS POUR LA RECHERCHE

1. La dynamique de réinvestissement dans la recherche est préservée dans un contexte de consolidation budgétaire

Le budget proposé pour 2025 prévoit l'ouverture de **12,8 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) pour les programmes « recherche » de la mission**, ce qui confirme la **préservation de la dynamique de réinvestissement** dans la recherche engagée par la loi de programmation de la recherche (LPR). Si la cible fixée par la loi de programmation pour le programme 172 ne sera pas atteinte, le rapporteur spécial relève que malgré le contexte de consolidation budgétaire, **le budget de ce programme a augmenté de 1,4 milliard d'euros depuis 2020 soit une hausse de 20 %** et que les crédits de l'Agence nationale de la recherche (ANR) continuent d'augmenter.

Trajectoire des crédits du programme 172 depuis 2020

(en millions d'euros et en CP)

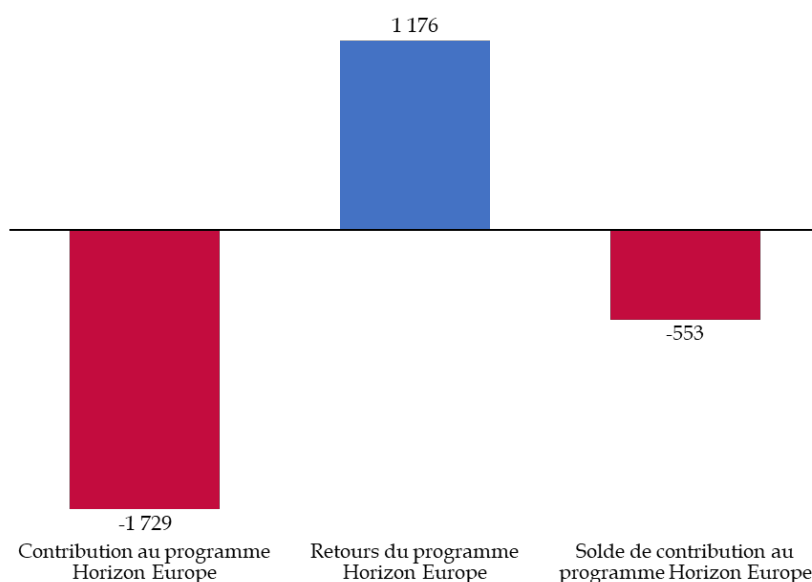


Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

2. L'investissement public dans la recherche peut être renforcé à budget constant en augmentant le taux de retours pour le programme Horizon Europe

Au-delà des crédits de la mission, le financement public de la recherche est **complété par la captation de fonds européens dédiés à la recherche** à travers le programme-cadre pour la recherche et l'innovation Horizon Europe. Malgré un taux de retour de 11,8 % en 2023, la France reste **contributeur nette de ce programme**.

Contribution française nette au programme Horizon Europe en 2023 (en millions d'euros)



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

Par suite, le rapporteur spécial relève **qu'il est prioritaire de mobiliser les 553 millions d'euros de solde de contribution de la France au programme Horizon Europe** pour améliorer le financement de la recherche publique à budget constant dans un contexte financier contraint.

Subventions budgétaires aux principaux opérateurs du programme 172 (en millions d'euros et en CP)

Opérateur	LFI 2024	PLF 2025	Variation annuelle
CEA	743	754	+ 11
CNRS	3 123	3 163	+ 40
Inrae	859	870	+ 11

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

Réunie le mercredi 6 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par un amendement de crédits. Cet amendement a pour objet de réaliser une économie structurelle de 60 millions d'euros en minorant de 120 millions d'euros les crédits dédiés au financement de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et en réinvestissant 60 millions d'euros au bénéfice de l'instauration d'un « bonus européen » pour renforcer la mobilisation par les chercheurs français des fonds européens du programme Horizon Europe.

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » tels que modifiés par l'amendement de crédits susmentionné ainsi qu'un second amendement de crédit, présenté par le rapporteur général, minorant de 100 millions d'euros les crédits du programme 172 pour mobiliser à hauteur du même montant la trésorerie excédentaire du Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

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

À cette date, 47 % des réponses étaient parvenues aux rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

PREMIÈRE PARTIE LES ÉVOLUTIONS BUDGÉTAIRES TRANSVERSES DE LA MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » EN 2025

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

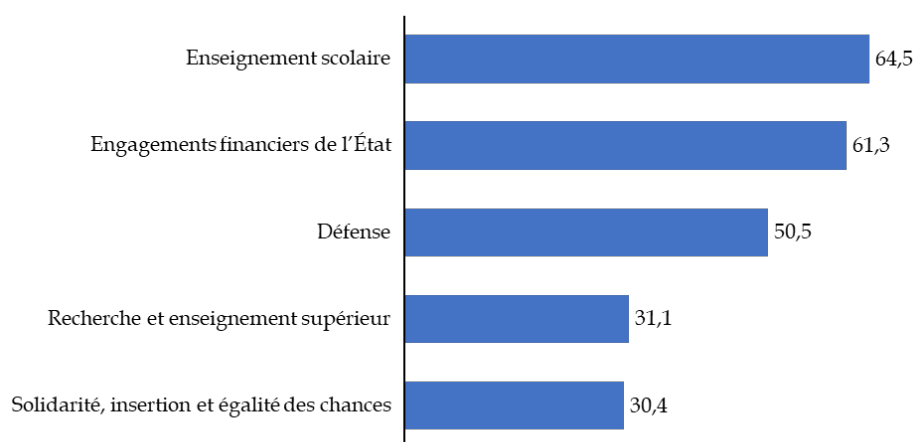
La mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIRE) constitue le véhicule budgétaire des politiques nationales de recherche et de formations supérieures. Le montant total des crédits proposés pour la mission est de **31 704 millions d’euros en autorisations d’engagement (AE)** et de **31 286 millions d’euros en crédits de paiement (CP)**.

Par suite, cette mission constitue, en excluant la mission « Remboursements et dégrèvements » et sans tenir compte des contributions directes de l’État au compte d’affectation spéciale (CAS) « Pensions », la quatrième mission du budget général avec 31,1 milliards d’euros en crédits de paiement.

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

Cinq premières missions du budget général (PLF 2025)

(en milliards d’euros et en CP)



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

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

La mission se caractérise également par l'importance jouée par les opérateurs dans la mise en œuvre des politiques de recherche et d'enseignement supérieur. En effet, les opérateurs de la mission représentent à eux seuls plus de la moitié de l'ensemble des opérateurs de l'État, soit 218 opérateurs dans le périmètre de la mission¹.

Nombre d'opérateurs de l'État



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

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

- le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » ;

- le programme 231 « Vie étudiante ».

En second lieu, la mission comporte six programmes « recherche » :

- le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » ;

- le programme 193 « Recherche spatiale » ;

- le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » ;

- le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » ;

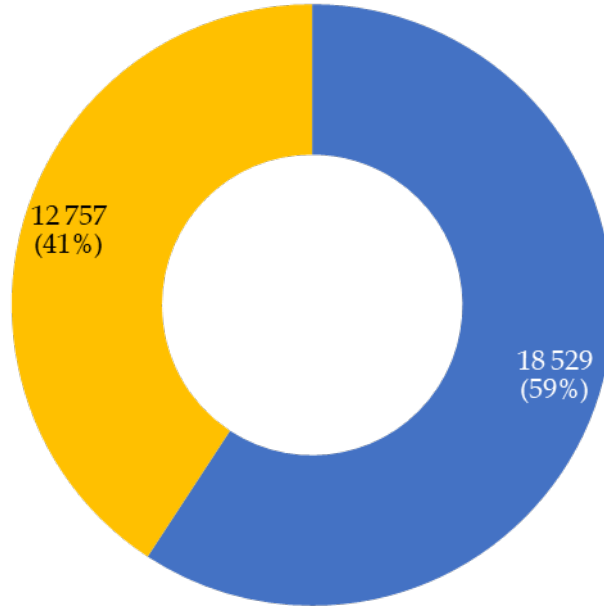
- le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » ;

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

¹ *Projet de loi de finances pour 2025, annexe générale, « Opérateurs de l'État ».*

**Répartition des crédits de la mission
« Recherche et enseignement supérieur » (PLF 2025)**

(en millions d'euros et en CP)



- Programmes "Enseignement supérieur"
- Programmes "Recherche"

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

II. UN LÉGER REcul DE LA MISSION APRÈS UNE CROISSANCE DE PLUS DE 2,5 MILLIARDS D'EUROS DEPUIS 2022

Les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs) **baissent de respectivement 1,97 % et 1,74 % par rapport à l'année précédente.**

Évolution des crédits initiaux de la mission à périmètre courant

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement			Autorisations d'engagement		
	LFI 2024	PLF 2025	Variation 2025/2024	LFI 2024	PLF 2025	Variation 2025/2024
150 - Formations supérieures et recherche universitaire	15 277,1	15 217,0	- 0,39 %	15 180,8	15 279,7	0,65 %
231 - Vie étudiante	3 357,4	3 280,4	- 2,29 %	3 326,6	3 249,6	- 2,31 %
172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	8 642,7	8 701,1	0,68 %	8 201,4	8 259,8	0,71 %
190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	1 888,6	1 638,6	- 13,24 %	1 948,5	1 628,2	- 16,44 %
191 - Recherche duale (civile et militaire)	150,0	150,0	0,00 %	150,0	150,0	0,00 %
192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	678,1	367,2	- 45,86 %	688,6	371,2	- 46,10 %
193 - Recherche spatiale	1 900,2	1 915,7	0,82 %	1 900,2	1 915,7	0,82 %
142 - Enseignement supérieur et recherche agricoles	445,1	433,6	- 2,58 %	443,0	431,5	- 2,59 %
TOTAL MIREs	32 339,2	31 703,6	- 1,97 %	31 839,2	31 285,7	- 1,74 %

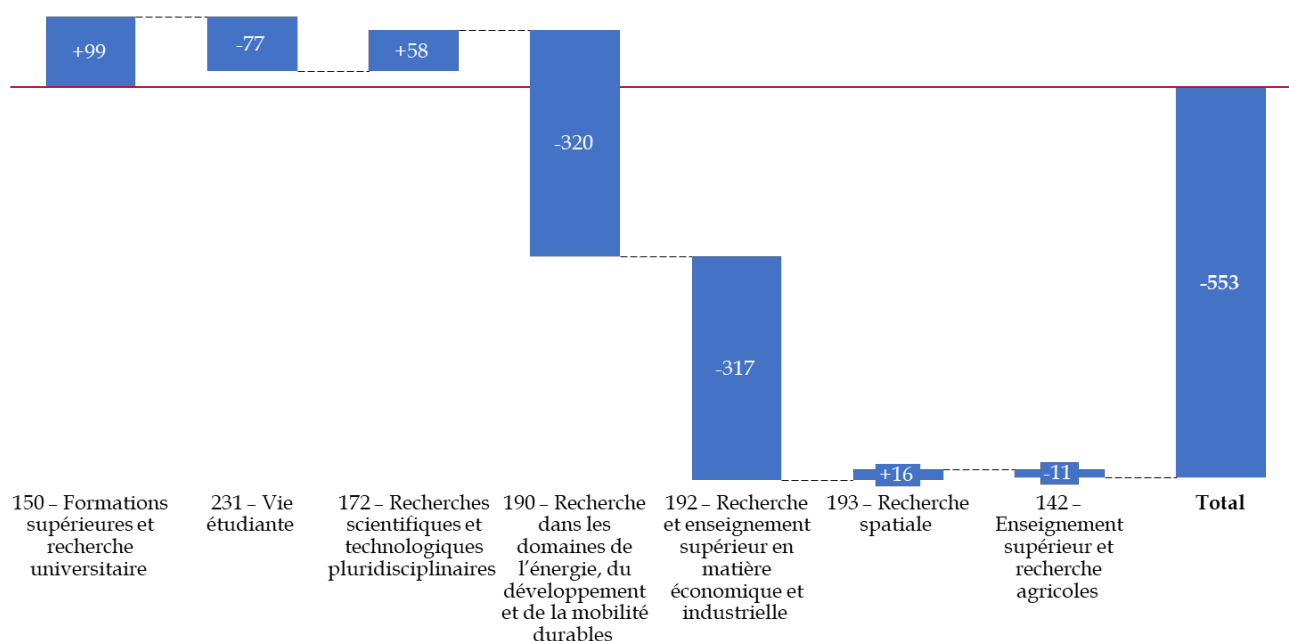
Hors fonds de concours

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Les crédits des trois programmes portés par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), à savoir les programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » ; 231 « Vie étudiante » et 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » sont quasiment stables à 0,3 % en AE comme en CP. Le programme 150 augmente de 99 millions d'euros et le programme 172 de 58 millions d'euros. Ce sont les seuls programmes de la mission à continuer de croître, l'essentiel de la baisse entre 2024 et 2025 étant portée par le programme 190.

Évolution des différents programmes de la mission entre 2024 et 2025

(en millions d'euros)



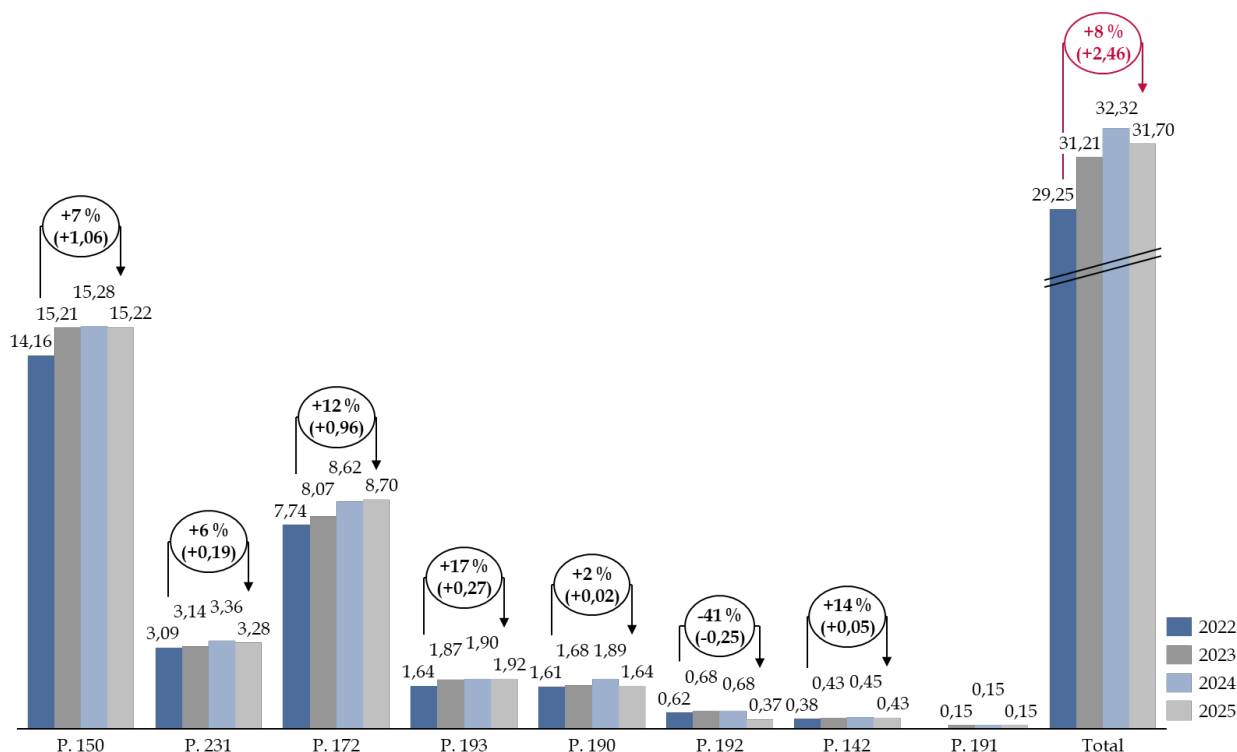
Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

Cette relative stabilité de la mission s'inscrit dans une trajectoire de hausse continue. **Entre 2022 et 2025, les crédits de la MIREs ont augmenté de 8 %, soit une hausse de 2,3 milliards d'euros à périmètre constant.**

Entre 2023 et 2024, ils avaient augmenté de 3,5 % en AE et 3,3 % en CP. Là encore, les programmes relevant du périmètre du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche sont ceux qui ont le plus augmenté. Les crédits du programme 150 avaient ainsi augmenté d'1,12 milliard d'euros entre 2022 et 2024, et ceux du programme 172 de près de 900 millions d'euros sur la même période. Le programme 192 aura en revanche quasiment diminué de moitié (- 41 %).

Évolution des crédits initiaux de la mission entre 2022 et 2024

(en AE en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

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

La loi de programmation des finances publiques 2023-2027², reprenant les hausses prévues par la loi de programmation de la recherche, anticipait la poursuite d'une très forte croissance du montant total de la mission jusqu'en 2027. Entre 2024 et 2026, les crédits devaient continuer de croître de 3 %, soit 1,1 milliard d'euros supplémentaire par rapport à 2024.

En conséquence, **les crédits demandés en 2025 sont inférieurs de 3 % au niveau anticipé en LFPF.**

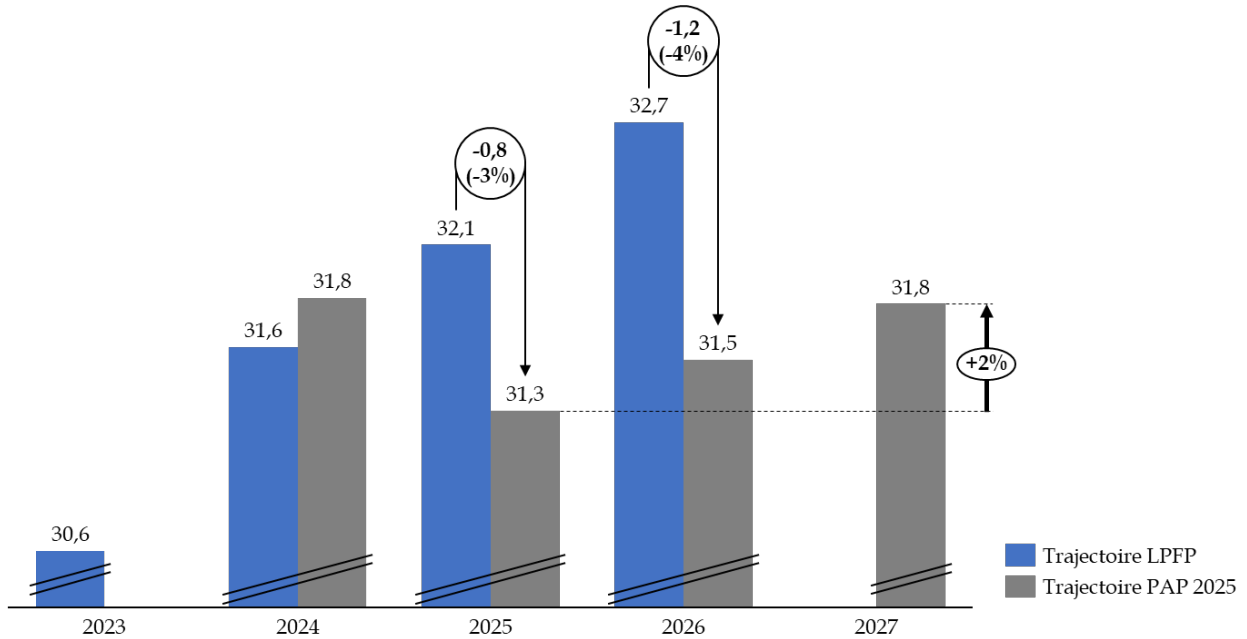
¹ Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

² Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Les documents budgétaires en 2025 sont beaucoup plus prudents pour les années 2026 et 2027 que la LPFP. Pour autant, **ils n'anticipent pas la mise en place d'une trajectoire d'économies**, dès lors que les crédits de la mission devraient se situer en 2027 au niveau de 2024.

Programmation pluriannuelle des crédits de la mission

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

La mission « Recherche et enseignement supérieur » se caractérise par le poids de certaines **dépenses fiscales** rattachées à la mission, **le crédit impôt recherche (CIR) en premier lieu**. Ainsi, les dépenses fiscales s'ajoutent pour un tiers au montant total de la mission. **Elles devraient avoir atteint 9,1 milliards d'euros en 2024.**

Montant des principales dépenses fiscales rattachées à la mission

(en millions d'euros)

Programme	2022	2023	2024	2025
Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur	213	212	218	218
Exonération d'impôt sur le revenu (sur option) des salaires perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieures ou leurs congés scolaires et universitaires	356	305	312	320
Crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR)	7 193	7 251	7 858	7 745
Crédit d'impôt en faveur de la recherche collaborative	-	10	10	11
Crédit d'impôt en faveur de l'innovation (CII)	303	320	332	0
Réduction d'impôt au titre de la souscription de part de fonds communs de placement sur l'innovation	303	320	332	344
Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les jeunes entreprises innovantes existantes au 1er janvier 2004 ou créées entre le 1er janvier 2004 et le 31 décembre 2019 et les jeunes entreprises universitaires	57	58	55	41
Amortissement exceptionnel sur cinq ans des investissements réalisés dans les petites et moyennes entreprises innovantes	13	12	10	10
Total dépenses fiscales rattachées à titre principal	8 438	8 488	9 127	8 689

Note : Le CII est mis en extinction à partir du 1^{er} janvier 2025 (cf. *infra*).

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

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

Les programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « Vie étudiante » constituent les deux programmes du périmètre « Enseignement supérieur » de la mission. **Les crédits des deux programmes cumulés sont relativement stables (+ 22 millions d'euros en CP et - 137 millions d'euros en AE) par rapport à 2024.** Cela représente un montant total de 18,53 milliards d'euros en CP et 18,50 en AE.

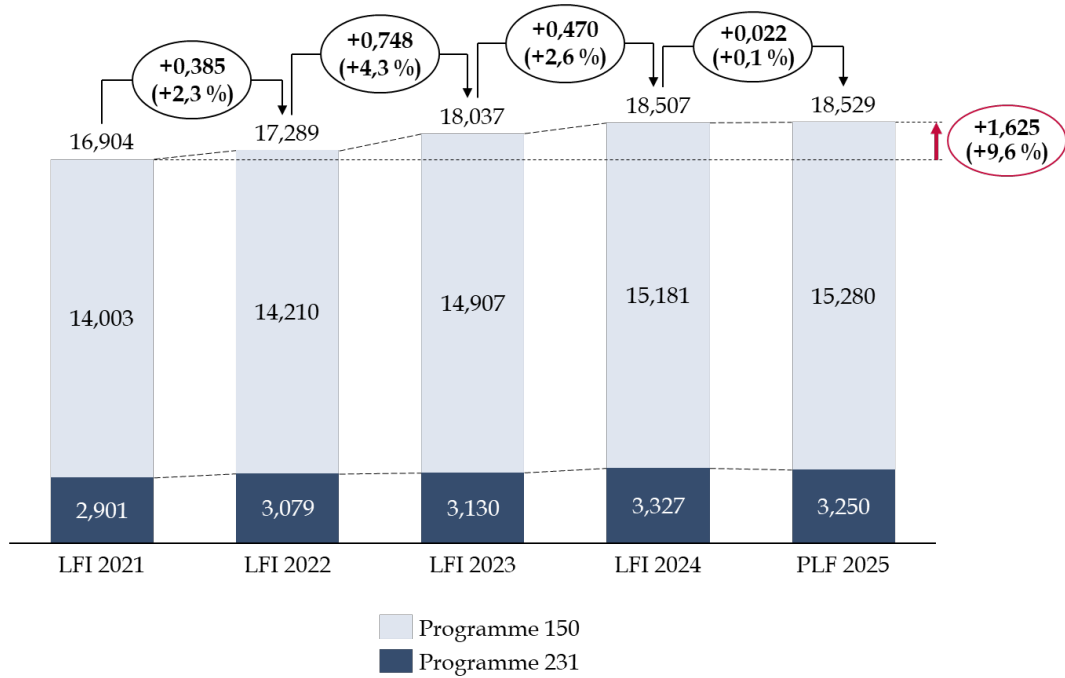
Malgré leur stabilisation en 2025, au cours des cinq dernières années, les crédits dédiés à l'enseignement supérieur auront augmenté d'1,6 milliard d'euros. Les programmes 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « Vie étudiante » constituent les deux programmes du périmètre « Enseignement supérieur » de la mission. **Les crédits des deux programmes cumulés sont relativement stables (+ 22 millions d'euros en CP et - 137 millions d'euros en AE) par rapport à 2024.** Cela représente un montant total de 18,53 milliards d'euros en CP et 18,50 en AE.

Malgré leur stabilisation en 2025, au cours des cinq dernières années, les crédits dédiés à l'enseignement supérieur auront augmenté d'1,6 milliard d'euros, soit une hausse de 10 %.

Le programme 150, qui finance les établissements d'enseignement supérieur, regroupe la totalité des moyens supplémentaires (- 60 millions d'euros en AE et + 99 millions d'euros en CP). Le programme 231, qui porte les crédits des bourses sur critères sociaux et du réseau des œuvres scolaires et universitaires est en légère diminution (- 77 millions d'euros en AE=CP).

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

(en % et en milliards d'euros)



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

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

A. UNE TRÈS LÉGÈRE DIMINUTION DES MOYENS ALLOUÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le présent programme porte **15,279 milliards d'euros** pour 2025 (en CP), en **hausse de 99 millions d'euros** par rapport à l'année précédente. En AE, les crédits diminuent de 60 millions d'euros à hauteur de 15,217 milliards d'euros. Cette stabilité s'inscrit après **plusieurs années de hausses importantes**. Par rapport à 2022, les crédits ont augmenté de plus d'un milliard d'euros (+ 7,5 %).

Évolution des crédits par action du programme 150

(en millions d'euros)

		LFI 2022	PLF 2023	PLF 2024	PLF 2025	Évolution PLF 2025/ LFI 2024 (volume)	Évolution PLF 2025 / LFI 2024 (%)	Évolution PLF 2025 / LFI 2022 (%)
Action 01 Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	AE	3 706,40	3 882,89	3 920,78	3 956,35	35,57	0,91 %	6,74 %
	CP	3 706,40	3 882,89	3 920,78	3 956,35	35,57	0,91 %	6,74 %
Action 02 Formation initiale et continue de niveau master	AE	2 539,19	2 675,50	2 696,35	2 755,55	59,20	2,20 %	8,52 %
	CP	2 539,19	2 675,60	2 696,35	2 755,55	59,20	2,20 %	8,52 %
Action 03 Formation initiale et continue de niveau doctorat	AE	401,89	453,58	494,28	521,44	27,16	5,50 %	29,75 %
	CP	401,89	453,5	494,28	521,44	27,16	5,50 %	29,75 %
Action 04 Établissements d'enseignement privés	AE	93,9	94,9	94,9	94,90	0,00	0,00 %	1,06 %
	CP	93,9	94,9	94,9	94,90	0,00	0,00 %	1,06 %
Action 05 Bibliothèques et documentation	AE	461,21	474,6	481,84	493,49	11,65	2,42 %	7,00 %
	CP	461,21	474,6	481,84	493,49	11,65	2,42 %	7,00%
Action 13 Diffusion des savoirs et musées	AE	128,89	131,135	133,67	142,19	8,52	6,38 %	10,32 %
	CP	128,89	131,135	133,67	142,19	8,52	6,38 %	10,32%
Action 14 Immobilier	AE	1 144,93	1 543,90	1 368,91	1 186,09	- 182,82	- 13,36 %	3,59 %
	CP	1 197,55	1 245,19	1 272,64	1 248,75	- 23,89	- 1,88%	4,28 %
Action 15 Pilotage et support du programme	AE	1 626,65	1 726,66	1 769,7	1 788,79	19,09	1,08 %	9,97 %
	CP	1 626,65	1 726,66	1 769,7	1 788,79	19,09	1,08 %	9,97 %
Action 17 Recherche	AE	4 054,66	4 223,27	4 316,63	4 278,22	- 38,41	- 0,89 %	5,51 %
	CP	4 054,66	4 223,27	4 316,63	4 278,22	- 38,41	- 0,89%	5,51%
Total programme 150	AE	14 157,72	15 205, 81	15 277,06	15 217,01	- 60,05	- 0,39%	7,48%
	CP	14 210,33	14 907,80	15 180,79	15 279,68	98,89	0,65%	7,53%

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

La quasi-intégralité des moyens nouveaux (89 millions d'euros à périmètre constant) découle des **dispositions relatives aux ressources humaines prévues dans la cinquième annuité de la LPR**. Comme cela sera développé plus bas, ces moyens ne représentent pas l'intégralité de la « marche » de la LPR pour 2025. Une partie des crédits finance également la compensation de la hausse du taux du CAS « Pensions » (6,6 millions d'euros) et des mesures catégorielles (4 millions d'euros) pour les personnels du ministère.

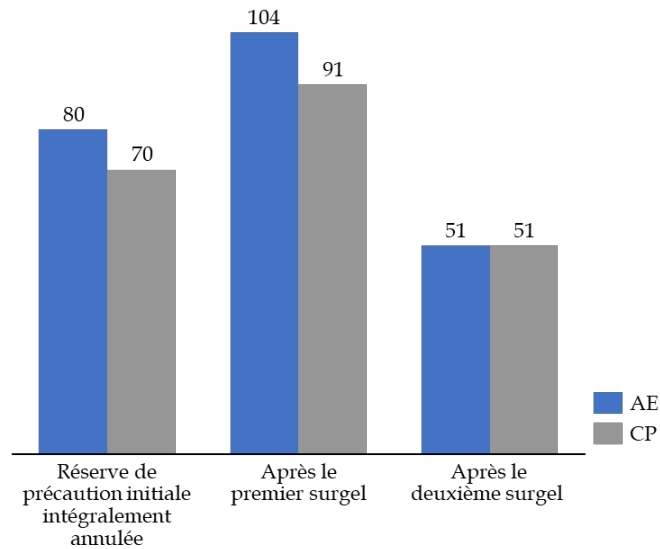
Par ailleurs, les crédits ont fait l'objet de modifications en exécution 2024. **Le décret de février 2024¹ a annulé la totalité de la réserve de précaution du programme 150** (soit 79,7 millions d'euros en AE et 69,9 millions d'euros en CP), auxquels s'ajoutent 0,4 million d'euros en AE et 10,2 millions d'euros en CP en dehors de la réserve de précaution. **Cette annulation n'a pas eu d'impact sur les montants accordés aux universités**, les crédits leur étant notifiés sans tenir compte de la réserve de précaution.

En plus de cette annulation, un virement de 20 millions d'euros en AE et en CP a permis de redéployer des crédits vers le programme 172, pour corriger la répartition par programmes du décret d'annulation. Les crédits hors réserve de précaution ont été imputés sur les **crédits d'investissement immobilier** ainsi que sur l'immobilier occupant.

Un premier puis un second surgel ont ensuite été mis en place, tous deux imputés sur des opérations immobilières qui avaient pris du retard et sur des sous-exécutions ponctuelles affectant la subvention pour charges de service public (SCSP) de certains opérateurs.

¹ Décret n° 2024-124 du 21 février 2024.

Évolution de la réserve de précaution du programme 150 en 2024
(en millions d'euros)



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

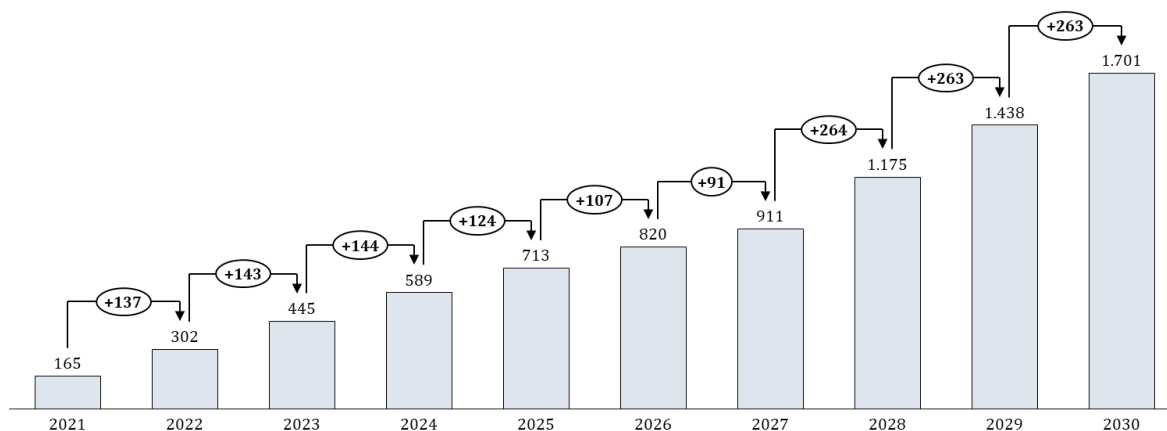
Le ministère a indiqué qu'aucune ouverture de crédits ne devrait être nécessaire en fin de gestion.

1. Une partie seulement de la trajectoire de la loi de programmation de la recherche est couverte par les moyens nouveaux en 2025

La trajectoire adoptée dans le cadre de la loi de programmation pour la recherche prévoit, pour 2025, une hausse de 124 millions d'euros du budget du programme 150 par rapport à l'année 2024.

Trajectoire prévisionnelle de la loi de programmation sur le programme 150

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des documents budgétaires

Au titre de la LPR, les moyens nouveaux en 2025 s'élèvent à + 94,5 millions d'euros à périmètre courant (92 millions d'euros de HT2 et + 2,1 millions d'euros de T2), soit un montant inférieur à celui prévu dans la loi de programmation.

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

Ces crédits nouveaux financent également **pour 21 millions d'euros la revalorisation des doctorants** (soit + 100 euros par mois), dont le nombre n'augmentera toutefois pas.

Le ministère précise que **la montée en charge des mesures déjà financées en LFI 2024 et les demandes de mesures nouvelles complémentaires ne font pas l'objet d'un financement au PLF 2025.**

Contrairement aux années précédentes, il n'est pas prévu de recrutement de nouveaux doctorants ou de titulaires de chaires de professeurs junior.

Le ministère indique dans ses réponses au rapporteur spécial que, dans un contexte contraint qui ne permettait plus d'assurer l'intégralité des mesures prévues par la LPR, « les arbitrages rendus ont cherché à préserver l'attractivité des carrières de l'enseignement supérieur ».

2. Une hausse de la masse salariale des universités

Pour mémoire, les universités ayant désormais accédé aux responsabilités et compétences élargies (RCE), les emplois et dépenses de masse salariale afférentes à ces opérateurs ont, pour la plupart d'entre eux, été transférés du titre 2 au titre 3 au cours des dernières années.

Ces dépenses sont donc couvertes par les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs. Par conséquent, les emplois du ministère sont, à 97 %, budgétairement localisés chez les opérateurs.

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

Il convient donc de distinguer :

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

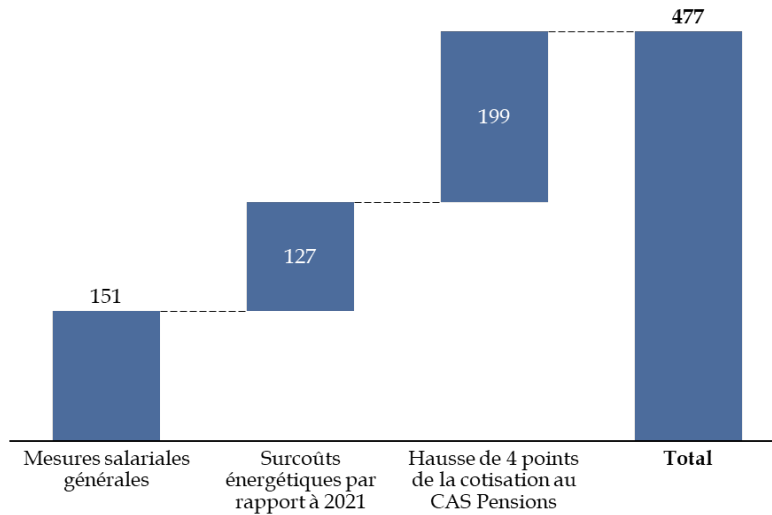
Les opérateurs du programme 150 avaient été sollicités en 2024 pour absorber sur leurs fonds propres la moitié des mesures de revalorisation « fonction publique », en particulier les hausses du point d'indice successives en 2022 et 2023. Le PLF pour 2025 ne prévoit pas davantage de moyens nouveaux à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

La hausse de 4 points en 2025 des cotisations de l'État employeur destinée à équilibrer le CAS « Pensions » aura un impact sur le programme 150 de près de 200 millions d'euros (dont 180 millions d'euros pour les universités). Le ministre a annoncé aux opérateurs que cette hausse ne serait pas compensée en 2025.

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

Décomposition des surcoûts non compensés pour les opérateurs du programme 150 en 2025

(en millions d'euros)



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

Les documents budgétaires indiquent que « les établissements sont appelés, en complément et compte tenu du niveau de leur trésorerie et de la situation globale de nos finances publiques, à un **effort de responsabilité**, en mobilisant leurs réserves financières disponibles ».

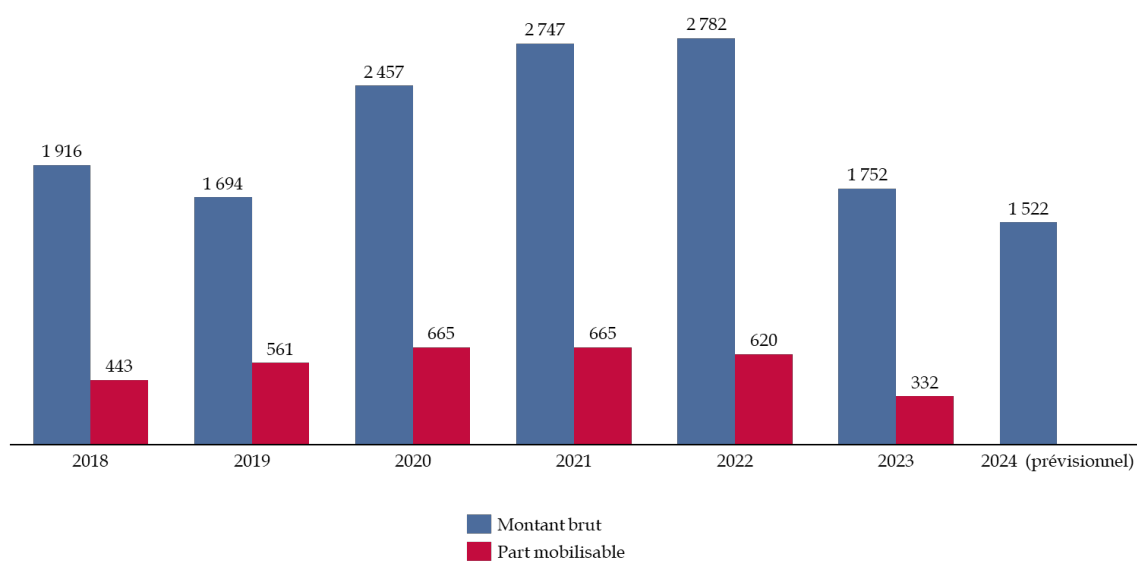
Les fonds de roulement des universités

Au 31 décembre 2023, le montant consolidé des fonds de roulement des universités était de 2,53 milliards d'euros, en diminution de 247 millions d'euros par rapport à 2021.

Pour la première fois en 2023, une diminution du fonds de roulement brut des universités est constatée, à hauteur de 258 millions d'euros (- 9 %) par rapport à 2022. Il s'établit donc à 2,52 milliards d'euros. Le fonds de roulement net s'établit à 332 millions d'euros, soit 9 jours de charges décaissables. Il était de 623 millions d'euros, soit 17 jours de dépenses de fonctionnement décaissables, en 2022.

Évolution des fonds de roulement des universités

(en millions d'euros)



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

Les résultats comptables sont en effet globalement plus faibles en 2023 qu'en 2022 : les résultats de l'ensemble des universités s'élèvent à 46 millions d'euros en 2023 contre 176 millions d'euros en 2022.

Environ 87 % du fonds de roulement brut des universités est en effet préempté par les opérations pluriannuelles d'investissement (1 171 millions d'euros), les provisions pour risques et charges (y compris dépréciations, 285 millions d'euros), les fonds de roulement des structures autonomes (234 millions d'euros), les emprunts et dettes assimilées (207 millions d'euros), les excédents relatifs à la formation continue (94 millions d'euros) et les créances non provisionnées supérieures à deux ans (37 millions d'euros). La part du fonds de roulement mobilisable a diminué de 10 points entre 2022 et 2023.

D'après les informations dont dispose le rapporteur spécial, **une mission de l'Inspection générale des finances devrait rendre ses travaux sur les fonds de roulement des universités et leur utilisation en fin d'année 2024.**

B. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. L'autonomie des universités, jusqu'à quel point ? L'expérience décevante des COMP

En LFI pour 2023, 35 millions d'euros étaient prévus pour la mise en place expérimentale des contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) avec certaines universités. Ces contrats devraient à terme être généralisés en trois vagues en se substituant au dialogue stratégique et de gestion.

La première vague des COMP a concerné **17 contrats pour 34 établissements, pour une allocation prévisionnelle de plus de 110 millions d'euros sur trois ans.**

Les contrats d'objectifs ne donnent pas lieu à des financements spécifiques au PLF 2025. Les moyens consacrés à la troisième vague devraient donc être de l'ordre de 100 millions d'euros. Au total, 130 établissements auront bénéficié d'un COMP.

Sur le papier, cette initiative était essentiellement positive. L'idée semblait être intéressante et allait dans le sens d'une meilleure prise en compte de la performance des universités tout en reconnaissant leur autonomie. Les universités en accueilleraient favorablement le principe.

La réalité du dispositif est plus nuancée. **Les COMP ne concernent qu'environ 0,8 % de la SCSP des universités, de sorte que ce montant est très peu incitatif et ne s'apparente en aucun cas à un véritable financement à la performance.**

Les universités mettent en avant l'utilisation d'indicateurs figés qui font des COMP, contrairement à leur objectif initial, un outil peu flexible et loin d'être « sur-mesure ». Par ailleurs, l'étape de contractualisation est consommatrice de temps, rendant le processus peu rentable pour les établissements du fait de la faiblesse des montants engagés.

Les COMP devaient être en outre appelés à prendre une nouvelle ampleur avec « **l'acte II de l'autonomie** » annoncé par le président de la République lors de son discours du 7 décembre 2023 sur l'avenir de la recherche.

Cette séquence doit se dérouler en deux temps. La première est le lancement début 2024 d'une **expérimentation au sein de neuf établissements, qui doit se prolonger jusqu'en 2025.**

Ces établissements pilotes, choisis sur la base du volontariat, sont : Aix-Marseille Université ; Université de Pau et de Pays de l'Adour ; Université de Bordeaux ; Université de Rennes ; Université de Perpignan ; Université Paris-Panthéon-Assas ; Sorbonne université ; École centrale de Lyon et Université de Haute-Alsace. Les établissements pilotes pourraient

contractualiser sur le déploiement des mesures qu'elles identifieront à l'issue de la période d'expérimentation, par un avenant à leur COMP.

La deuxième étape doit éventuellement être le dépôt d'un projet de loi spécifique.

L'acte II de l'autonomie ne trouve pas de traduction budgétaire directe dans le PLF pour 2025. Le ministère indique cependant que « *la démarche évaluative actuellement en cours se poursuit et n'est, à ce stade, pas remise en cause* ».

Les différents travaux de contrôle menés récemment par le rapporteur spécial sur les financements liés à la loi ORE¹ ou à la performance de la commande publique dans les universités² ne peuvent qu'inciter à la prudence. Si l'autonomie est plus que jamais souhaitable en matière pédagogique, **ces travaux récents ont pu démontrer, faute notamment d'outils informatiques adéquats, la faiblesse du pilotage effectué par le ministère.** Il est à craindre que le renforcement de l'autonomie, autre que pédagogique, des universités, face à un État n'ayant pas les moyens de contrôler l'utilisation des crédits qu'il alloue, n'accroisse les lacunes constatées.

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

Le nombre d'apprentis dans l'enseignement supérieur a atteint 635 900 étudiants pour l'année scolaire 2023-2024.

La trajectoire du nombre d'apprentis dans l'enseignement supérieur est vertigineuse. Le ministère de l'enseignement supérieur constate en septembre 2024 une hausse de 10 % en un an et de 33 % en deux ans³. **Le nombre d'apprentis étudiant dans le supérieur avait déjà augmenté de 78 % entre 2020 et 2022.**

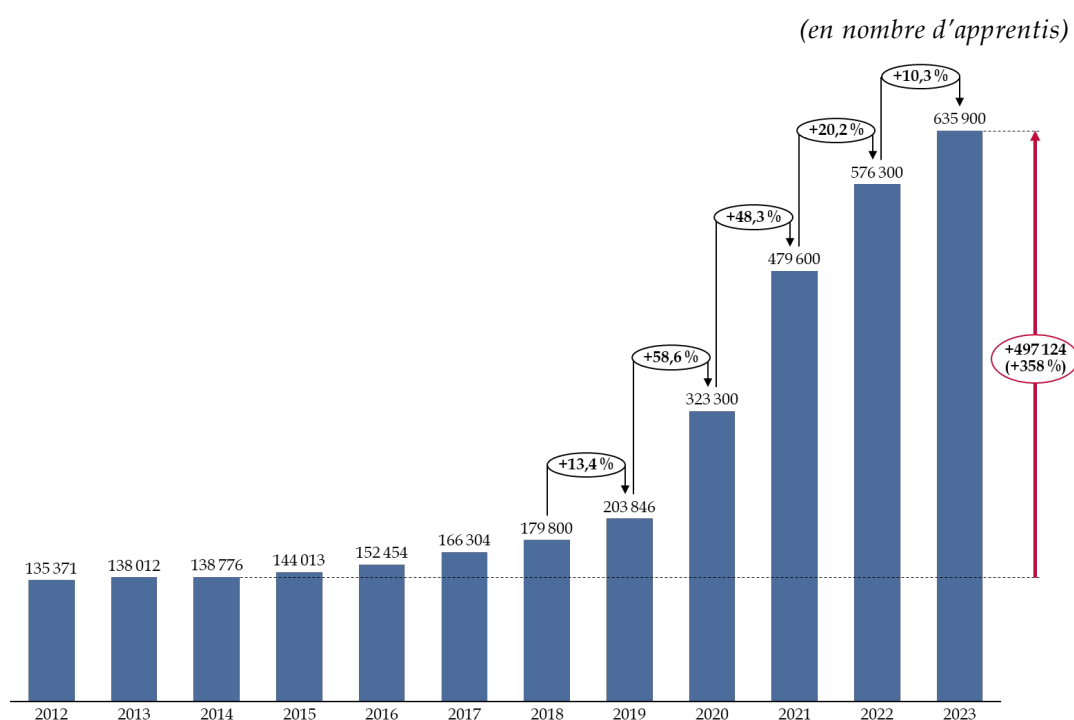
Au cours des dix dernières années, le nombre d'étudiants apprentis est passé de 139 000 à 636 000, ce qui correspond à une hausse de 360 % et à **près d'un demi-million d'apprentis supplémentaires.** Le pic de nouveaux apprentis a été atteint lors de la crise sanitaire, entre 2020 et 2021 lorsqu'ont été mises en place lors de la crise sanitaire des aides exceptionnelles accordées aux entreprises embauchant un apprenti. Elles ont été maintenues ensuite (6 000 euros d'aide annuelle sont versés aux entreprises pour l'embauche d'un apprenti majeur depuis janvier 2023).

¹ *Orientation et réussite des étudiants : ouvrir la boîte noire des financements, rapport n° 790 déposé au nom de la commission des finances, juin 2023.*

² *Efficacité de la commande publique dans l'enseignement supérieur, rapport d'information n° 726 (2023-2024) déposé au nom de la commission des finances, juillet 2024.*

³ *L'apprentissage dans l'enseignement supérieur en 2023, note du SIES, septembre 2024.*

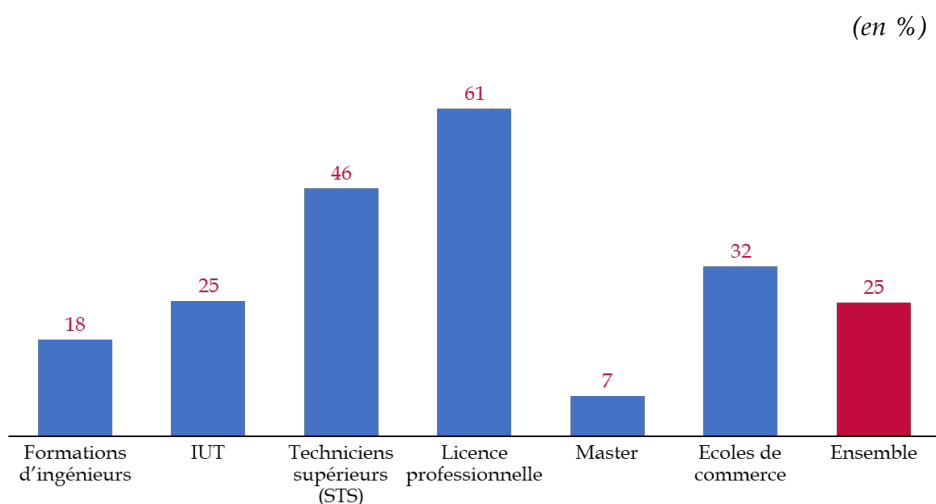
Évolution du nombre d'apprentis dans l'enseignement supérieur depuis 2012



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

Les apprentis représentaient en 2023 environ un quart des étudiants de l'enseignement supérieur. S'ils sont logiquement plus nombreux dans les licences professionnelles et les filières de techniciens supérieurs, **32 % des étudiants en école de commerce et 18 % des étudiants en école d'ingénieurs** étaient en apprentissage en 2023.

Part des apprentis dans les grandes filières de l'enseignement supérieur en 2023



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

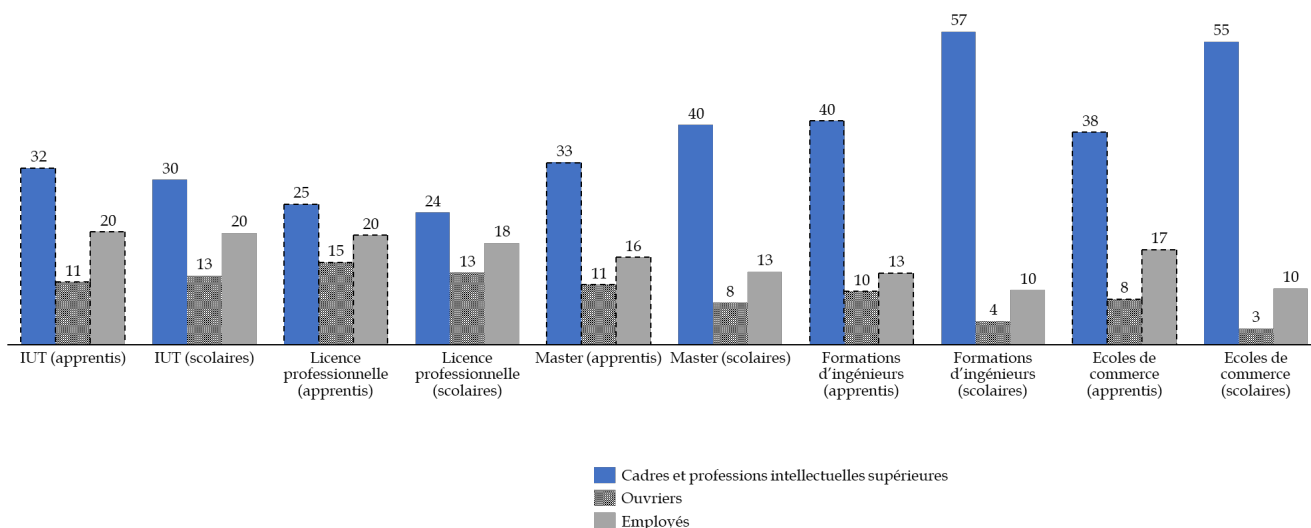
Par ailleurs, le nombre d'apprentis croît rapidement dans les filières universitaires générales. Ainsi, **le nombre d'apprentis en licence générale ou en master a augmenté de 70 points entre 2020 et 2023.**

Dans la plupart des formations, les apprentis sont le plus souvent issus de familles relativement aisées. Toutefois, dans certaines filières, l'apprentissage permet d'augmenter la proportion d'étudiants dont les parents sont employés ou ouvriers. Dans les formations d'ingénieur, 40 % des apprentis ont des parents cadres (contre 57 % des étudiants scolaires) et 23 % des parents employés ou ouvriers (contre seulement 14 % des scolaires). Dans les écoles de commerce, 38 % des apprentis ont des parents cadres et 26 % des parents employés ou ouvriers, contre respectivement 54 % et 13 % chez les étudiants « scolaires ».

Toutefois, d'après les données du ministère, en termes de profession et catégorie socio-professionnelle (PCS) des parents, **les différences d'origine sociale sont faibles entre les apprentis et les étudiants « scolaires » préparant un DUT/BUT, une licence professionnelle ou un master.**

Catégorie socio-professionnelle des étudiants dans les grandes filières de l'enseignement supérieur - comparaison apprentis et non apprentis

(en %)



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

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

En 2014, seules 1 800 formations en apprentissage étaient proposées sur APB. En 2018, ce chiffre était monté à 2 600 formations. **En 2024, plus de 10 000 formations en apprentissage étaient proposées sur Parcoursup, soit 1 000 de plus qu'en 2023.** Cette progression est notamment très sensible dans les champs BTS et certificats de spécialisation qui représentent plus de 90 % de l'offre en apprentissage sur Parcoursup.

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

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

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

Notons par ailleurs que **l'apprentissage a pour conséquence de diminuer d'autant le nombre d'étudiants pouvant potentiellement bénéficier d'une bourse sur critères sociaux,** dans la mesure où les apprentis ne peuvent être boursiers. Le développement de l'apprentissage contribue donc en partie à expliquer la stabilité des crédits du programme 231.

3. Des modèles intéressants : les instituts d'études politiques

Les 11 instituts d'études politiques (IEP) se caractérisent par une grande diversité de statuts. 7 d'entre eux sont des établissements administratifs, trois autres sont des structures intégrées à une université et ne sont donc pas autonomes dans leur financement, et enfin l'IEP de Paris est un grand établissement qui dispose d'un statut particulier.

Une diversité de statut des IEP

Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP)	Établissements publics administratifs (EPA)	Composantes d'université
Paris	Aix, Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Rennes et Toulouse	Strasbourg, Saint-Germain-en-Laye, Fontainebleau

Source : commission des finances

Ces établissements se caractérisent par un nombre réduit d'étudiants (entre 1 000 et 3 000 étudiants hors IEP de Paris qui accueille 14 800 étudiants), quoiqu'en **hausse constante** (+ 20 % en 6 ans pour Bordeaux ; + 21 % depuis 2019 pour Toulouse, + 4 % depuis 2021 pour Strasbourg).

Si les IEP sont associés à une image élitiste, ils accueillent un **taux d'étudiants boursiers similaire à la moyenne de l'enseignement supérieur** (environ **30 % des étudiants d'IEP sont des boursiers**, jusqu'à 36,4 % de boursiers à Grenoble).

Les financements de l'État en direction des IEP sont en progression : la subvention pour charges de service public (SCSP) versée aux 7 IEP – EPA a augmenté de 37,5 % entre 2019 et 2023. Elle ne représente pourtant qu'une part limitée des ressources des établissements : **37 % du budget de l'IEP de Lyon, 27 % de celui de Bordeaux, 39 % pour Aix-en-Provence.**

Le cas de l'IEP de Paris est spécifique, dans la mesure où il est géré administrativement et financièrement par la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP) qui est une fondation privée reconnue d'utilité publique (la fondation recevant par ailleurs des financements de l'État à hauteur de 2,5 millions d'euros en 2024). La SCSP versée à Sciences-Po Paris s'élève à 76 millions d'euros en 2023.

Les IEP se caractérisent en effet par un taux important de ressources propres (entre 65 % et 70 % de leurs ressources), lié aux montants des droits d'inscriptions plus élevés que dans les universités. Ces données sont identiques pour Sciences-Po Paris. Dans le cas des IEP correspondant à des composantes des universités, les ressources propres représentent une part croissante du budget : Sciences Po Saint-Germain-en-Laye s'autofinance pour environ la moitié de son budget. La part prise par les IEP dans le financement est croissante : + 118 % entre 2018 et 2024 pour Saint-Germain-en-Laye. L'IEP de Strasbourg a ainsi indiqué au rapporteur spécial que les dotations de fonctionnement de l'université ont diminué sur la période de 86 %.

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

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

Le rapporteur spécial considère que **ce modèle, qui met les étudiants à contribution à raison de leurs facultés, doit constituer une piste de réflexion y compris pour les universités**. Leurs recettes propres sont très limitées par le maintien de droits d'inscription identiques pour tous les étudiants, ce qui peut apparaître *in fine* comme un système injuste.

La réforme des droits d'inscription à l'IEP de Rennes, une augmentation des ressources propres plus juste et plus progressive

L'IEP de Rennes a modifié pour la rentrée 2024 son système de modulation des droits d'inscription.

Le système par tranches (11 tranches), en vigueur depuis de nombreuses années et jusqu'au mois de juin 2024, bien que progressif, souffrait de défauts, en particulier du fait d'importants effets de seuil.

L'IEP a donc mis en place un système intégralement progressif, sur le même principe que l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Désormais chaque élève acquitte un droit unique, personnalisé en fonction de son quotient familial. Pour les étudiants dont le quotient familial est supérieur à 50 000 euros, les frais de scolarité sont plafonnés à 8 000 euros par an au lieu de 4 131 euros.

La moyenne des droits d'inscription après la réforme est de 1 600 euros par élève (la médiane se situant à 1 045 euros). Les élèves boursiers d'État (33 % des étudiants) restent exonérés des droits de scolarité.

La réforme devrait permettre d'augmenter les ressources propres de l'établissement de 450 000 euros. Cette hausse se fait au bénéfice des 25 % d'élèves non boursiers, ayant les quotients familiaux les plus faibles, dont les droits d'inscription ont diminué. Le plafonnement des droits permet également de limiter le taux d'effort pour les étudiants ayant les quotients familiaux les plus élevés.

Source : commission des finances d'après l'IEP de Rennes

S'agissant de la situation financière de ces établissements, elle était qualifiée de « *confortable* » par le ministère jusqu'à peu : de 2019 à 2022, les excédents comptables étaient en moyenne supérieurs à 4 millions d'euros. Ainsi, en 2022, les fonds de roulement globaux atteignaient 31,9 millions d'euros, soit 298 jours de charges décaissables. Au terme du même exercice, la trésorerie globale des 7 IEP-EPA était de 38,3 millions d'euros, soit 341 jours.

La hausse des dépenses, consécutive notamment à la croissance de la masse salariale du fait des revalorisations du point d'indice, ainsi qu'à l'inflation, a cependant érodé cette situation favorable. Trois IEP ont présenté des pertes comptables en 2023 et le ministère indique que « *les prévisions 2024 anticipent des pertes comptables généralisées, pour un total de 4,3 millions d'euros. La capacité d'autofinancement serait négative à l'issue de l'exercice et obligerait les établissements à puiser sur leurs réserves pour financer leurs investissements* ».

S'agissant de Sciences-Po Paris, sa capacité d'autofinancement est de l'ordre de 15 millions d'euros, ce qui a nécessité un prélèvement sur le fonds de roulement de 48 millions d'euros en 2023. Le ministère considère néanmoins le niveau de fonds de roulement comme « *satisfaisant* », puisqu'il représente 53 jours de charges décaissables.

II. LE PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE »

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

Les crédits du programme 231 devraient diminuer de 77 millions d’euros en 2025 par rapport à 2024, soit une **baisse de 2,3 %**, pour atteindre 3,28 milliards d’euros en AE et 3,50 milliards d’euros en CP. Ce repli est consécutif à la **hausse de 7 % accordée en 2024**.

L’intégralité de la diminution est supportée par l’action 1 - Aides directes (correspondant pour l’essentiel aux bourses sur critères sociaux), qui diminue de 120 millions d’euros en AE et de 81,4 millions d’euros en CP. L’action 02 - Aides indirectes, qui finance le réseau des œuvres scolaires et universitaires, augmente quant à elle de 38,4 millions d’euros.

On peut s’interroger sur la sincérité de la diminution des crédits dédiés aux aides directes, dans la mesure où il s’agit d’une dépense de guichet. Ainsi, le décret d’annulation de février 2024 a annulé 125,1 millions d’euros sur le programme 231. Ces annulations ayant porté sur la réserve de précaution, elle a donné lieu à un surgel de 49 millions d’euros. Or, le ministère fait face à un besoin de crédits en fin de gestion. **Faute de réserve de précaution suffisante, le ministère a annoncé avoir besoin de recourir à une ouverture de crédits** en fin d’année pour assurer le paiement des bourses sur critères sociaux. Il est probable que la situation se reproduise l’année prochaine, de sorte que la diminution de l’action 01 doit être considérée avec précaution.

Évolution des crédits par action du programme 231

(en millions d’euros)

		LFI 2022	LFI 2023	LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2025 / 2024 (volume)	Évolution 2025 / 2024 (%)	Évolution 2025/2022 (%)
Action 01 Aides directes	AE	2 534,89	2 542,58	2 658,64	2 538,44	- 120,20	- 4,52 %	0,14 %
	CP	2 534,89	2 542,58	2 619,93	2 538,44	- 81,49	- 3,11 %	0,14 %
Action 02 Aides indirectes	AE	380,93	407,15	492,49	530,89	38,40	7,80 %	39,37 %
	CP	371,9	400,93	461,73	500,13	38,40	8,32 %	34,48 %
Action 03 Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	AE	72,29	80,56	93,91	93,91	0,00	0,00 %	29,91 %
	CP	72,29	80,56	93,91	93,91	0,00	0,00 %	29,91 %
Action 04 Pilotage et animation du programme	AE	100,89	107,13	112,36	117,16	4,80	4,27 %	16,13 %
	CP	100,89	107,13	112,36	117,16	4,80	4,27 %	16,13 %
Total programme 231	AE	3 088,99	3 136,41	3 357,41	3 280,41	- 77,00	- 2,29 %	6,20 %
	CP	3 079,96	3 130,19	3 326,64	3 249,64	- 77,00	- 2,31 %	5,51 %

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

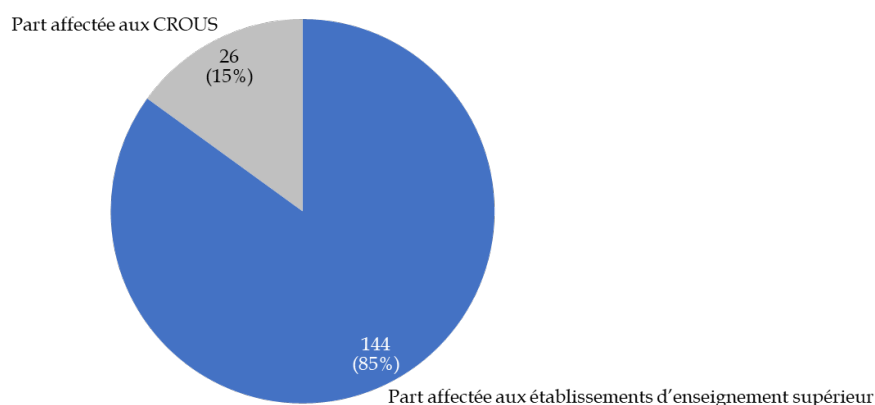
Les crédits de l'action 03 « Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives » sont complétés par le produit de la « **contribution de vie étudiante et de campus** » (CVEC).

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

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

Répartition de la CVEC perçue à la rentrée 2023-2024

(en millions d'euros et en %)



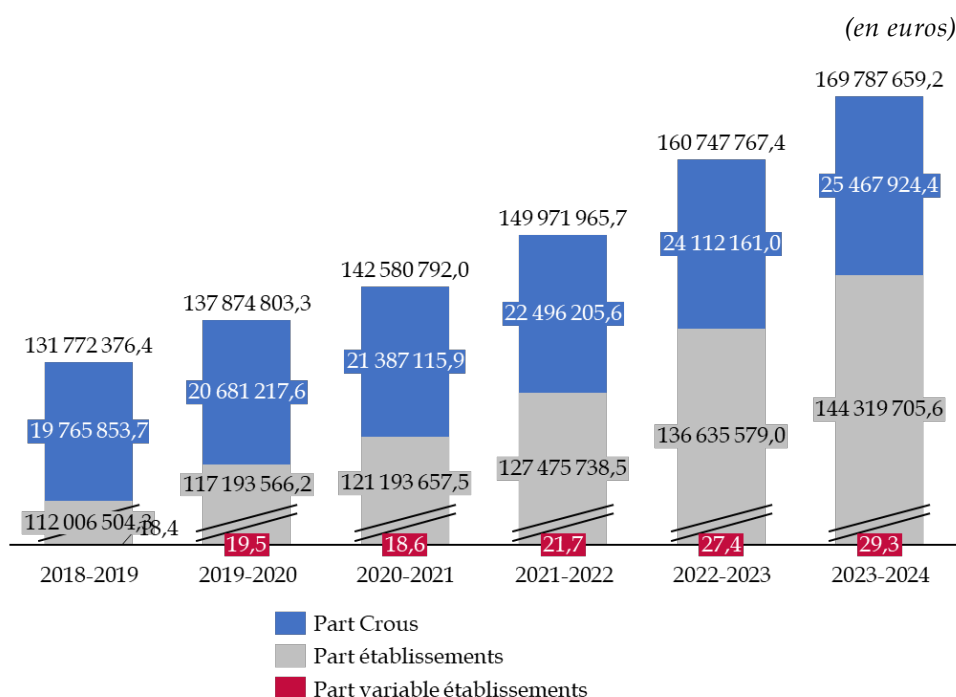
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

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

Le montant de la CVEC est appelé à structurellement augmenter en période de hausse des prix, comme cela devrait être le cas dans les prochaines années. Il faut toutefois souligner que le montant de la CVEC reste inférieur de plus de la moitié au droit de médecine préventive dû par les étudiants avant 2018.

Au titre de l'année universitaire 2023-2024, **169 millions d'euros ont été collectés au titre de la CVEC, contre 160,7 millions d'euros en 2022-2023**, soit une progression de la collecte de 8,3 millions d'euros, due en majorité à l'indexation et marginalement à la démographie étudiante (+ 5 %).

Évolution du rendement de la CVEC



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

B. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La réforme inachevée 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.

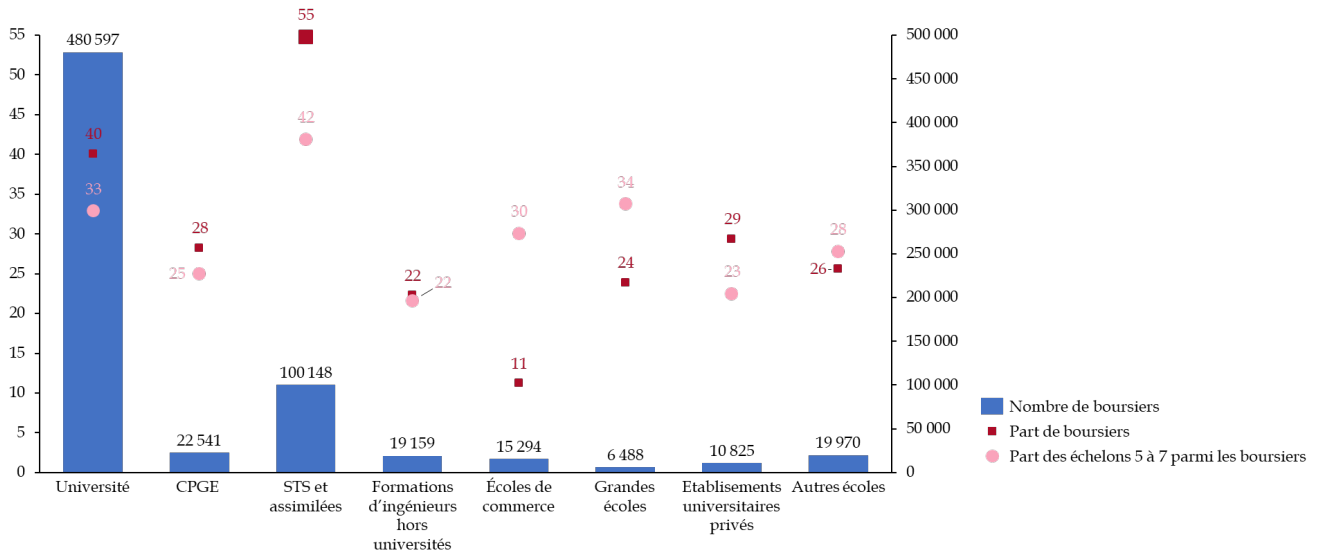
Les crédits dédiés aux bourses s'élèvent en 2025 à 2,365 milliards d'euros, soit une baisse de 2,5 % (- 60 millions d'euros) par rapport à 2024.

Les boursiers sur critères sociaux représentent 33,1 % des inscrits dans l'enseignement supérieur en 2023-2024 (cette proportion est de 33,8 % dans l'enseignement supérieur public et de 28,3 % dans le privé).

Jusqu'à plus de la moitié des étudiants en section de technicien supérieur bénéficient d'une aide directe (STS, dont BTS et IUT) et 40 % des inscrits à l'université. En outre, les bénéficiaires des derniers échelons représentent entre 40 % et un quart des boursiers dans la quasi-totalité des filières.

Nombre d'étudiants boursiers par filière en 2023-2024

(en % et en nombre d'étudiants)

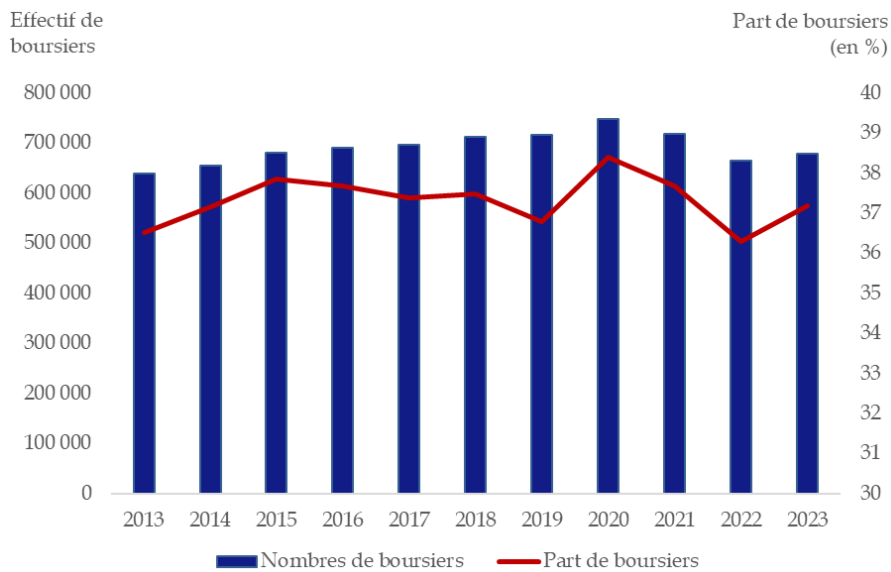


Source : commission des finances d'après le ministère de l'enseignement supérieur

On dénombre en 2023-2024 679 044 étudiants boursiers. Cela correspond à un rebond après le seuil historiquement bas de boursiers constaté en 2022.

Évolution du nombre d'étudiants boursiers depuis 2013

(en % et en nombre d'étudiants)



Source : ministère de l'enseignement supérieur

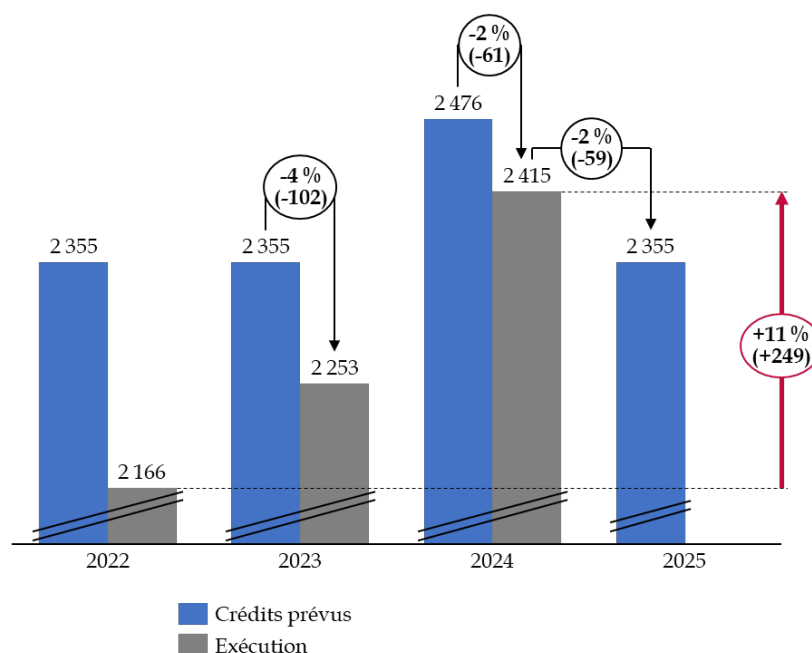
Les montants ouverts au titre des bourses sur critères sociaux ne suivent pas ces évolutions. **Ils sont restés stables en 2022 et 2023, les montants effectivement consommés étant bien inférieurs : la sous-exécution s'élevait à - 8 % en 2022 et - 4 % en 2023.**

En revanche, les crédits consommés au titre des bourses sur critères sociaux ont augmenté de 87 millions d'euros (+ 4 %) entre 2022 et 2023 dans un contexte de forte inflation qui a considérablement érodé le pouvoir d'achat des étudiants. Le montant des bourses sur critères sociaux avait été revalorisé de 4 % à la rentrée 2022, afin de tenir compte de la hausse des prix et de limiter son impact sur le pouvoir d'achat des étudiants.

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

Écart entre la prévision et la consommation des bourses sur critères sociaux

(en millions d'euros)



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

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

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

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

En outre, le montant des bourses a été **augmenté de 37 euros par mois pour l'ensemble des échelons**, correspondant à une augmentation des montants de bourses de 34 % pour le premier échelon et de 6 % pour l'échelon le plus élevé. 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.

Montants annuels des bourses en 2023 et 2024 et nombre de boursiers par échelon

(en euros et en nombre d'étudiants)

Échelon	Montant	Nombre d'étudiants
0 bis	1 454	211 721
1	2 163	96 238
2	3 071	48 430
3	3 828	48 521
4	4 587	47 988
5	5 212	90 412
6	5 506	79 820
7	6 335	55 914

Sources : documents budgétaires

Les documents budgétaires justifient la baisse des montants prévus en 2025 pour les bourses sur critères sociaux par la prévision d'une diminution du nombre de boursiers. Pourtant, après une baisse en 2022-2023, les effectifs étaient de nouveau en hausse en 2023-2024 (+1,0 %). Le ministère met quant à lui en avant dans ses réponses au rapporteur spécial un triple facteur explicatif : l'effet conjugué de l'évolution des salaires, de la stabilisation de la démographie étudiante et de la poursuite du développement de l'apprentissage (l'absence de cumul entre bourse et apprentissage entraîne un déport du financement public vers l'apprentissage).

Lors de la mise en place de la réforme de 2023, le ministère anticipait une croissance de 35 000 boursiers. Les premières analyses de la réforme menées par le service statistique du ministère indiquent que ce nombre est légèrement inférieur à celui anticipé mais sans être négligeable : **sans la réforme des bourses à la rentrée 2023, il y aurait eu d'après le ministère 30 000 étudiants boursiers en moins.**

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

Entre 2023 et 2024, les montants consommés pour les bourses sur critères sociaux auront augmenté de 162 millions d'euros, soit une hausse de 7,2 %.

D'un point de vue budgétaire, la réforme des bourses de 2023 aura cependant été moins coûteuse qu'attendue. Sur le coût de 440 millions d'euros que devait initialement entraîner la réforme des bourses, seuls 120 millions d'euros devaient être financés par des moyens nouveaux, le reste découlant d'une prévision pour 2023 supérieure à la consommation reportée sur 2024. Pourtant, les montants consommés en 2024 devraient être inférieurs de 61 millions d'euros à ceux prévus en LFI.

Cette première étape doit donc être saluée, dans un contexte de difficultés économiques pesant sur les étudiants. Elle ne résout pas toutefois les défauts structurels du mode de calcul des bourses sur critères sociaux identifiés par le ministère :

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

S'agissant de la suite de la réforme, le cabinet du ministre de l'enseignement supérieur a indiqué au rapporteur spécial que *« à ce stade, le montant prévu au PLF 2025 pour les bourses sur critères sociaux ne permet pas de réévaluer les paramètres ; le projet de réforme des bourses ne paraît pas pouvoir être mis en œuvre dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025 »*. **Cette seconde étape ne doit cependant pas être perdue de vue, sous peine de rapidement annuler les bénéfices de la première vague de la réforme.**

Les pistes du précédent Gouvernement pour la seconde étape de la réforme des bourses sur critères sociaux

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

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

Lors de l'audition du directeur de cabinet du ministre, celui-ci a évoqué **un coût de la linéarisation des bourses de 200 millions d'euros**, ce qui justifierait son report à 2026.

Source : commission des finances

L'ensemble des autres aides directes est stable depuis plusieurs années (les montants étaient identiques en 2023 et 2024, voire pour certaines sont identiques depuis 2022) : aides au mérite ; aides à la mobilité internationale ; aides spécifiques ; aide à la mobilité Parcoursup ; aide à la mobilité master et aides dans le cadre de la Grande École du Numérique.

Évolution des dépenses d'intervention

(en millions d'euros)

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

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

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

En 2025, le réseau des œuvres universitaires se voit doté d'une subvention pour charges de service public d'un montant de **535,244 millions d'euros (en AE=CP)**. Le montant total versé au réseau des œuvres universitaires en 2025 par le programme 231 est de **770,1 millions d'euros en AE et 738,9 millions d'euros en CP**.

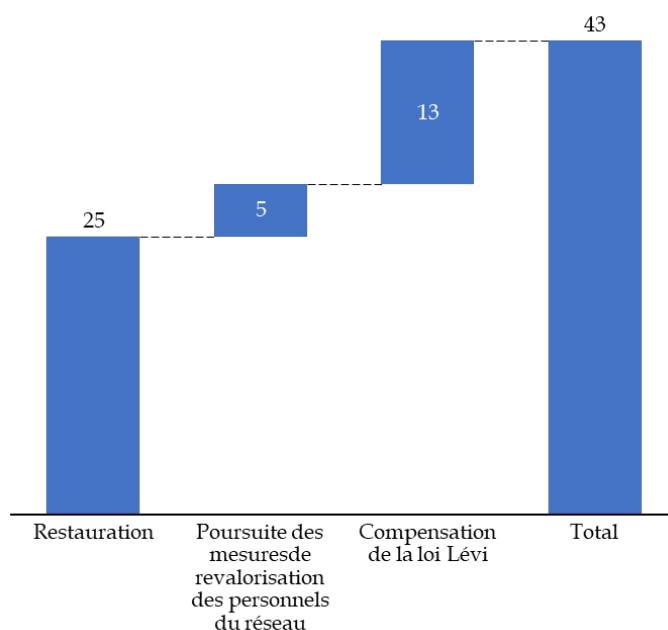
Les moyens du réseau augmentent donc de 17 millions d'euros en AE et de 18,7 millions d'euros en CP à périmètre courant. **À périmètre constant, le soutien direct au réseau des Crous augmente de 30 millions d'euros.**

En 2024, 25 millions d'euros supplémentaires étaient prévus pour la mise en place de l'aide prévue par la loi du 13 avril 2023¹, dite « loi Lévi » à destination des étudiants n'ayant pas accès aux structures de restauration universitaire, notamment en milieu rural. 13 millions d'euros supplémentaires sont prévus au titre de la loi Lévi en 2025.

Le PLF 2025 conduirait donc à **renforcer les moyens du réseau des œuvres scolaires et universitaires à hauteur de 43 millions d'euros au total.** Cet objectif doit être salué dans le contexte budgétaire actuel, alors que l'activité du réseau, tant s'agissant de la restauration que de l'hébergement, est en hausse continue depuis plusieurs années.

Décomposition des moyens supplémentaires accordés au réseau des œuvres en 2025

(en CP en millions d'euros)



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

¹ Loi n° 2023-265 du 13 avril 2023 visant à favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré.

L'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) a récemment consacré une analyse au réseau des Crous¹. Sans remettre en cause le sens de l'action menée par le réseau des œuvres auprès des étudiants, la mission soulève un certain nombre de difficultés.

S'agissant plus particulièrement de la situation économique des Crous, l'inspection générale souligne les **fragilités du modèle actuel**, alors que les mesures en faveur de la vie étudiante prises au cours des dernières années *« ont fait progressivement glisser le modèle économique des Crous en le rendant de plus en plus dépendant du financement de l'État »* du fait de ressources structurellement en baisse (en particulier la tarification des repas).

Le corollaire de cette élasticité des ressources du réseau des œuvres à la SCSP est la nécessité d'une hausse continue des crédits versés par l'État. En d'autres termes, *« si l'abondement de la SCSP par l'État s'avérait insuffisante, une augmentation du ticket étudiant serait alors inévitable »*.

Au-delà des enjeux strictement budgétaires, l'inspection générale souligne le **déficit d'articulation entre le réseau et les universités**. De même, le pilotage du réseau des œuvres par l'administration centrale d'une part et par le Cnous d'autre part fait l'objet de critiques mettant en avant le *« brouillard »* des responsabilités : *« loin d'une approche intégrée de l'expérience étudiante, l'organisation actuelle subit la juxtaposition d'opérateurs divers fonctionnant en silo et répondant parfois à des logiques et à des contraintes différentes : cette organisation est préjudiciable, au premier chef, à l'étudiant »*.

La trésorerie du réseau des œuvres scolaires et universitaires

Au dernier compte financier disponible (CF 2023), le fonds de roulement de l'ensemble des opérateurs du programme 231 (réseau des œuvres universitaires et scolaires) s'est élevé à 323,3 millions d'euros soit 64 jours de fonctionnement. Le niveau de trésorerie est calculé à 680,2 millions d'euros soit 135 jours de fonctionnement, mais la trésorerie disponible après retraitement des engagements existants est de seulement 85,1 millions d'euros, soit 17 jours de fonctionnement

En appliquant les surcoûts identifiés au titre de l'année 2024, estimés à 24 millions d'euros (inflation sur l'énergie, mesures salariales partiellement compensées, hausse de la fréquentation des restaurants), le fonds de roulement fin 2024 s'établirait à 299,3 millions d'euros, soit 60 jours de fonctionnement et 61,2 millions d'euros de trésorerie disponible, soit 12 jours de fonctionnement.

Source : ministère de l'enseignement supérieur

¹ Le réseau CNOUS – CROUS : points forts, points faibles et évolution possible du modèle, inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, rapport n° 22-23 002B – avril 2023.

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

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

Les crédits prévus au titre du repas à un euro s'élèvent à 54,5 millions d'euros en 2025 (en hausse de 3 millions d'euros par rapport à 2024). Ce coût est compensé par l'État par rapport au différentiel avec un repas à 3,30 euros, et non par rapport au coût d'un repas, qui est d'environ 8 euros.

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

S'agissant du premier aspect, le Crous met en avant une « hyperpression » des usagers, **le nombre de repas servis ayant augmenté de 17 % entre 2022-2023 et 2023-2024**. Avec plus de 42,8 millions de repas servis dans les restaurants universitaires des Crous en 2023-2024, la fréquentation est en très forte augmentation (+ 6 millions de repas), sous l'effet notamment de la mise en œuvre du repas à 1 euro (+ 4,5 millions de repas)

L'universalisation du repas à un euro ne pourrait être absorbable pour les CROUS du fait de l'afflux de repas qui en résulterait. Or, **le coût des repas pris par un étudiant est d'après le CNOUS de 1 500 euros par an en moyenne**, mais ce chiffre ne doit pas dissimuler des « coûts cachés » très importants en amont : le montant par étudiant des investissements nécessaires à la construction et l'entretien des restaurants universitaires s'élève à **14 000 euros par an**. En conséquence, l'universalisation du repas à un euros nécessiterait un renforcement conséquent du budget pour un montant bien supérieur au seul coût des repas. Sur le plan des principes, la généralisation du repas à un euro pourrait surtout s'assimiler à un **effet d'aubaine pour les étudiants les plus aisés** et avoir des conséquences en retour sur la qualité de service aux étudiants les plus précaires.

S'agissant du nombre d'étudiants bénéficiaires des repas à tarifs sociaux, il s'élevait en 2023-2024 à **481 715 étudiants boursiers et 42 967 étudiants précaires** (contre respectivement 431 165 et 27 632 en 2022-2023).

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

(en millions)

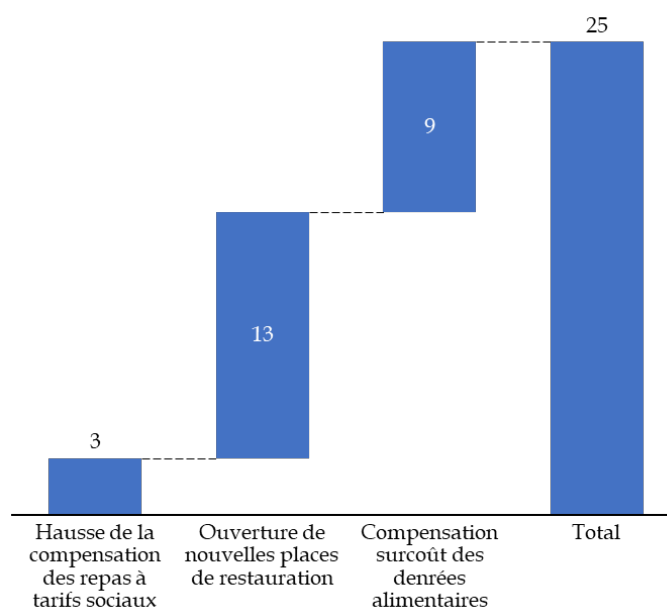
		2021-2022	2022-2023	2023-2024
Repas à 1 euro	Boursiers	17,15	17,88	10,94
	Non boursiers précaires	0,51	0,45	0,70
	Total repas 1 euro	17,66	19,36	11,64
Repas à 3,30 euros		15,13	17,4	19,40
Nombre de repas sociaux		32,79	36,7	31,04

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

Les denrées alimentaires représentent une dépense de **138,55 millions d'euros en 2023**, soit une **hausse de 26,2 % (+ 28 millions d'euros) par rapport à 2022**. Le CNOUS avait perçu une compensation du surcoût des denrées alimentaires à hauteur de 15 millions d'euros en 2023. Pour 2024, aucune mesure de compensation n'avait été prévue en LFI, le montant étant stable par rapport à 2023. En revanche, dans le cadre du PLF 2025, la hausse de la SCSP allouée à la mission de restauration tient compte, à hauteur de 9 millions d'euros, de la hausse des dépenses alimentaires des Crous.

Décomposition de la hausse des moyens accordés à l'activité de restauration des CNOUS en 2025

(en millions d'euros)



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

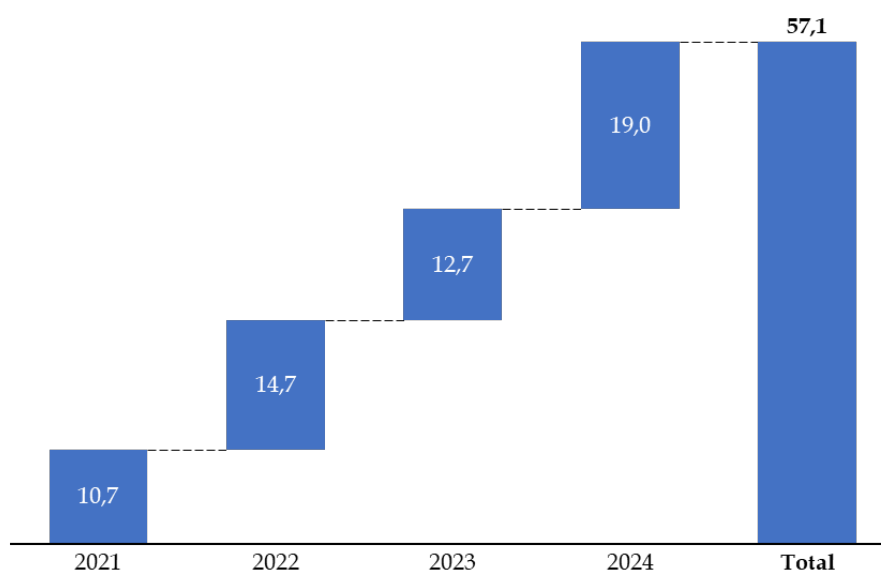
Par ailleurs le réseau des Crous a bénéficié, en cours d'année 2024, d'un soutien de l'État au travers du **fonds vert pour 3 millions d'euros** au titre du renforcement de l'achat de produits biologiques.

b) Une forte tension sur le logement étudiant

Après cinq années de gel, qui ont permis d'empêcher une hausse des loyers de plus de 6 %, **les Crous ont mis fin au gel des loyers à compter du 1^{er} septembre 2024**. La recette attendue en année pleine pour le réseau des Crous, s'établit à 15 millions d'euros. L'impact du dégel des loyers est estimé à une hausse comprise **entre 2 euros et 6 euros par mois pour les étudiants**.

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

Montant de la compensation par l'État du gel des loyers étudiants depuis 2021
(en millions d'euros)



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

Si le gel des loyers pendant la crise sanitaire et au cours des années qui ont suivi a été indispensable, les besoins en investissement du réseau justifient l'évolution des loyers, à l'image des autres locataires du parc social, sous peine de compromettre sur le long terme l'équilibre financier du réseau.

Le réseau des Crous loge chaque année environ 150 000 étudiants. Chaque rentrée étudiante met pourtant en avant de fortes tensions sur le logement étudiant.

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

En 2023, 66 086 étudiants demandeurs n'ont pas reçu de proposition de logement en résidence universitaire. En 2024 ce nombre a augmenté à 74 737 étudiants.

Évolution des demandes de logements étudiants

(en nombre d'étudiants et en %)

	Nombre de demandes	Variation annuelle	Nombre d'étudiants ayant reçu au moins une proposition de logement	Variation annuelle	Nombre d'étudiants hébergés	Variation annuelle
2023	131 966	- 1,01 %	65 880	- 4,48 %	48 378	- 2,52 %
2024	138 976	5,31 %	64 239	- 2,49 %	47 291	- 2,25 %

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

La Première ministre avait annoncé en septembre 2023 la création de 30 000 logements étudiants d'ici 2027. Afin de répondre à cet objectif, 25 millions d'euros supplémentaires ont été prévus pour la dotation d'investissement des Crous en 2024. Cette augmentation est reconduite en 2025. Ces montants restent relativement faibles au regard de l'ampleur du parc immobilier géré par les Crous.

Le réseau dispose en moyenne chaque année de 2 000 nouveaux logements et près de 3 000 logements réhabilités. Les 25 millions d'euros supplémentaires prévus en 2025 devraient permettre la construction d'environ 1 500 nouveaux logements.

Il est douteux que ces moyens permettent de réellement améliorer la situation à brève échéance. L'expérience du plan de construction de 60 000 logements au cours du précédent quinquennat ne peut qu'inciter à la prudence. **Seules 36 000 places ont finalement été mises en service entre 2018 et 2022, soit à peine plus de la moitié de l'objectif initial.** Les raisons sont multiples : hausse du coût du foncier et de construction, contraintes juridiques pesant sur les Crous, faible rentabilité au cours des années précédentes du fait du gel des loyers dans les résidences...

Le CNOUS indique avoir « identifié et quasi-sécurisé » le foncier nécessaire à la réalisation de 10 000 places de logements supplémentaires, susceptibles d'être réalisées d'ici à la fin du quinquennat, sous réserve des moyens disponibles bien sûr, et exclusivement situés sur des territoires où un besoin de logements étudiants Crous supplémentaires est identifié.

La mise à disposition de logements étudiants pendant les jeux Olympiques de Paris 2024, un bilan très positif

Au regard du niveau habituel des vacances de logements observé durant les mois de juillet et août, la location à l'État d'environ 3 200 places d'hébergement a été annoncée et validée par les conseils d'administration de chacun des Crous franciliens. Afin d'assurer toutes les garanties nécessaires à l'accueil des étudiants en période de rentrée, cette mise à disposition de logements à des agents de l'État mobilisés, s'est concentrée sur les seuls jeux Olympiques et ne concernait pas les jeux Paralympiques. Les logements occupés ont ainsi été libérés à la mi-août 2024 par les agents de l'État.

12 résidences ont ainsi été identifiées pour assurer cet accueil exceptionnel. Les résidences concernées ont été ciblées, en fonction de leur taille et de leur localisation au regard des contraintes logistiques. **978 étudiants au total ont été relogés** durant cette période aux mêmes conditions tarifaires, ou à des conditions plus favorables. **Environ 300 étudiants n'ont finalement pas souhaité revenir dans leur résidence initiale** et sont restés occuper leur nouvelle résidence d'affectation.

Tous les étudiants logés dans les résidences concernées se sont vu proposer une aide financière d'un montant de 100 euros visant à compenser les désagréments subis. Plus de 3 000 étudiants avaient ainsi reçu cette aide.

Source : commission des finances d'après le CNOUS

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

I. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE NATIONALE DE RECHERCHE

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

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

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

Par conséquent, la politique nationale de recherche mise en œuvre par les autorités publiques et coordonnée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) revêt une dimension stratégique qui a été réaffirmée par le Parlement à l'occasion de l'adoption de la loi de programmation de la recherche (LPR) du 24 décembre 2020¹, laquelle consacre l'importance dans la société de la science et de la recherche.

Sur le plan financier, la loi de programmation de la recherche (LPR) du 24 décembre 2020² a également fixé comme objectif prospectif d'atteindre un effort de recherche³ de 3 % du produit intérieur brut (PIB), dont 1 % de recherche publique⁴, au cours de la décennie 2030.

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

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

³ Dépenses intérieures de recherche et développement (DIRD).

⁴ Dépenses intérieures de recherche et développement des administrations (DIRDA).

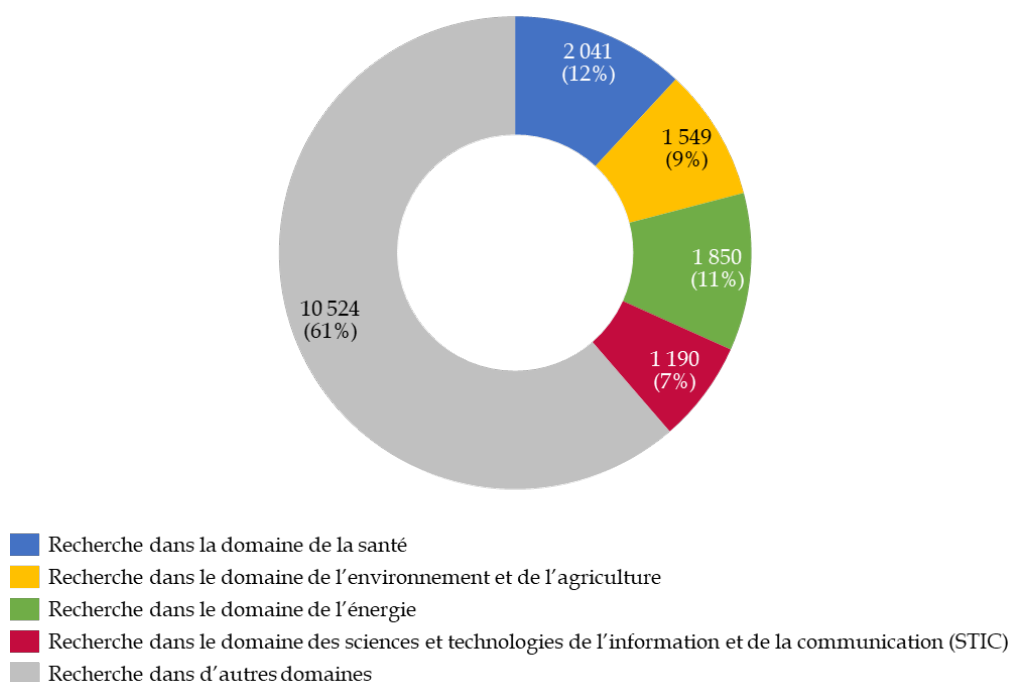
2. La recherche publique est orientée en priorité vers les grands défis scientifiques soulevés par les transitions en cours dans le domaine de la santé, du numérique, de l'environnement et de l'énergie

La recherche publique couvre l'ensemble du spectre des disciplines et domaines des connaissances. Elle finance à la fois la recherche appliquée et la recherche dite fondamentale, qui correspond à un objectif d'avancement général des connaissances. En 2024, le montant des crédits « recherche » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » dédiés à la recherche fondamentale a atteint 8 046 millions d'euros soit 47 % du montant total de ces crédits.

La recherche publique finance en priorité les domaines de recherche qui correspondent aux principaux défis scientifiques auxquels la société est confrontée dont notamment les transitions en cours dans le domaine de la santé, du numérique, de l'environnement et de l'énergie. Les crédits dédiés à la recherche publique dans ces quatre domaines atteint 6 630 millions d'euros en 2024, soit 39 % du montant total des crédits « recherche » de la mission.

Répartition des crédits « recherche » de la mission par domaines de recherche en 2024

(en millions d'euros)



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

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

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

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

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

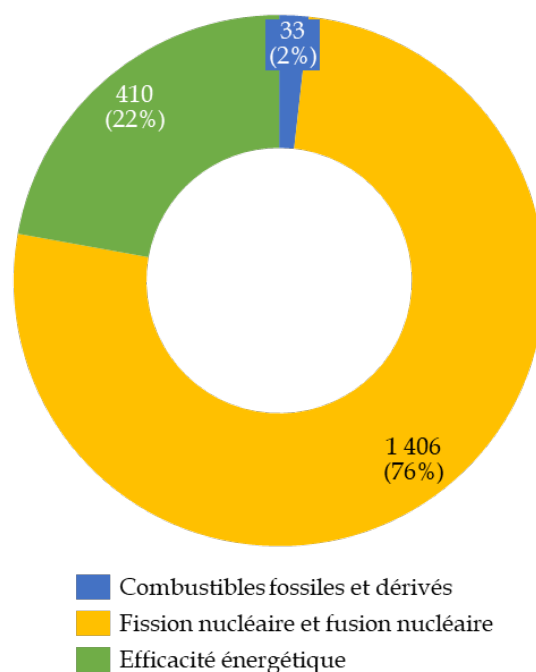
Parallèlement à la recherche environnementale et de manière complémentaire, la recherche publique dans le **domaine de l'agriculture** est orientée prioritairement vers l'accélération de la transition agroécologique de l'agriculture et son adaptation au changement climatique. La recherche publique agricole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

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

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

Répartition des crédits dans la recherche énergétique par discipline en 2024

(en millions d'euros)



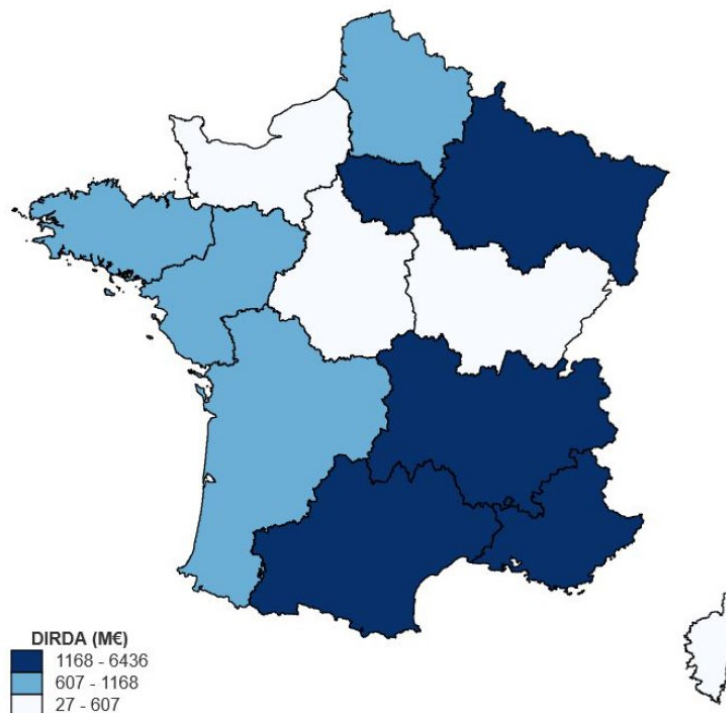
Source : commission des finances, d'après les données du MESR

Enfin dans le **domaine énergétique**, la recherche publique a pour objectif de sécuriser l'accès à l'énergie par l'avancement des connaissances en matière de production, de gestion, de stockage et d'usages de l'énergie. Elle est notamment mise en œuvre par le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et l'IFP « Énergies nouvelles » (Ifpen). Au regard de l'importance majeure de l'énergie nucléaire dans le mix énergétique français, elle est concentrée dans les domaines d'étude relatif à la fusion et à la fission nucléaire.

D'un point de vue territorial, les crédits « recherche » de la mission financent des unités et des laboratoires de recherche répartis sur l'ensemble du territoire, à hauteur de deux tiers environ (67 %) en dehors de l'Île-de-France.

Répartition territoriale de la recherche publique en 2022

(en millions d'euros)



Note : DIRDA : dépenses intérieures de recherche des administrations.

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

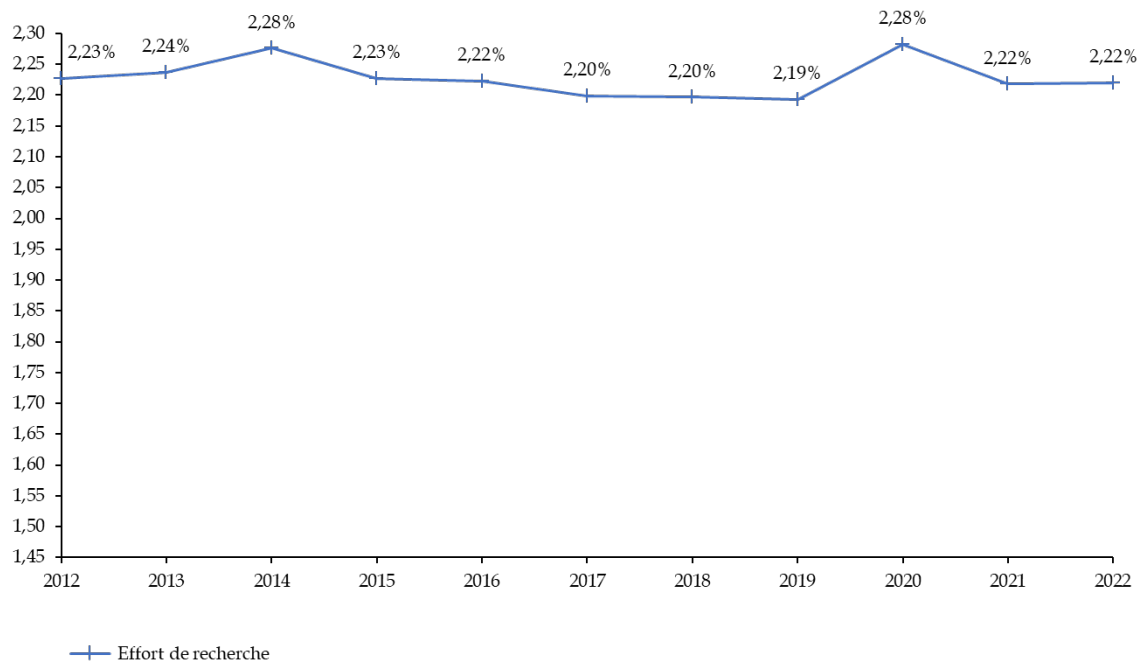
3. La France est une nation scientifique de premier plan dont l'effort de recherche se situe néanmoins en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE

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

En France, alors qu'une cible de 3 % du PIB a été fixée pour la décennie 2030 par la loi de programmation de la recherche (LPR) du 24 décembre 2020, l'effort de recherche se situe à 2,22 % en 2022. Ce niveau place la France en dessous de la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui est de 2,73 %. Il est toutefois à relever que le niveau de dépenses intérieures de recherche et développement (DIRD), qui atteint 58 934 millions d'euros en 2022, correspond au septième rang des nations en termes d'investissement dans la recherche et le développement.

Évolution de l'effort de recherche en France

(en points de pourcentage du PIB)



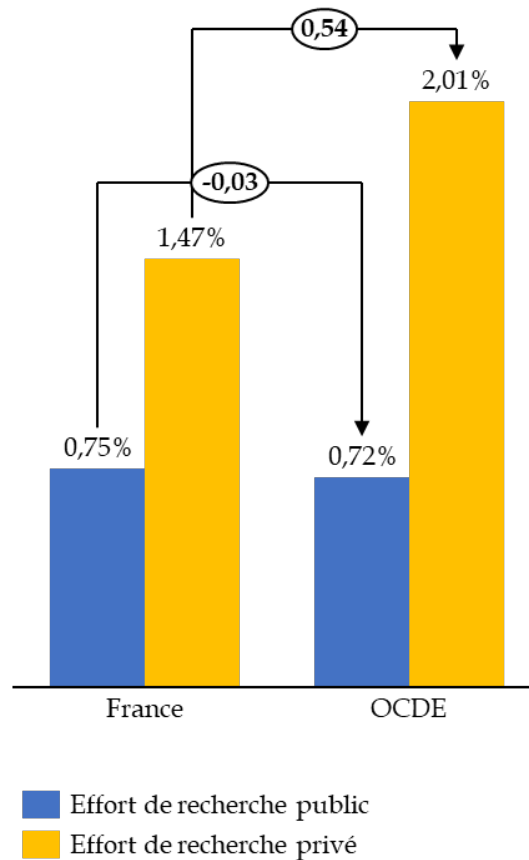
Note : L'effort de recherche correspond aux dépenses intérieures de recherche et développement (DIRD) rapporté au produit intérieur brut (PIB).

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

Les dépenses intérieures de recherche et développement (DIRD), qui détermine l'effort de recherche nationale, se décomposent entre les dépenses intérieures de recherche et développement des entreprises (DIRDE) et les dépenses de recherche et développement des administrations (DIRDA). Dans le cas de la France, les dépenses de recherche et développement des administrations atteignent en 2022 un niveau de 19 969 millions d'euros, soit 0,75 % du PIB.

Décomposition de l'effort de recherche en 2022

(en points de pourcentage du PIB)



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

La décomposition de l'effort de recherche entre la recherche publique et la recherche privée fait apparaître un élément d'analyse essentiel : **la France n'a pas de retard en matière d'effort de recherche public vis-à-vis des pays de l'OCDE**. En effet, **la moyenne des dépenses intérieures de recherche et développement des administrations (DIRDA) rapportées au PIB était de 0,72 % en moyenne dans l'OCDE en 2022 soit 0,03 point de pourcentage de moins que le niveau observé en France**.

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

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

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

La politique de la recherche, qui est par nature une politique interministérielle, est coordonnée par le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche qui « *met en œuvre la politique du Gouvernement dans le domaine de la recherche et de la technologie* »¹.

Il s'appuie sur les services du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et en particulier sur la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) qui est chargé de « *piloter l'élaboration de la stratégie nationale de recherche* »² et de la décliner par grands domaines scientifiques.

Par surcroît, le directeur général de la recherche et de l'innovation, en qualité de responsable de programme du programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », est chargé de la programmation de 8 260 millions d'euros de crédits de paiement (CP) proposés pour 2025 soit 65 % des crédits « recherche » de la mission.

2. Un pilotage de la politique de recherche assuré par cinq ministères différents

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

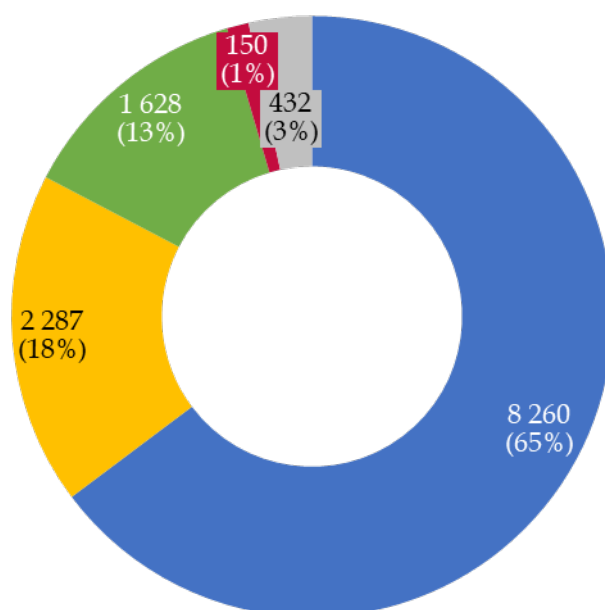
À ce titre, les programmes budgétaires de la mission « Recherche et enseignement supérieur » sont placés sous l'autorités de cinq ministres différents dont en particulier, outre le ministre chargé de la recherche, les ministres chargés de l'économie et de l'écologie qui représentent à eux deux 31 % des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

¹ Décret n° 2024-923 du 10 octobre 2024 relatif aux attributions du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche.

² Art. 14 du décret n° 2014-133 du 17 février 2014 fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Répartition par ministères des crédits « recherche » de la mission (PLF 2025)

(en millions d'euros et en CP)



- Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR)
- Ministères économiques et financiers (MEF)
- Ministère de la transition écologique (MTE)
- Ministère des armées (MINARM)
- Ministère de l'agriculture, de la souveraineté alimentaire et de la forêt (MASAF)

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

3. La mise en œuvre de la politique de recherche a été largement déléguée à des opérateurs publics qui concentrent 90 % des crédits « recherche » de la mission

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

¹ Projet de loi de finances pour 2025 (PLF 2025), octobre 2024, annexe générale « Opérateurs de l'État ».

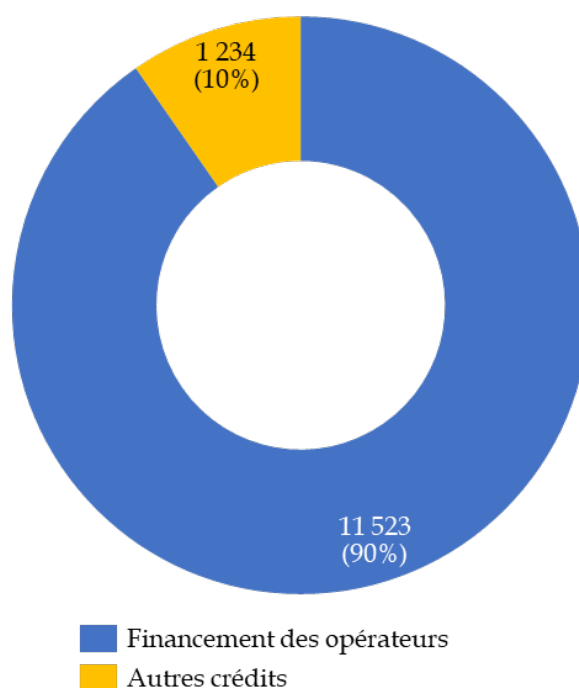
Le secteur de la recherche et de l'enseignement supérieur est un domaine privilégié de délégation à des opérateurs de la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi, la mission « Recherche et enseignement supérieur » regroupe 218 opérateurs de l'État soit un peu plus de la moitié (50,2 %) de l'ensemble des opérateurs du budget général.

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

Sur le périmètre des crédits « recherche » de la mission, les financements des opérateurs de l'État représente un montant total de 11 523 millions d'euros de crédits de paiement (CP) proposés pour 2025, soit 90 % de l'ensemble des crédits de la mission.

Financement des opérateurs de l'État par les crédits « recherche » de la mission (PLF 2025)

(en millions d'euros et en CP)



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

L'importance des opérateurs dans le déploiement de la politique nationale de recherche est une caractéristique de cette politique publique, comme en témoigne le fait que parmi les dix programmes budgétaires mis en

œuvre à plus de 90 % par des opérateurs, cinq sont des programmes budgétaires « recherche » de la mission¹.

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

C. AU-DELÀ DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION, LA RECHERCHE PUBLIQUE FRANÇAISE EST FINANCÉE PAR LES INVESTISSEMENTS D'AVENIR ET LES DÉPENSES FISCALES DE SOUTIEN À LA RECHERCHE

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

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

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

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

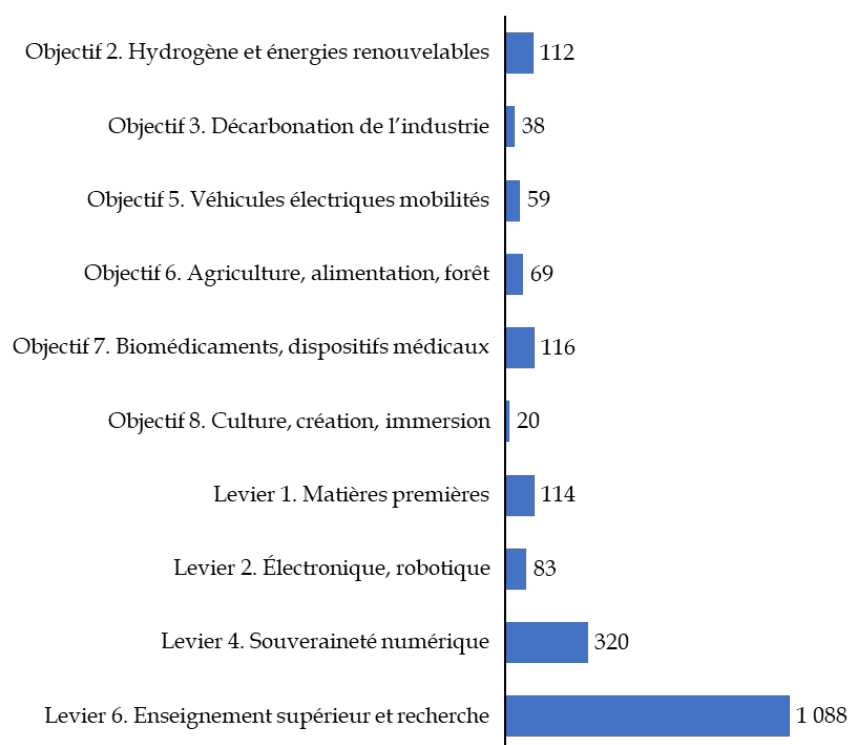
L'Agence nationale de la recherche (ANR) pilote notamment l'action « Programmes et équipements prioritaires de recherche » (PEPR), dotée d'une enveloppe pluriannuelle de 3 000 millions d'euros, qui s'appuie sur des

¹ *Projet de loi de finances pour 2025 (PLF 2025), octobre 2024, annexe générale « Opérateurs de l'État », p. 17.*

organismes nationaux de recherche désignés comme pilote de différents programmes ayant pour objectif de structurer et d’animer la communauté scientifique pour répondre à des défis prioritaires du fait de leur caractère stratégique.

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

(en millions d’euros)

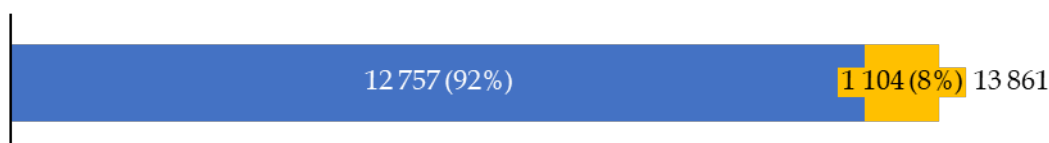


Source : commission des finances, d’après la documentation budgétaire

Le cadre de gestion extrabudgétaire des crédits des investissements d’avenir se traduit par une décorrélation du cycle budgétaire d’engagement de la dépense et du cycle opérationnel d’attribution puis de décaissement de l’aide. Sur le périmètre des aides à la recherche du plan France 2030 gérés par l’Agence nationale de la recherche (ANR), le montant des décaissements est estimé à 1 104 millions d’euros pour l’exercice 2025 soit 9 % des crédits « recherche » de la mission.

Financement budgétaire de la recherche et de l'innovation

(en millions d'euros)



- Crédits "recherche" de la mission "Recherche et enseignement supérieur"
- Aides à la recherche du plan France 2030

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

2. Les dépenses fiscales d'incitation à l'investissement privé dans la recherche représentent plus de huit milliards d'euros en 2025

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

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

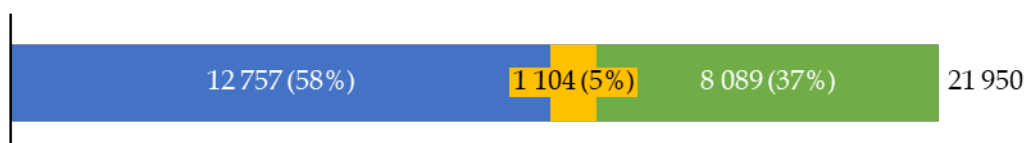
Le crédit d'impôt recherche constitue la dépense fiscale la plus coûteuse de l'État en 2025 avec **un coût estimé à 7 745 millions d'euros**.

Depuis 2013, le crédit d'impôt recherche est complété par un **crédit d'impôt innovation (CII)** qui prévoit que les petites et moyennes entreprises (PME) bénéficient d'un crédit d'impôt d'un montant égal à 30 % des dépenses, dans la limite annuelle de 400 000 euros, liées à la réalisation d'opérations de conception de prototypes. Le coût du crédit d'impôt innovation est estimé à 344 millions d'euros en 2025. Le code général des impôts prévoit que le crédit d'impôt innovation sera mis en extinction à partir de l'exercice 2025, sans que le projet de loi de finances pour 2025 n'ait prévu une prolongation de ce crédit d'impôt.

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

Financement public de la recherche et de l'innovation

(en millions d'euros)



- Crédits "recherche" de la mission "Recherche et enseignement supérieur"
- Aides à la recherche du plan France 2030
- Dépenses fiscales de soutien à la recherche et à l'innovation (CIR et CII)

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

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

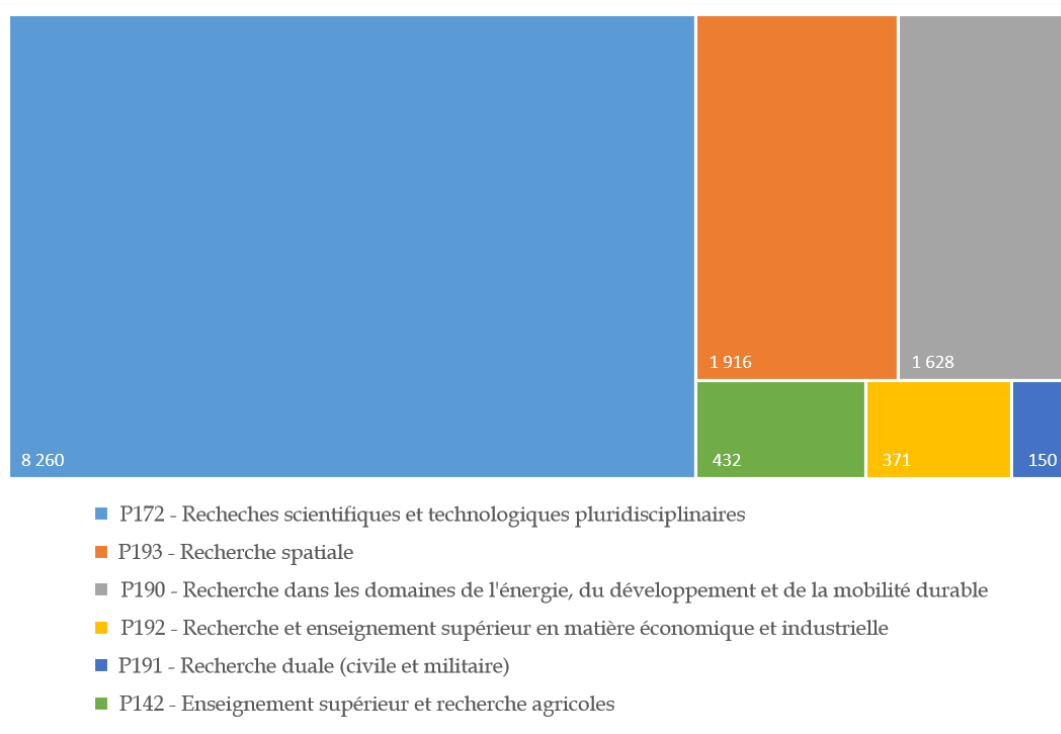
Par convention, les crédits « recherche » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » recouvrent les six programmes budgétaires « recherche » suivants qui font partie de la mission :

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

Dans le projet de loi de finances pour 2025 (PLF 2025), les crédits « recherche » représentent 12 757 millions d'euros de crédits de paiement (CP) et 13 206 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE), soit respectivement 41 % et 42 % des crédits de la mission.

Répartition par programmes des crédits « recherche » de la mission (PLF 2025)

(en millions d'euros et en CP)



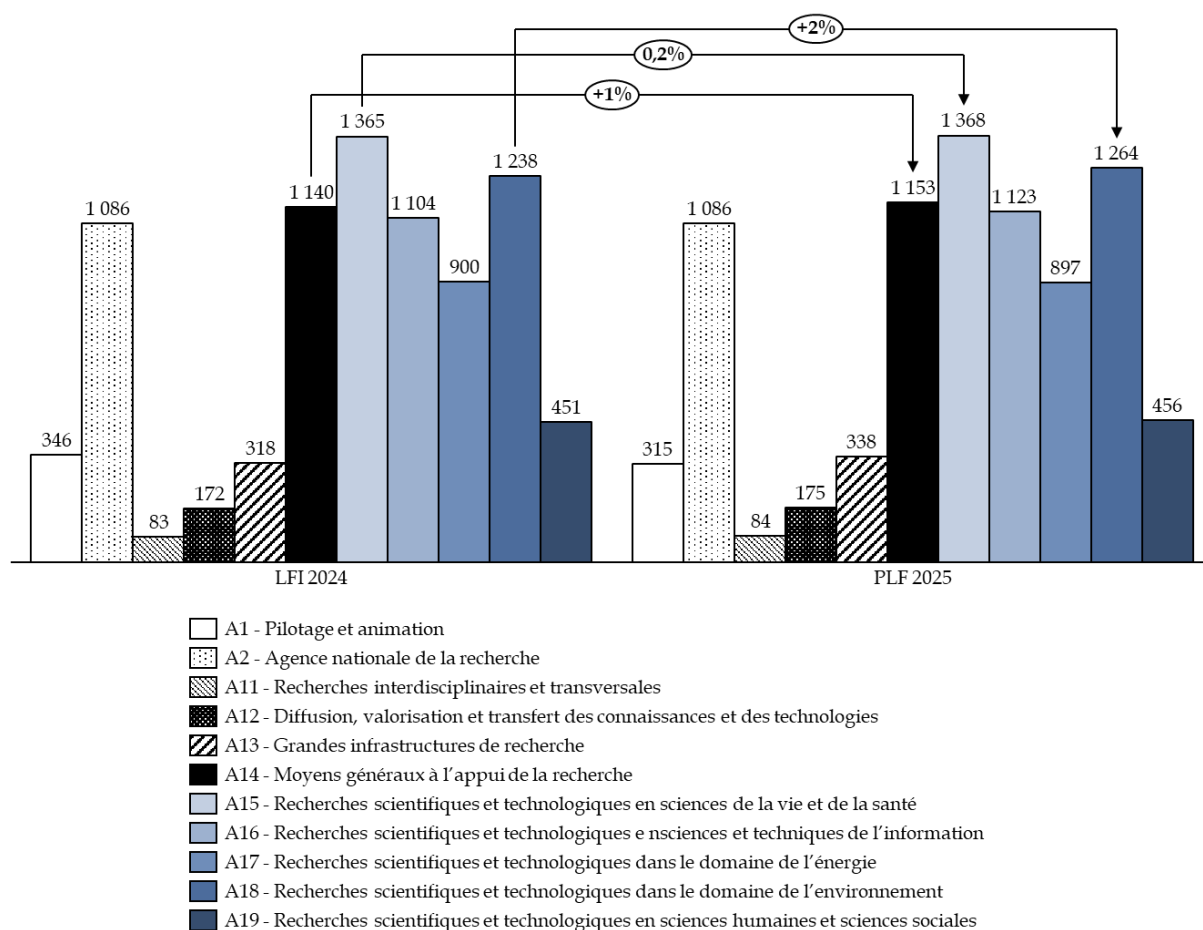
Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

A. LE PROGRAMME 172 « RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES », PRINCIPAL PROGRAMME DE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE PUBLIQUE, CONNAIT UNE STABILISATION DE SES CRÉDITS À HAUTEUR DE 8 260 MILLIONS D'EUROS

Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » constitue le principal vecteur de financement de la recherche publique avec un montant de crédits proposés en 2025 de 8 260 millions d'euros de crédits de paiement (CP) soit 65 % des crédits « recherche » de la mission.

Évolution des crédits du programme 172 par actions

(en millions d'euros et en CP)

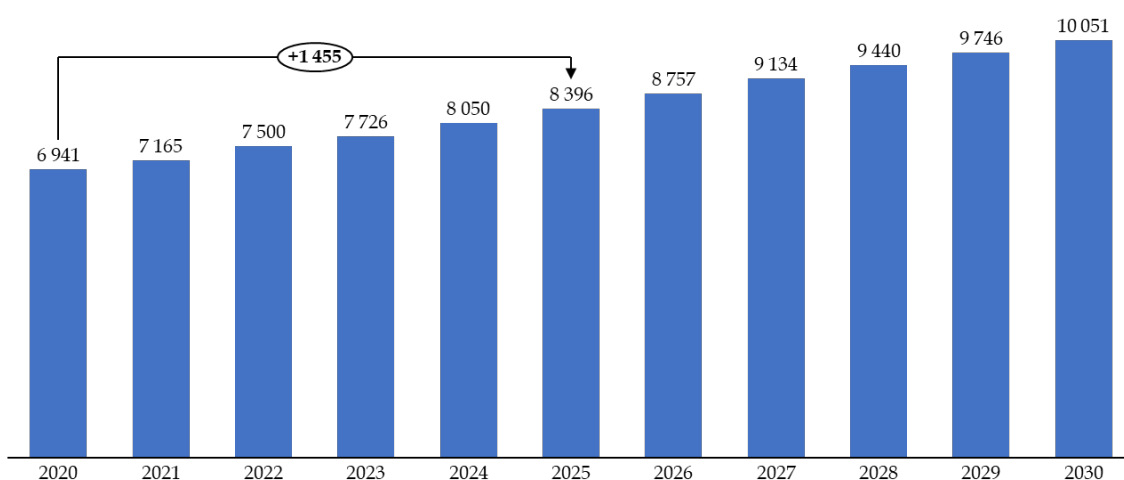


Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » constitue le principal programme budgétaire dans le périmètre de la loi de programmation de la recherche (LPR) du 24 décembre 2020¹. **Selon la trajectoire inscrite à l'article 2 de la loi de programmation², la cible des crédits de paiement (CP) pour 2025 est fixé à 8 396 millions d'euros. Le montant de crédits proposés pour 2025 se situe en-deçà de cette cible à hauteur de 136 millions d'euros, soit 16 % du montant total de la cible.**

Trajectoire des crédits du programme 172 inscrite dans la LPR

(en millions d'euros et en CP)



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

Les services du ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur ont indiqué au rapport spécial que, compte tenu de la sous-exécution de la loi de programmation de la recherche (LPR) en 2025, priorité serait donnée, le cas échéant en réduisant les recrutements programmés, à la mise en œuvre du plan de revalorisation indemnitaire prévu par la loi de programmation de la recherche d'un montant global annuel de 644 millions d'euros qui repose sur une réforme du régime indemnitaire des corps de chercheurs et d'enseignants-chercheurs d'une part et d'autre part sur une augmentation du financement des indemnités de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) pour les corps des personnels des bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques et sociaux et de santé (BIATSS).

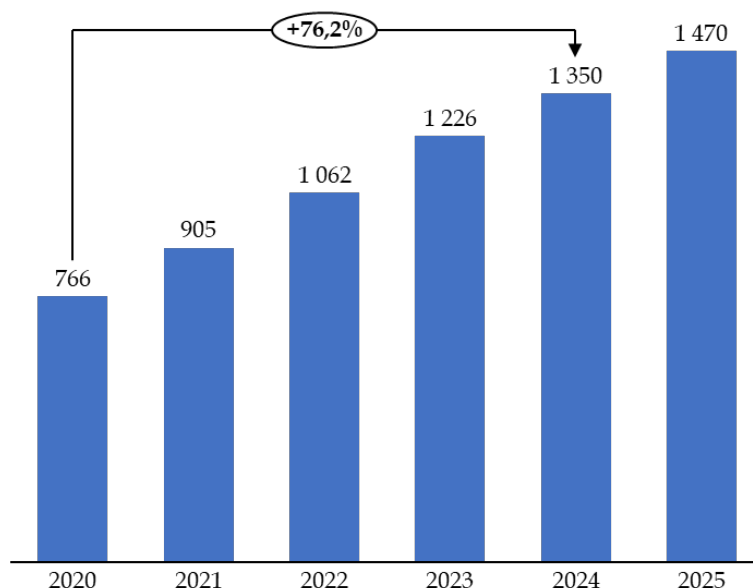
¹ Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

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

Parallèlement, l'action n° 2 du programme 172 sert de support budgétaire au financement de l'Agence nationale de la recherche. Pour l'exercice 2025, la dynamique de renforcement du financement de l'Agence nationale de la recherche est maintenue avec une hausse de 9 % des autorisations d'engagement (AE) de crédits. Cette hausse se traduira par une poursuite de la hausse du taux de succès¹ aux appels à projets (AAP) de l'Agence nationale de la recherche, qui est passé de 19,2 % en 2020 à 25,2 % en 2023 sous l'effet de la loi de programmation de la recherche (LPR), avec une cible fixée à 30 %. Le rapporteur spécial relève par ailleurs que le taux de préciput², fixé à 30 % en 2023, a été stabilisé en 2024 pour tenir compte des annulations de crédits en cours de gestion³.

Financement de l'Agence nationale de la recherche (ANR)

(en millions d'euros et en AE)



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

Enfin, les différentes actions du programme 172 servent de support budgétaire aux subventions budgétaires versées à plusieurs organismes nationaux de recherche (ONR) dont notamment le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national pour la recherche en agriculture, alimentation et environnement (Inrae), et l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) dont la dotation annuelle versée par le

¹ Rapport entre le nombre de projets soumis et le nombre de projets financés.

² Le préciput correspond à la part de financement qui est versée non au porteur de projet mais aux établissements qui y participent.

³ Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

programme excède 500 millions d'euros en crédits de paiement (CP). **L'évolution des subventions aux opérateurs du programme 172 témoigne d'une stabilisation des crédits du programme qui ne font pas l'objet de mesures d'économies, avec une augmentation de 12 % du montant total des subventions versées aux opérateurs par le programme en 2025 qui atteint 7 495 millions d'euros en CP en 2025.**

Subventions budgétaires aux principaux opérateurs du programme 172

(en millions d'euros et en CP)

Opérateur	LFI 2024	PLF 2025	Variation annuelle
CEA	743	754	+11
CNRS	3 123	3 163	+40
Inrae	859	870	+11
Inserm	727	737	+10

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

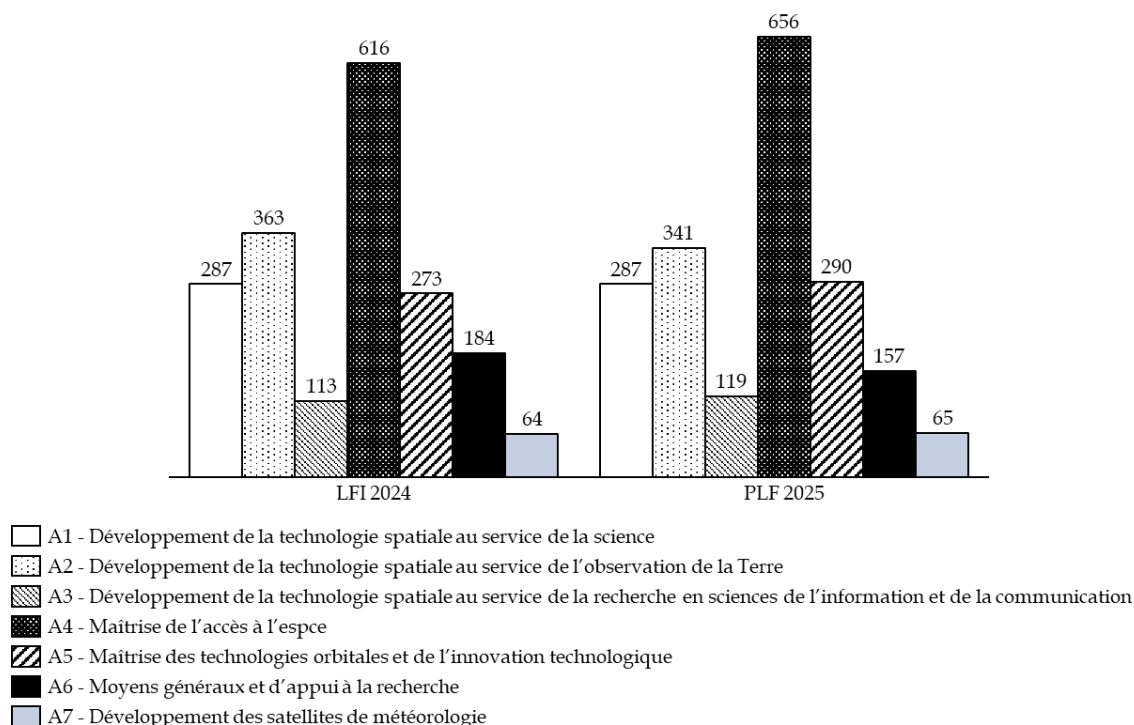
B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 193 « RECHERCHE SPATIALE », PRINCIPAL INSTRUMENT DE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE SPATIALE FRANÇAISE, SONT STABILISÉS À UN NIVEAU DE 1 916 MILLIONS D'EUROS

Le programme 193 « Recherche spatiale » sert de support au financement de la politique spatiale nationale et à la participation de la France à la politique spatiale européenne, les crédits transférés à l'Agence spatiale européenne (ESA¹) représentant un montant proposé de 1 054 millions d'euros de crédits de paiement (CP) en 2025, soit 55 % de l'ensemble des crédits proposés pour le programme.

¹ European Space Agency.

Évolution des crédits du programme 193 par actions

(en millions d'euros et en CP)



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

Le programme 193 « Recherche spatiale » fait partie des programmes qui ont été intégrés dans le périmètre de la loi de programmation de la recherche du 24 décembre 2020¹. La loi de programmation prévoyait une cible de 1 907 millions d'euros pour le programme 193 pour l'exercice 2025. Le projet de loi de finances atteint cette cible avec **un montant de crédits de paiement proposés de 1 916 millions d'euros**.

Le rapporteur spécial relève toutefois qu'il existe un risque important de sous-exécution de la loi de programmation de la recherche (LPR) pour le programme 193 pour l'exercice 2024 au regard des annulations de crédits intervenues en cours d'exercice². L'enveloppe allouée au programme correspondrait en effet à 1 707 millions d'euros les crédits de paiement (CP) du programme 193 pour 2024 soit une sous-exécution de 169 millions d'euros par rapport à la cible pour 2024 fixée à 1 876 millions d'euros par la loi de programmation de la recherche (LPR).

Il est en tout état de cause à relever que cette sous-exécution ponctuelle restera sans conséquence opérationnelle dans la mesure où la réduction des crédits du programme s'est traduite par une réduction de la contribution française à l'Agence spatiale européenne compensée par une mobilisation de la trésorerie de la France auprès de l'ESA. Celle-ci s'élevait en effet à la fin de l'exercice 2023 à 663 millions d'euros.

L'année 2024 a été marquée par le lancement inaugural de la fusée Ariane 6 qui a réalisé son vol inaugural le 9 juillet depuis le centre spatial guyanais (CSG) de Kourou. Le succès de ce vol inaugural constitue une étape clé qui rétablit un accès souverain européen à l'espace pour les lanceurs lourds, cet accès souverain ayant été interrompu depuis le dernier vol du lanceur Ariane 5 en juillet 2023. Le rapporteur spécial relève également que ce succès constitue un élément déterminant de consolidation économique de la filière européenne des lanceurs, comme en témoigne le fait que la société Arianespace ait déjà enregistré des commandes pour 28 missions spatiales. Il est actuellement estimé que la cadence de lancement pourrait atteindre dix lancements par an dès 2026.

Parallèlement, la conférence ministérielle de l'Agence spatiale européenne programmée à Brême en novembre 2024 (CM24) s'inscrit dans un contexte marqué à la fois par le ralentissement de certains programmes qui génèrent une importante trésorerie à l'ESA et par les projets de réformes du principe du retour géographique³. Les discussions au sein de l'Agence portent notamment sur la consécration d'un principe de « juste retour » en application duquel la marge de manœuvre des industriels pourrait être renforcée.

C. LE PROGRAMME 190 « RECHERCHE DANS LES DOMAINES DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES » S'ÉTABLIT À 1 628 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS PROPOSÉS POUR 2025 SOUS L'EFFET DE L'EXCLUSION DE SON PÉRIMÈTRE DU FINANCEMENT DE L'AUTORITÉ DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE ET DE RADIOPROTECTION (ASNR)

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

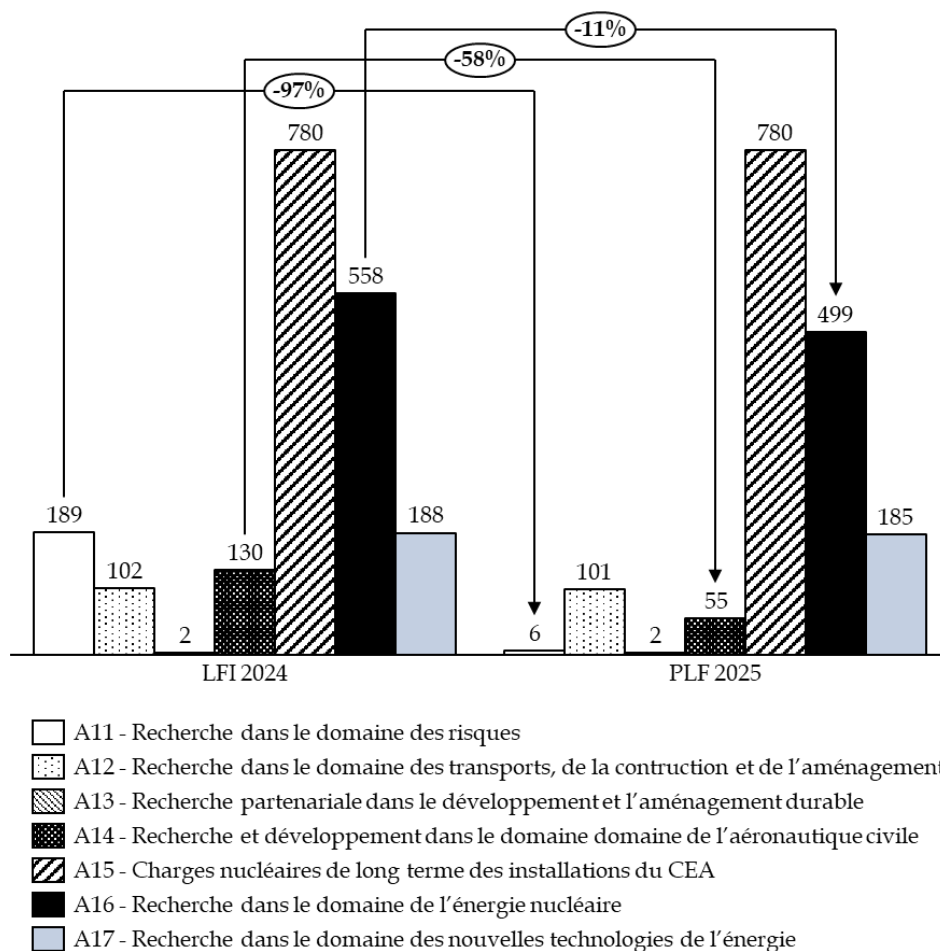
¹ Art. 2 de la loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

² Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

³ Le principe du retour géographique a pour objet de garantir à chaque État membre de l'ESA un niveau de dépenses sur son territoire proportionnelle à sa contribution.

Évolution des crédits du programme 190 par actions

(en millions d'euros et en CP)



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

En premier lieu, la réduction des crédits du programme s'explique par une évolution de son périmètre liée à **la fusion opérée entre l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) par la loi du 21 mai 2024¹**. Le Gouvernement a fait le choix de faire porter l'intégralité du financement de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) par le programme 235 « Sûreté nucléaire et radioprotection » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables ». Par suite, le périmètre du programme a été réduit de 183 millions d'euros, soit le montant de la subvention prévue pour l'IRSN en 2024.

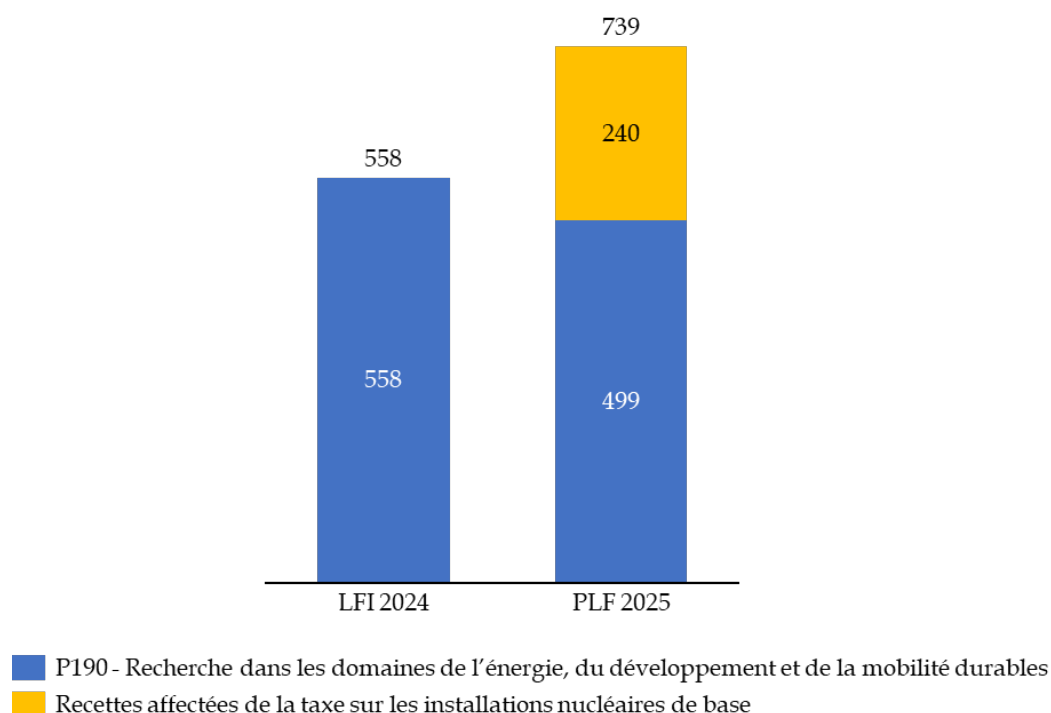
En deuxième lieu, le programme 190 constitue également l'un des vecteurs de financement de l'enveloppe annuelle cible de 300 millions d'euros de financements publics dédiée à la recherche aéronautique civile entre 2024 et 2030, avec le programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance » et le programme 424 « Financement des investissements stratégiques » de la mission « Investir pour la France de 2030 ».

Dans le contexte de consolidation budgétaire actuelle, la stabilisation des autorisations d'engagement (AE) de l'action n°14 « Recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile » à hauteur de 65 millions d'euros se traduira par une sous-exécution de la trajectoire à hauteur de 70 millions d'euros.

Enfin en troisième lieu, le recul limité de l'action n° 16 « Recherche dans le domaine de l'énergie nucléaire » à hauteur de 11 % soit 59 millions d'euros de crédits de paiement (CP) sera surcompensée par l'affectation à partir de 2025 au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) d'une fraction des recettes de la taxe sur les installations nucléaires de bases à hauteur de 240 millions d'euros. **Cette affectation servira notamment à financer les dépenses associées à la construction du projet de réacteur Jules Horowitz (RJH), ce réacteur de recherche ayant pour objet de tester le comportement des matériaux sous irradiation.**

Financement des activités de recherche dans le domaine l'énergie nucléaire du CEA

(en millions d'euros et en CP)



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

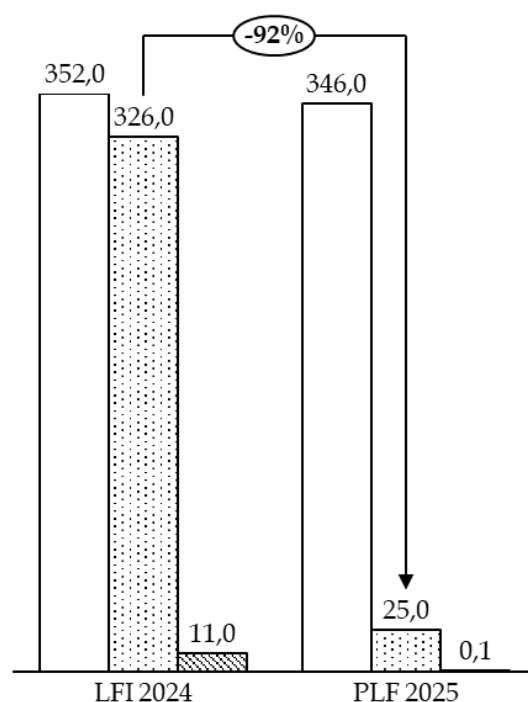
¹ Loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire.




D. L'EXTINCTION PROGRAMMÉE DU VOLET SOCIAL DU DISPOSITIF DES « JEUNES ENTREPRISES INNOVANTES » (JEI) SE TRADUIT PAR UNE RÉDUCTION DE MOITIÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 192 « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE » POUR ATTEINDRE 371 MILLIONS D'EUROS PROPOSÉS EN CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2025

Le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » servait jusqu'à l'exercice 2024 à la fois de support au financement d'établissements publics d'enseignement supérieur dans le domaine économique et industrielle et de support au financement de la compensation versée par l'État à l'Urssaf Caisse nationale au titre du volet social du dispositif des « jeunes entreprises innovantes » (JEI), qui exonère de certaines cotisations sociales principalement les petites et moyennes entreprises (PME) indépendantes dont les dépenses de recherche représentent au moins 15 % des charges déductibles.

Évolution des crédits du programme 192 par actions

(en millions d'euros et en CP)



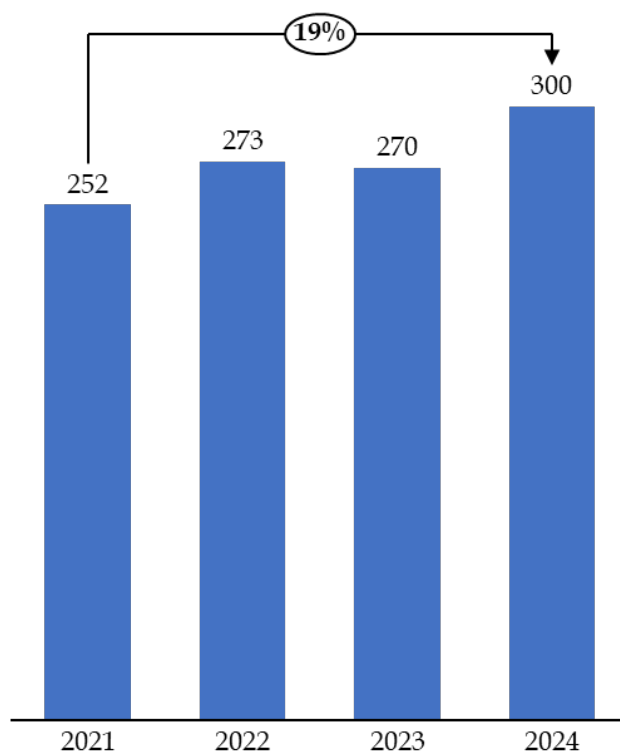
-  A1 - Organismes de formation supérieure et de recherche
-  A2 - Soutien et diffusion de l'innovation technologique
-  A3 - Soutien de la recherche industrielle stratégique

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

La loi de finances initiale pour 2024 a mis en extinction le volet fiscal du dispositif des jeunes entreprises innovantes (JEI) qui n'avait pas d'incidence sur les crédits du programme. Pour l'exercice 2025, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 (PLFSS 2025) prévoit l'extinction du volet social des jeunes entreprises innovantes (JEI) à compter du 1^{er} janvier 2025, en conservant uniquement le dispositif des jeunes entreprises universitaires (JEU)¹. L'extinction programmée du volet social des jeunes entreprises innovantes (JEI) constitue une économie substantielle et structurelle pour le programme 192 au regard du dynamisme du dispositif et de son coût annuel qui est passé de 139 millions d'euros en 2014 à 300 millions d'euros en 2024.

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

(en millions d'euros)



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

Parallèlement, la légère réduction, à hauteur de 6 millions d'euros, des crédits du programme affectés aux opérateurs en 2025 correspond à la normalisation de la subvention versée au groupe « Mines Télécom » (GMT) après le versement en 2024 d'un complément exceptionnel de subvention pour améliorer la situation de la trésorerie de cet opérateur.

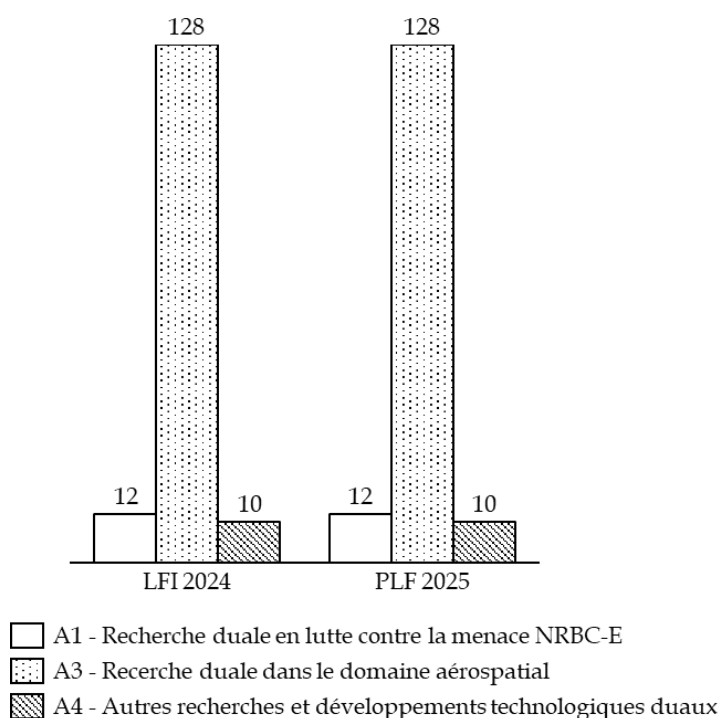
¹ Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, art. 7.

E. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 191 « RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE) » SONT STABILISÉS À HAUTEUR DE 150 MILLIONS D'EUROS

Le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » est le seul programme de la mission « Recherche et enseignement supérieur » placé sous l'autorité du ministère des armées et du délégué général pour l'armement en qualité de responsable de programme. Il permet de financer, au sein du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et du Centre national d'études spatiales (CNES), **des programmes de recherche dont les applications sont à la fois civiles et militaires**. Le niveau des crédits proposés pour 2025 est identique au niveau de 2024 avec un montant total de 150 millions d'euros de crédits de paiement (CP) sur le programme.

Évolution des crédits du programme 191 par actions

(en millions d'euros et en CP)



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

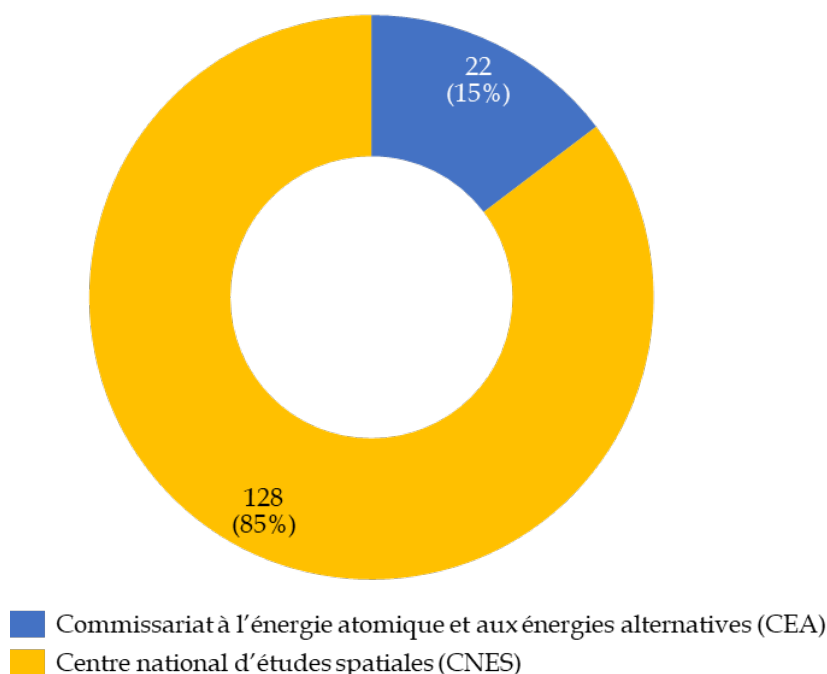
En premier lieu, cette enveloppe de financement de la recherche duale est utilisée par le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) pour des programmes de recherche dans le domaine de la menace nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosif (NRBC-E). Ces programmes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

également des programmes de recherche du CEA dans le domaine de la cybersécurité et du stockage de l'énergie.

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

Répartition des crédits du programme 191 (PLF 2025)

(en millions d'euros et en CP)



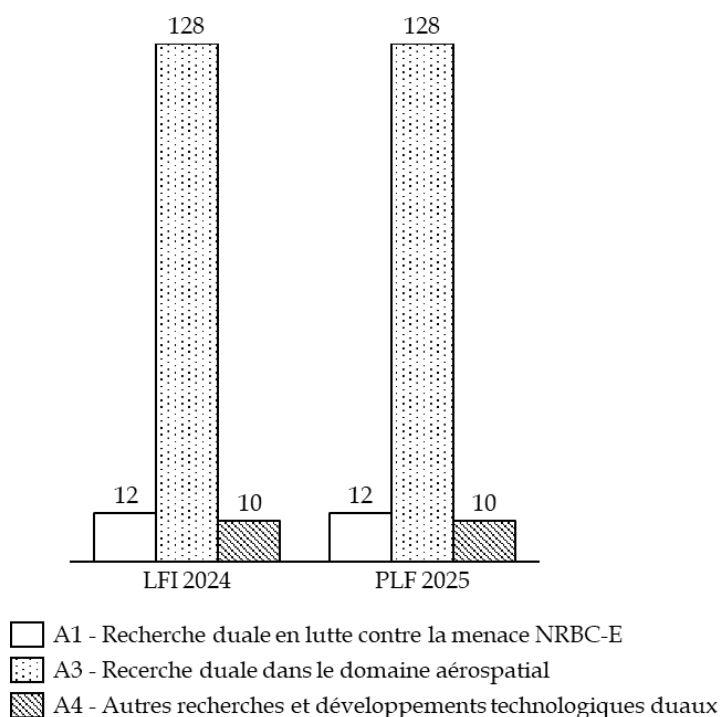
Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

F. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 142 « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES » SONT STABILISÉS À UN NIVEAU DE 432 MILLIONS D'EUROS

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

Évolution des crédits du programme 191 par actions

(en millions d'euros et en CP)



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

En premier lieu, le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles » sert de support de financement aux dix établissements publics d'enseignement supérieur agricole pour l'année scolaire 2023-2024 avec un nombre total de 9 323 étudiants ingénieurs, vétérinaires ou paysagistes. Conformément à la trajectoire de développement de l'enseignement agricole, le nombre total d'élèves dans l'enseignement supérieur agricole public et privé devrait augmenter de 75 % pour les étudiants vétérinaires et de 30 % pour les étudiants ingénieurs agronomes entre 2017 et 2030.

En second lieu, le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles » constitue une enveloppe complémentaire de financement de la recherche dans le domaine agricole. La subvention complémentaire versée par le programme à l'Institut national pour la recherche en agriculture, alimentation et environnement (Inrae) est fixée à 25 millions d'euros de crédits de paiement (CP) proposés pour 2025, soit une légère réduction de 7 millions d'euros par rapport à 2024 pour tenir de l'amélioration du niveau des fonds européens obtenus par l'Inrae.

III. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. LE BUDGET PROPOSÉ POUR LA RECHERCHE EN 2025 PERMET DE PRÉSERVER LA DYNAMIQUE DE RÉINVESTISSEMENT DANS LA RECHERCHE DANS UN CONTEXTE DE CONSOLIDATION DES FINANCES PUBLIQUES

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

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

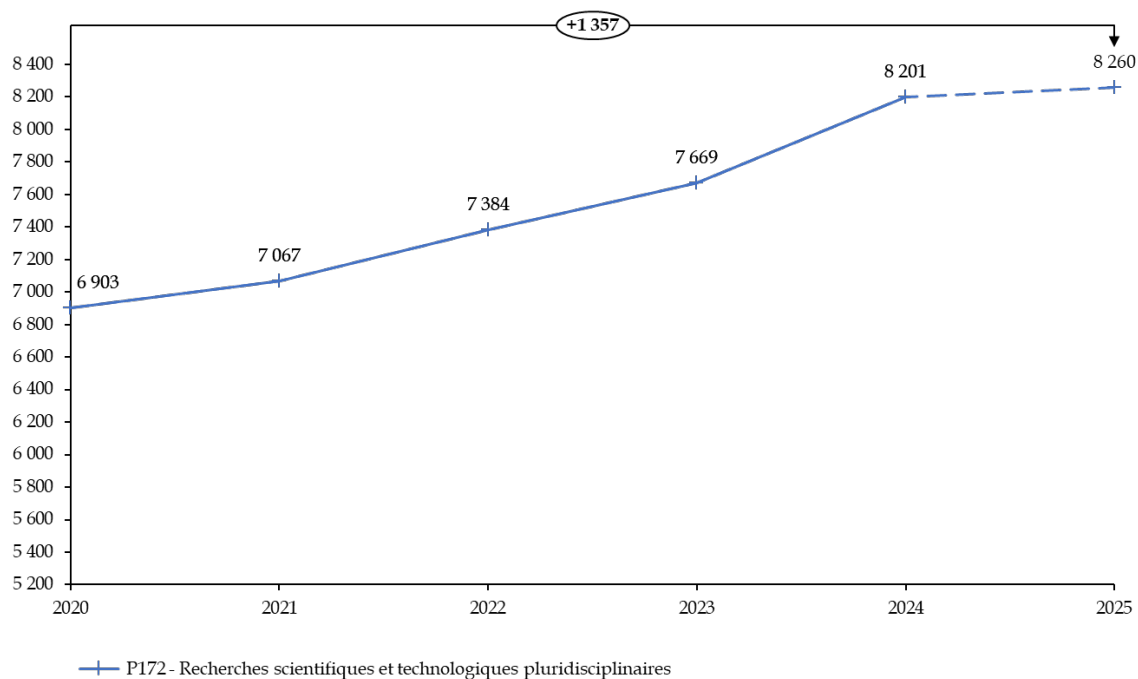
Le rapporteur relève que le projet de loi de finances pour 2025 (PLF 2025) permet, dans un contexte de consolidation des finances publiques marqué par un plan d'économies estimé à 60 milliards d'euros par le Gouvernement, de **préserver la dynamique de réinvestissement engagée depuis l'adoption de la loi de programmation de la recherche (LPR)**. En effet, en dépit d'une prévision de sous-exécution à hauteur de 136 millions d'euros en crédits de paiement (CP) de la cible fixée pour le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », le budget proposé pour 2025 consacre **une augmentation des crédits annuels du programme 172 de plus d'un milliard d'euros depuis 2020**.

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

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

Trajectoire des crédits du programme 172 depuis 2020

(en millions d'euros et en CP)



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

Le rapporteur spécial relève en particulier que les crédits proposés permettent en priorité de préserver les mesures de renforcement de l'attractivité des métiers de la recherche prévues par la loi de programmation de la recherche (LPR).

Il est également à relever que le projet de loi de finances ne revient pas sur le réarmement budgétaire de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et conserve les hausses de budget de l'ANR réalisées depuis 2019 en prévoyant même une nouvelle hausse des autorisations d'engagement (AE) de l'ANR pour 2025.

Plusieurs acquis de la loi de programmation de la recherche sont donc préservés par le budget proposé. Par suite, la légère sous-exécution de la programmation ne remet pas en cause l'économie générale de la dynamique de réinvestissement dans la recherche publique.

Plus spécifiquement, le budget de la recherche proposé pour 2025 ne remet pas en cause les dynamiques engagées par la loi de programmation de la recherche (LPR) comme en témoigne le fait qu'à périmètre constant¹, les

¹ C'est-à-dire en tenant compte des effets liés à l'extinction du dispositif « jeunes entreprises innovantes » (JEI), à l'exclusion du périmètre de la mission de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire du fait de sa fusion avec l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et à l'affectation au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) d'une partie des recettes de la taxe sur les installations nucléaires de base (TINB).

crédits « recherche » de la mission augmenteraient de 151 millions d’euros en crédits de paiement (CP) entre 2024 et 2025.

Cette **poursuite de la dynamique de réinvestissement est notamment illustrée par la hausse des crédits proposée pour trois éléments structurants de la mission.** En premier lieu, le **financement des organismes nationaux de recherche** est consolidé par le projet de loi de finances pour 2025 avec une augmentation de 87 millions d’euros prévue entre 2024 et 2025 pour les subventions versées aux opérateurs de l’État depuis le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ». En second lieu, **la trajectoire d’augmentation des financements dédiés à l’Agence nationale de la recherche** est préservée avec le maintien d’un niveau d’autorisations d’engagement (AE) au moins égal en 2025 à celui de 2024. Enfin en troisième lieu, dans le domaine de la politique spatiale, **la cible fixée par la loi de programmation de la recherche (LPR) pour 2025 est dépassée avec une hausse de 16 millions d’euros des crédits de paiement (CP) du programme 193 « Recherche spatiale » entre 2024 et 2025.**

Évolution des crédits « recherche » de la mission

(en millions d’euros et en CP)



Note : Les données sont présentées à périmètre constant, pour tenir compte de l’extinction du dispositif JEI, de la fusion entre l’IRSN et l’ASN et de l’affectation de recettes au CEA.

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

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

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

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

La France, qui constitue l'un des principaux contributeurs du programme Horizon Europe, est également l'un de ses principaux bénéficiaires à travers notamment ses organismes nationaux de recherche, ses universités et ses entreprises innovantes. En 2023, le taux de retour de la France sur le périmètre du programme Horizon Europe a été de 11,8 % en 2023 soit 1 176 millions d'euros. Sur l'ensemble du programme Horizon Europe, la France est le second pays bénéficiaire des aides d'Horizon Europe avec 10,6 % des subventions captées par la France.

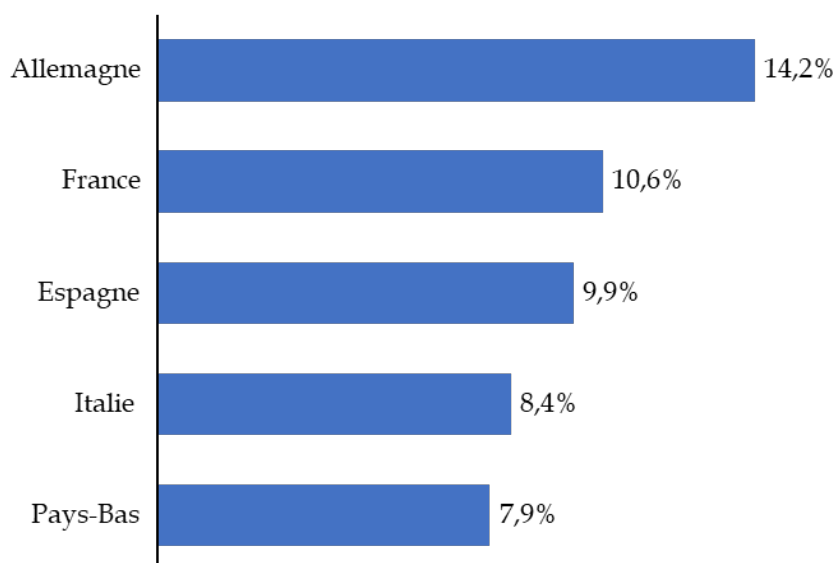
¹ 3 de l'article 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

² European Research Council.

³ European Innovation Council.

Taux de retour du programme Horizon Europe depuis 2021

(en points de pourcentage)



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

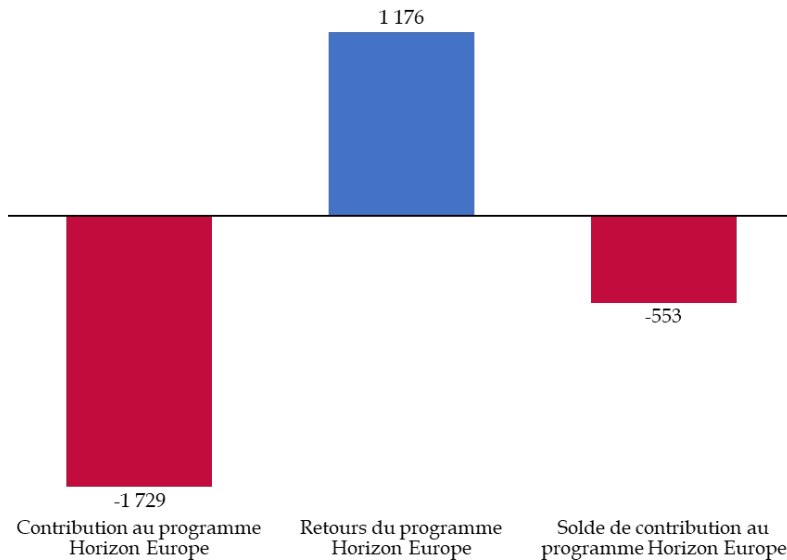
Le rapporteur spécial relève cependant que le taux de retour de 11,8 % observé en 2023 est inférieur au taux de contribution de la France au budget de l'Union européenne qui est de 17,4 % en 2023¹.

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

¹ Projet de loi de finances pour 2025 (PLF 2025), annexe générale, « Relations financières avec l'Union européenne ».

Contribution française nette au programme Horizon Europe en 2023

(en millions d'euros)



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

Pour l'exercice 2023, le rapporteur spécial relève que le solde de contribution nette de la France au programme Horizon Europe est de moins 553 millions d'euros. **Il est à relever que ce solde de contribution nette à l'Union européenne est supérieur à la sous-exécution de la cible de la loi de programmation de la recherche (LPR) pour le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ».**

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

Dans un contexte de contrainte budgétaire aigue à l'échelle nationale, la fixation d'un objectif prioritaire de mobilisation renforcée des fonds d'Horizon Europe constituerait un levier majeur de financement de la recherche publique qui pourrait considérablement renforcer le financement de la recherche sur le territoire national sans peser sur le budget de l'État.

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale.

En conséquence, sont considérés comme rejetés les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 6 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné le rapport de Mme Vanina Paoli-Gagin et M. Jean-François Rapin, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

M. Claude Raynal, président. – Nous allons à présent entendre le rapport de Mme Paoli-Gagin et de M. Jean-François Rapin sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». – La mission « Recherche et enseignement supérieur » est dédiée à l’avenir de notre pays. Elle pèse d’un poids significatif – le quatrième en importance – dans les crédits du budget général, avec un montant de 31,2 milliards d’euros en 2025.

J’évoquerai le budget proposé pour la recherche.

La politique de recherche fait l’objet depuis 2020 d’une programmation pluriannuelle qui couvre la période 2021-2030. Nous avons été nombreux à saluer l’engagement de cette dynamique de réinvestissement. Les constats que nous avons dressés à l’époque sont encore d’actualité pour beaucoup d’entre eux et je n’ai aucun doute sur le fait que la politique de recherche demeure une politique stratégique, incontournable pour répondre aux quatre défis de la transition numérique, environnementale, énergétique et de santé. Les recommandations du rapport Draghi sur la compétitivité de l’Union européenne confirment la nécessité de ce réinvestissement.

Les acquis de la loi 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 (LPR) doivent donc être conservés. C’est justement ce que permet le budget de la recherche proposé par le Gouvernement pour 2025.

Il faut cependant remarquer que la programmation ne pourra être tenue dans son intégralité. La cible fixée par le programme 172, qui est le principal financeur de la recherche publique, serait sous-exécutée à hauteur de 136 millions d’euros. Si cette sous-exécution doit appeler notre attention, elle doit aussi être mise en perspective dès lors qu’elle représente moins de 2 % des crédits du programme. Le budget 2025 permet de ce point de vue d’exécuter la LPR à hauteur de 98 % pour le programme 172 ; il ne remet pas en cause le mouvement de fond de réinvestissement dans la recherche publique.

Entre 2020 et 2025, l’enveloppe annuelle du programme 172 aura augmenté de 1,4 milliard d’euros. Il semble difficile dans ces conditions de parler « d’austérité budgétaire » dans le domaine de la recherche.

L'analyse détaillée du budget de la recherche proposé en 2025 fait apparaître un prolongement de la dynamique engagée depuis plusieurs années. La hausse des crédits dédiés à la recherche permettra de poursuivre en priorité les mesures de renforcement de l'attractivité des métiers de la recherche. À ce titre, les opérateurs de la recherche publique continueront de voir augmenter leur subvention annuelle versée par le programme 172, en dépit d'un contexte budgétaire contraint. Le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) ou le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) bénéficieront ainsi de hausses de plus de 10 millions d'euros.

Le réarmement budgétaire de l'Agence nationale de la recherche (ANR) opéré depuis 2020 n'est pas non plus remis en cause. Alors que le montant annuel dédié à la recherche sur projets financée par l'ANR a augmenté de près de 70 % entre 2019 et 2024, l'intention du Gouvernement consiste à poursuivre cette dynamique. Nous avons nous-mêmes, au sein de cette commission, plaidé en ce sens. Les niveaux de financement atteints s'avèrent même supérieurs à ceux que nous réclamions pour l'efficacité de l'ANR.

Dans le domaine de la recherche spatiale, marqué cette année par le succès remarquable du vol inaugural d'Ariane 6 le 9 juillet dernier, le projet de budget 2025 est conforme à la programmation pluriannuelle fixée dans la loi.

Le bilan global de ce projet de budget pour la recherche marque donc la volonté de préserver le financement d'une politique prioritaire. Dans un contexte de contrainte générale pesant sur les finances publiques, le fait significatif est bien que la trajectoire ambitieuse de la LPR ait été respectée à hauteur de 98 % pour le programme 172.

Je conclus en attirant votre attention sur l'existence dans les fonds européens d'une marge inexploitée de financement pour la recherche publique française. En effet, l'Union européenne appuie de nombreux projets de recherche au travers du programme-cadre Horizon Europe créé en 2021.

La France est certes, derrière l'Allemagne, le deuxième pays pour la captation des aides à la recherche du programme, avec plus de 1 milliard d'euros obtenus en 2023, soit un taux de retour de 11,8 %. Mais si ce taux peut paraître important, il doit être comparé à la contribution française au budget de l'Union européenne, qui se situe en 2023 à un niveau de 17,4 %. Il ne permet donc pas de capter un niveau de financement équivalent à la contribution de notre pays au budget européen de la recherche. Chaque année, la France contribue plus au budget de recherche de l'Union européenne qu'elle n'en bénéficie. En 2023, ce solde de contribution s'est élevé à 553 millions d'euros, soit un montant largement supérieur à la sous-exécution de la LPR que j'ai évoquée.

Il faut en conclure que, dans un contexte budgétaire contraint, notre priorité commune doit être de mobiliser cette marge de financement en renforçant la capacité des chercheurs français à obtenir des fonds auprès de la Commission européenne. La mobilisation de ce levier pourrait permettre de rehausser de plusieurs centaines de millions d'euros le financement public de la recherche sans peser sur notre budget national.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». – Avant de vous présenter les deux programmes qui concernent l'enseignement supérieur, je veux saluer les propos de M. Rapin. L'investissement européen, tel que le préconise le rapport de Mario Draghi, est impératif si l'on veut éviter le décrochage de la recherche et de l'enseignement supérieur de notre pays.

Le PLF pour 2025 ne prévoit pas d'économies apparentes pour les établissements d'enseignement supérieur. Ceux-ci sont cependant mis à contribution. En effet, cela fait plusieurs années qu'ils sont appelés à mobiliser leurs réserves. Les mesures salariales de 2022 et 2023, en particulier les hausses du point d'indice, n'ont été que partiellement compensées. Le manque à gagner est estimé par le ministère à 150 millions d'euros. Les surcoûts énergétiques ont également largement pesé sur les établissements, dont le parc immobilier est encore trop souvent très énergivore. Je vous renvoie, à cet égard, à mon rapport d'information intitulé *Optimisation de la gestion de l'immobilier universitaire à l'heure de la nécessaire transition écologique et du déploiement de l'enseignement à distance*, qui soulignait que le coût le plus lourd, en la matière, est avant tout celui de l'inaction.

La hausse de 4 points en 2025 des cotisations employeur de l'État, destinée à équilibrer le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », aura un impact sur le programme 150 de près de 200 millions d'euros. Le coût pour les seules universités est estimé à 180 millions d'euros. Le ministère de l'enseignement supérieur évalue à 500 millions d'euros le total des surcoûts non compensés pour les établissements d'enseignement supérieur en 2025.

Il est légitime que les universités prennent leur part des efforts généraux d'économies. Il serait cependant difficile d'aller plus loin à court terme. Comme l'a indiqué Jean-François Rapin, la marche prévue en 2025 par la loi de programmation de la recherche ne sera pas atteinte. Les mesures financées en 2025 à hauteur de 95 millions d'euros concernent les mesures de revalorisation prévues par la LPR.

J'ai choisi, dans ce rapport, de prêter une attention particulière aux instituts d'études politiques (IEP). En effet, ces établissements ont pour particularité de moduler leurs droits d'inscription en fonction du revenu des étudiants ou de leur famille. Ce système me paraît *in fine* plus juste. Il permet d'adapter les frais de scolarité aux facultés de chacun, alors que les instituts d'études politiques accueillent en moyenne un tiers d'étudiants boursiers, qui sont exonérés de frais de scolarité. Nous ne pourrions pas longtemps échapper à une réflexion sur la modulation des droits d'inscription à l'université.

Je voudrais également dire quelques mots de l'apprentissage, qui ne relève pas à proprement parler de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». En effet, près d'un quart des étudiants dans l'enseignement supérieur sont aujourd'hui en apprentissage, dont une proportion toujours plus élevée d'étudiants issus des filières générales. Alors que l'apprentissage dans l'enseignement supérieur coûte 4 milliards d'euros par an à l'État, nous ne devons pas perdre de vue qu'il n'est pas pertinent dans toutes les formations et tous les secteurs.

Les moyens consacrés à la vie étudiante diminuent de 77 millions d'euros. On peut toutefois s'interroger sur la réalité de cette trajectoire. En effet, l'intégralité de la diminution serait supportée par la baisse des montants prévus pour 2025 au titre des bourses sur critères sociaux.

Or le ministère a d'ores et déjà annoncé qu'il aurait besoin d'ouvrir des crédits en fin de gestion 2024, dans la mesure où les annulations de février dernier ne laissent plus de marge de manœuvre pour mobiliser la réserve de précaution. Il est probable que cette situation se représente l'an prochain et que les économies de ce PLF sur les bourses ne soient pas appelées à durer.

Par ailleurs, nous entrons dans la deuxième année du déploiement de la première étape de la réforme des bourses sur critères sociaux. La deuxième étape de cette réforme, qui devait consister en la linéarisation du mode de calcul de ces bourses, a été repoussée du fait de la situation budgétaire actuelle.

Le premier bilan de cette réforme est positif. Les modes de calcul antérieurs étaient obsolètes et, selon le ministère, les évolutions de 2023 ont permis d'accorder une bourse à 30 000 étudiants supplémentaires. Le montant moyen accordé a également cru de 50 euros par mois en moyenne, soit 500 euros en plus sur une année. Par conséquent, les montants consommés pour les bourses sur critères sociaux auront augmenté de 162 millions d'euros entre 2023 et 2024, soit une hausse de 7,2 %.

Par ailleurs, le nombre de boursiers est également en diminution du fait du développement de l'apprentissage. En effet, les apprentis ne peuvent être boursiers.

Au-delà de la question des bourses, les crédits au réseau des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) augmentent légèrement. Les Crous sont en effet sous grande tension, à la fois sur leur activité de restauration et sur celle d'hébergement.

Entre 2023 et 2024, ils ont servi 6 millions de repas à tarifs sociaux, dans un contexte de forte augmentation du prix des denrées alimentaires.

Concernant le logement, la priorité doit être la réhabilitation de résidences étudiantes. Les Crous disposent en moyenne, chaque année, de 2 000 nouveaux logements et de près de 3 000 logements réhabilités. Ce n'est

pas suffisant, alors que près de 75 000 étudiants n'ont pas eu accès à un logement de Crous à la dernière rentrée.

Les ressources propres des Crous devraient cependant augmenter en 2025, du fait de la fin des cinq années de gel des loyers dans les résidences. La recette attendue en année pleine devrait être de 15 millions d'euros.

Je reviens enfin sur le recours aux résidences des Crous pendant les jeux Olympiques, qui a fait tant de bruit. Sur les douze résidences d'Île-de-France mobilisées, seuls 978 étudiants au total ont été relogés durant l'été. Environ 300 d'entre eux n'ont finalement pas souhaité revenir dans leur résidence initiale et tous ont reçu une compensation de 100 euros. L'ensemble de cette opération est un succès et donne à réfléchir sur l'optimisation de l'utilisation des logements tout au long de l'année.

Pour conclure, je vous propose d'adopter les crédits des programmes concernant l'enseignement supérieur.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La mission « Recherche et enseignement supérieur » concentre 218 opérateurs. Vous le savez, la question de la trésorerie des opérateurs est un sujet d'attention particulier, ne serait-ce que pour garantir le bon usage de chaque euro de dépense publique.

Dans ce contexte, j'avais eu l'occasion de déposer un amendement au PLF pour 2024, visant à réduire l'excédent de trésorerie du CNRS, qui avait suscité un certain émoi. Les contradictions apparues entre les membres du Gouvernement m'avaient toutefois conduit à le retirer.

Dans la revue de dépenses qu'elle avait consacrée à ce sujet l'année dernière, l'inspection générale des finances (IGF) estimait qu'il existait un excédent de trésorerie de plus de deux milliards d'euros sur l'ensemble des opérateurs de l'État. Vous êtes-vous penchés sur cette question ?

Par ailleurs, vous avez évoqué le coût de l'apprentissage et rappelé que la pertinence de ce dispositif dépendait du niveau et de la filière de formation des élèves. Je partage votre point de vue.

M. Jean-Marie Mizzon. – La France est contributrice nette au budget de l'Union européenne, notamment en raison de la politique de cohésion.

Toutefois, le programme-cadre Horizon Europe ne relève pas de la politique de cohésion, mais d'une politique sectorielle. La France n'est pas obligée d'être systématiquement déficitaire ! Dans un pays qui souffre de problèmes d'ordre comptable, il est regrettable, voire fautif, de ne pas se servir de montants qui pourraient être utiles.

Le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) a d'ailleurs créé une cellule de mobilisation pour améliorer l'accès à ces programmes, ce que je salue.

M. Thomas Dossus. – Votre relativisme sur la LPR me laisse dubitatif. L’alarme a été sonnée à plusieurs reprises, que ce soit par France Universités ou par des députés, qui estimaient qu’à peine un tiers de la trajectoire prévue cette année – le total s’élevait à 288 millions d’euros – avait été respecté ! Il me paraît donc trompeur de dire que nous devrions atteindre 98 % de la LPR...

Mme Florence Blatrix Contat. – Je partage l’analyse de M. Dossus sur la trajectoire de la LPR. Cette mission est en baisse. C’est la première fois depuis dix ans. Si j’ai bien entendu vos remarques sur les réserves, la diminution des crédits reste regrettable.

Le rapport Draghi a souligné l’importance de l’investissement dans la recherche, ainsi que celle du capital humain, pour notre compétitivité.

Permettez-moi d’exprimer un point de désaccord. Augmenter les droits d’inscription dans les universités pourrait accroître les difficultés à poursuivre leurs études pour les jeunes des classes moyennes. Ces élèves, lorsqu’ils ne sont pas boursiers, sont généralement contraints à travailler, et ils ne bénéficient pas des mêmes avantages en matière de logement. Soyons donc vigilants.

Je suis favorable au développement de l’apprentissage dans l’enseignement supérieur. Pour autant, il est essentiellement le fait de grands groupes privés. Avons-nous progressé sur le contrôle de la qualité des enseignements prodigués ? C’est un enjeu important, au regard des sommes mobilisées.

M. Michel Canévet. – Quelles évolutions pourrions-nous apporter au crédit d’impôt recherche (CIR) pour que ce dispositif cible les entreprises qui en ont réellement besoin – je pense notamment aux PME ?

Les universités, sur le territoire, ont le sentiment de faire face à une disproportion dans l’allocation des moyens de fonctionnement. Une pétition a ainsi été lancée à l’université de Bretagne occidentale, à Brest, pour protester contre les différences de financement entre les facultés sur le territoire, au détriment de celles qui sont le plus excentrées. Des évolutions sont-elles prévues pour garantir une cohérence dans les apports financiers ?

Mme Christine Lavarde. – La création du programme 235 « Sûreté nucléaire et radioprotection » au sein de la mission « Écologie » marque une évolution du périmètre. Aussi, la subvention pour charges de service public attribuée au Commissariat à l’énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) comprend-elle bien les missions autrefois assurées par l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) ?

M. Claude Raynal, président. – Vous suggérez que les universités s’inspirent du modèle de frais d’inscription en vigueur dans les IEP. Mme Blatrix Contat a quant à elle rappelé la diversité des profils des étudiants non boursiers. Plus largement, je m’inquiète davantage de la nécessité de

clarifier ce qui relève de l'impôt sur le revenu et du paiement des services publics. Cette distinction est de plus en plus délicate. Les Français qui paient l'impôt sur le revenu participent à l'effort national : il semble difficile de leur demander de contribuer à tous les services auxquels ils ont recours. Cela risque de mettre en difficulté l'acceptation du principe même de l'impôt sur le revenu. Cette réflexion vaut d'ailleurs aussi pour l'impôt local.

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial. – Monsieur le rapporteur général, je vous rappelle que lors de l'examen du PLF pour 2024, la ministre de l'époque s'était scandalisée de votre amendement visant à prélever 100 millions d'euros sur la trésorerie du CNRS, dont le total s'élevait à environ 1 milliard d'euros. Selon elle, vous auriez conduit le CNRS à l'effondrement. Et pourtant, cela n'a pas empêché le Gouvernement de procéder à ce prélèvement en février dernier...

L'exercice sur la trésorerie est difficile. Néanmoins, après avoir échangé avec le ministère, nous disposons de chiffres prévisionnels, qui sont désormais stabilisés, bien qu'ils n'aient pas été confirmés par un commissaire aux comptes.

En matière de trésorerie, l'estimation la plus importante est celle des jours de dépenses de fonctionnement décaissables – autrement dit, le temps que l'opérateur pourrait tenir avec sa trésorerie s'il n'encaissait plus un euro. La trésorerie libre d'emploi du CNRS représente environ trente-neuf jours de charges décaissables. Celle de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) environ quarante-neuf jours de charges décaissables. L'Agence nationale de la recherche dispose de vingt-cinq jours de charges décaissables. Enfin, la trésorerie disponible du CEA serait de moins de dix jours de charges décaissables.

En tout cas, malgré l'émoi suscité par votre amendement, le CNRS ne s'est pas écroulé lorsque l'excédent de trésorerie que vous proposiez de prélever a été ponctionné par le Gouvernement.

Monsieur Mizzon, le programme-cadre Horizon Europe est en effet une politique sectorielle. J'ai échangé avec le SGAE. Avec un peu d'ambition, la France pourrait rattraper, tous ministères confondus, près de 2 milliards d'euros sur les crédits européens.

Le CNRS a créé une cellule de captation des fonds européens. Les plus petits laboratoires doivent, eux aussi, chercher davantage de fonds. C'est l'une des faiblesses de la France, mais précisément parce que nous avons nous-mêmes encouragé l'augmentation des crédits de l'ANR. Nous avons ainsi procuré une forme de confort à nos chercheurs français, qui n'ont plus l'ambition de chercher à obtenir des crédits européens. Et pourtant, 600 millions d'euros sont disponibles. Je vous proposerai donc un amendement de nature à inciter les chercheurs français à solliciter des crédits européens.

Monsieur Dossus, il est vrai que la trajectoire de la LPR est en légère diminution, de 2 %. N'oublions pas que cette programmation s'étale sur une période de dix ans. Il est regrettable que nous n'ayons pas mis en œuvre la clause de revoyure – ce qui nous met d'ailleurs hors-la-loi ! Il aurait fallu le faire en fin d'année 2023, ou au plus tard au début de cette année.

Les lois de programmation sont toujours délicates. Nous avons consacré d'importants efforts à la LPR les trois premières années. Alors que la situation budgétaire est critique, il ne me paraît pas illégitime d'envisager une diminution des crédits, sans pour autant trahir l'ambition de recherche française – quitte à la rattraper plus tard. La possibilité d'accéder à des financements européens, dans cette perspective, est particulièrement intéressante. Si nous n'allons pas chercher ces crédits, d'autres le feront : les parlementaires allemands, en particulier, l'ont fait savoir.

Monsieur Canévet, le CIR relève davantage de la fiscalité. Je sais seulement qu'une modification à la marge de l'assiette est envisagée. Son principe, en tout cas, n'est pas remis en question. Toutes les entreprises que je rencontre me disent, d'ailleurs, que ce dispositif est essentiel pour préserver la recherche française.

Madame Lavarde, sur le financement du CEA, je vous confirme que cet opérateur va bénéficier d'une hausse de ses moyens en matière de recherche par l'affectation d'une fraction des recettes de la taxe sur les installations nucléaires de base à hauteur de 240 millions d'euros.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur spécial. – Monsieur le rapporteur général, la trésorerie des universités doit déjà être fortement mobilisée pour absorber le choc des réformes. Aujourd'hui, 87 % du fonds de roulement des universités est mobilisé pour des opérations d'ordre pluriannuel.

Concernant l'apprentissage, 61 % des apprentis sont en licence professionnelle, mais 32 % étudient dans des écoles de commerce, et 18 % dans des écoles d'ingénieur. Il est normal que l'effort public soit important pour une partie d'entre eux. Mais pour certains secteurs, et pour les plus hauts niveaux de diplôme, il est légitime de se demander si la contribution des grands groupes ne pourrait pas être plus forte. Par ailleurs, Parcoursup proposait 1 800 formations en apprentissage en 2014, 2 600 en 2018, 9 000 en 2023 et 10 000 en 2024. Cette croissance exponentielle rend difficiles les contrôles que vous appelez de vos vœux.

Monsieur le président, votre réflexion porte plus généralement sur le contrat social. L'effort fiscal décroît pour les étudiants les plus aisés, en raison d'un plafonnement pour les plus hauts revenus dans les IEP. Notre but n'est pas d'empêcher les étudiants des classes moyennes d'accéder à l'université mais de rendre les droits d'inscription à l'université plus progressifs. Si l'on prend un peu de recul, on voit bien qu'à l'échelle mondiale, les frais de scolarité universitaire en France restent très faibles.

Monsieur Canévet, votre question est légitime, et soulève un problème qu'a fait apparaître la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, à savoir la difficulté de disposer de chiffres consolidés à l'échelle nationale, ce qui crée une forme d'opacité. Il est donc impossible d'opérer la comparaison territoriale entre les universités que vous demandez. C'est précisément ce que nous soulignons dans notre rapport sur le bilan du financement de la loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants, dite loi ORE. En outre, le tableau est encore troublé par les aides indirectes dont bénéficient certaines universités de la part des collectivités, *via* la mise à disposition de locaux, par exemple.

Article 42 (État B)

M. Claude Raynal, président. – J'invite M. le rapporteur spécial à présenter son amendement sur l'article 42.

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial. – Plusieurs éléments motivent cet amendement. D'abord, nous n'avons pas mis en œuvre la clause de revoyure prévue dans la LPR. En outre, notre budget est contraint. Beaucoup d'économies conjoncturelles seront proposées. Pour ma part, je vous propose une économie structurelle. Puisque nous parvenons déjà à toucher 1 milliard d'aides européennes, pourquoi ne pas chercher à obtenir 1,5 milliard ? La masse de recherche française le permettrait.

L'ANR a bénéficié d'une augmentation de crédits considérable, à hauteur de 82 %, entre 2020 et 2024, soit près de 600 millions d'euros au total, avec un taux de succès de 25 % – ce qui correspond à notre ambition, même si nous pourrions atteindre 30 % au terme de la LPR. Nous étions bien entendu alors favorables à cette hausse.

Je propose de geler les crédits de l'ANR, et de flécher la moitié des 120 millions d'euros ainsi préservés vers la création d'un bonus européen de 5 % versé par le ministère de la recherche aux chercheurs qui réussissent à capter des financements européens.

Nous réduirions également les crédits de paiement, puisque l'ANR verse d'emblée 20 % d'avance initiale aux lauréats des appels à projets.

Il me semble que nous avons soutenu la recherche ces quatre dernières années. Aujourd'hui, nous défendons une trajectoire légèrement différente, mais qui nous permettra de rapporter plus de crédits.

M. Thomas Dossus. – Nous conditionnerions donc l'obtention de crédits à la recherche de financements européens. Au moment de l'examen de la LPR, nous avons constaté que la communauté scientifique se plaignait de passer beaucoup de temps à répondre à des appels à projets. Votre mesure ne ferait qu'amplifier cette recherche permanente de financements. Nous voterons donc contre cet amendement.

L'amendement II-12 est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur », sous réserve de l'adoption de son amendement.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a procédé à l'examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Réunie le 6 novembre, la commission des finances a adopté les crédits de la mission tels que modifiés par un amendement.

Je vous propose l'adoption d'un second amendement de crédits visant à réduire la trésorerie excédentaire du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) de 100 millions d'euros.

Cet amendement, qui avait déjà été déposé l'année dernière, tire les conséquences d'une revue de dépenses de l'Inspection générale des finances (IGF), qui avait identifié des niveaux de trésorerie excédentaire chez plusieurs opérateurs de l'État.

Les informations transmises à la commission permettent d'identifier des marges de manœuvre importantes dans la trésorerie du CNRS, qui est de 1,5 milliard d'euros, dont 490 millions d'euros de trésorerie disponible. La ponction proposée de 100 millions d'euros laisse donc une marge suffisante pour que l'activité de recherche du CNRS ne soit pas affectée en 2025.

L'amendement II-13 (FINC.7) est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » tels que modifiés par ses amendements.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cabinet du ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche

- M. Jean-Luc MOULLET, directeur de cabinet ;
- M. Thomas DELOEIL, conseiller budgétaire ;
- Mme Justine ROUSSE, conseillère parlementaire.

Enseignement supérieur

France Universités

- M. Dean LEWIS, président de l'Université de Bordeaux et vice-président de France Universités ;
- M. Kévin NEUVILLE, conseiller institutionnel et parlementaire du président de France Universités ;
- M. Antoine GUERY, chargé des relations parlementaires et institutionnelles.

Union des Grandes Écoles Indépendantes (UGEI)

- M. Joël CUNY, président ;
- M. Jean-Christophe HAUGUEL, 1^{er} vice-président ;
- Mme Sophie SAVIN, déléguée générale ;
- Mme Chloé JOUGLAS-GEINDREAU, affaires publiques.

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

- M. Olivier GINEZ, directeur général ;
- M. Géraud De MARCILLAC, chef du service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier.

Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous)

- Mme Bénédicte DURAND, présidente ;
- Mme Corinne VADÉ, sous-directrice de la performance et des finances.

Table-ronde des instituts d'études politique

IEP Lyon

- Mme Hélène SURREL, directrice.

IEP Lille

- M. Jean-Louis BERGEZ, directeur général des services.

IEP Rennes

- M. Pablo DIAZ, directeur.

IEP Strasbourg

- M. Jean-Philippe HEURTIN.

IEP Toulouse

- M. Éric DARRAS, directeur.

IEP St Germain en Laye

- Mme Céline BRACONNIER, directrice.

IEP Paris

- M. Alban HAUTIER, secrétaire général.

IEP Bordeaux

- M. Dominique DARBON, directeur.

IEP Grenoble

- Mme Sabine SAURUGGER, directrice.

Recherche

Direction générale de l'aviation civile (DGAC)

- M. Damien CAZÉ, directeur général ;

- M. Marc BOREL, directeur du transport aérien ;

- M. Frédéric GUIGNIER, directeur des services de la navigation aérienne par intérim ;

- Mme Pauline METZ, conseillère technique au cabinet du directeur général ;

- M. Pierre MOSCHETTI, sous-directeur de la construction aéronautique.

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

- M. Nicolas JEANJEAN, directeur général (par intérim) ;
- M. Guilhem De ROBILLARD, chef du service de la performance, du financement et de la contractualisation avec les organismes de recherche (SPFCO).

Centre national d'études spatiales (CNES)

- M. Philippe BAPTISTE, président ;
- M. Pierre TREFOURET, directeur de cabinet du président ;
- M. Nicolas HENGY, directeur financier.

Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

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

Agence nationale de la recherche (ANR)

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

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2025.html>