



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ASSISES DU FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS

Jérôme Fournel et Gilles Roussel

Assistés de :

Irène Gazel et Jean-Luc Rossignol,
Inspecteurs généraux de l'éducation, du sport et de la recherche

Justine Hochemain-Laborde,
Inspectrice des finances

RAPPORT

JUIN
2026

Sommaire

1. ... DES UNIVERSITES ENCORE FAIBLEMENT AUTONOMES ET UN MODELE ECONOMIQUE EN DIFFICULTE MALGRE LES HAUSSES DE CREDITS PUBLICS CES DERNIERES ANNEES.....	4
1.1. Des avancées, mais qui se heurtent à un cadre d'action mal adapté	4
1.1.1. <i>Des transformations réelles ont eu lieu.....</i>	4
1.1.2. <i>Ces transformations sont restées partielles du fait du comportement des acteurs eux-mêmes et de multiples contraintes qui pèsent encore sur l'université</i>	5
1.2. D'importants efforts financiers ont été consentis par l'État dans un contexte budgétaire contraint, mais avec des règles qui ne permettent pas d'en tirer tous les effets.....	7
1.2.1. <i>Des moyens financiers publics en hausse sur la période 2018-2025.....</i>	7
1.2.2. <i>Cette augmentation des ressources s'est faite avec plusieurs limitations.....</i>	10
1.3. Une situation financière en trompe-l'œil et qui tend à se dégrader	11
1.3.1. <i>Une appréhension lacunaire de la situation financière des universités...</i>	11
1.3.2. <i>Une situation qui tend à se dégrader</i>	12
2.... LE MODELE ECONOMIQUE DES UNIVERSITES DOIT S'APPUYER SUR UNE DIVERSITE DE RESSOURCES, UNE TRANSPARENCE, UNE PREVISIBILITE ET UNE LIBERTE D'EMPLOI	13
2.1. Une diversité des ressources propres, partie d'un modèle global de financement, qui doivent dégager des marges positives	14
2.1.1. <i>Le développement des ressources propres doit être amplifié et changer de modèle.....</i>	14
2.1.2. <i>Les universités doivent accélérer dans la valorisation de leur immobilier qui, malgré sa taille, demeure une source insuffisante de revenus.....</i>	15
2.1.3. <i>Sans se substituer à l'État, les collectivités territoriales peuvent être des partenaires importants sur le plan local.....</i>	15
2.2. Une évolution des droits d'inscription partie prenante du modèle global tout en restant modérée	16

2.3. Un cadre sécurisé et prévisible de la subvention pour charge de service public.....	18
3.... LE DEVELOPPEMENT DE L'AUTONOMIE DOIT SE POURSUIVRE EN S'APPUYANT SUR UNE CONTRACTUALISATION AMBITIEUSE.....	19
3.1. Une autonomie immobilière structurée autour d'une dévolution largement généralisée.....	19
3.2. Une autonomie en matière de ressources humaines cohérente pour faire des établissements le lieu de la décision	22
3.3. Une autonomie dans l'offre de formation et les services à l'étudiant pour permettre aux établissements de piloter leur activité	23
4.... UN CADRE CONTRACTUEL POUR Y PARVENIR ET POUR REPARTIR LES MOYENS ENTRE ETABLISSEMENTS	24
4.1. Une approche contractuelle, nécessairement ambitieuse, en cours de renouvellement.....	24
4.2. Une approche contractuelle qui est le lieu de réconciliation entre la stratégie et la répartition des moyens financiers	25

Fiche 1. La situation financière des universités

1. ... LA DEGRADATION DE LA SITUATION FINANCIERE DES UNIVERSITES EST PORTEE PAR UNE AUGMENTATION DES CHARGES DE PERSONNEL.....	28
2.... LA DYNAMIQUE DE DIVERSIFICATION ET D'AUGMENTATION DES RESSOURCES PROPRES NE SUFFIT PAS A COMPENSER LA CROISSANCE DES CHARGES.....	30
3.... SI LE MODELE FINANCIER DES UNIVERSITES N'EVOLUE PAS, IL NE SERA PLUS SOUTENABLE D'ICI A 2030.....	37

Fiche 2. Liberté et responsabilité des universités en matière de ressources humaines

1. ... CLARIFIER LE PACTE FINANCIER POUR RESTAURER LA CONFIANCE ET SECURISER LE PILOTAGE DE LA MASSE SALARIALE.....	40
2.... PILOTER LES RESSOURCES HUMAINES PAR UNE APPROCHE STRATEGIQUE ET GLOBALISEE POUR FAIRE FACE AUX ENJEUX DEMOGRAPHIQUES ET D'ATTRACTIVITE.....	42
3.... ADAPTER LES REGLES DE FINANCEMENT POUR QUE LES APPELS A PROJETS NE FRAGILISENT PAS LES ETABLISSEMENTS.....	44
4.... CONSACRER LA SUBSIDIARITE EN ETABLISSANT L'UNIVERSITE COMME LIEU DE LA DECISION ET ACCOMPAGNER LA TRANSFORMATION DES METIERS	44

Fiche 3. Liberté et responsabilité des universités en matière immobilière

1. ... MIEUX MAITRISER UN PATRIMOINE IMMOBILIER HETEROGENE ET VIEILLISSANT POUR AMELIORER LE SERVICE PUBLIC UNIVERSITAIRE	48
2. ... ACCELERER LA DEVOLUTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER AUX UNIVERSITES	50
3. ... PREVOIR DES MODALITES DE FINANCEMENT ADAPTEES A LA MISE EN ŒUVRE DE LA GENERALISATION DE LA DEVOLUTION	51
4. ... ACCOMPAGNER LA PROFESSIONNALISATION ET LE CHANGEMENT DE POSTURE DES ETABLISSEMENTS	53

Fiche 4. Inscrire les appels à projets dans une vision de long terme pour assurer un financement effectif, dynamique et rationalisé

1. ... DES FINANCEMENTS PAR APPELS A PROJETS DEVENUS INCONTOURNABLES.....	57
2. ... LA PLACE DES UNIVERSITES DANS LE PAYSAGE FRANÇAIS ET EUROPEEN DES APPELS A PROJETS.....	58
3. ... LES APPELS A PROJETS NECESSITENT UNE ADAPTATION ORGANISATIONNELLE.	61
4. ... LES FRAGILITES DU MODELE DE FINANCEMENT PAR APPELS A PROJETS ET LES AVANCEES A RENFORCER.....	62

Fiche 5. Faire le choix de l'autonomie responsable, de la transparence et de la simplification pour piloter les universités

1. ... LA TRANSFORMATION ET LE RENFORCEMENT DU PILOTAGE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SONT IMPERATIFS	66
2. ... CETTE EVOLUTION DOIT S'APPUYER SUR UNE POURSUITE DES DEMARCHES DE SIMPLIFICATION ET SUR UNE DONNEE CONSOLIDEE ET PARTAGEE.....	68
3. ... LE PILOTAGE DES ETABLISSEMENTS N'EST POSSIBLE QUE S'ILS MAITRISENT LES CAPACITES D'ACCUEIL ET L'OFFRE DE FORMATION	71
4. ... L'EVOLUTION DU PILOTAGE DOIT TROUVER SA PLACE DANS LA CONTRACTUALISATION, INSTRUMENT D'OBJECTIVATION ET DE REPARTITION DES MOYENS DES ETABLISSEMENTS.....	73

Fiche 6. Poursuivre la diversification des ressources pour renforcer l'autonomie et la résilience des universités

1. ... DEVELOPPER LES RESSOURCES PROPRES DES UNIVERSITES D'ORIGINE PUBLIQUE POUR LES UTILISER COMME LEVIER STRATEGIQUE	78
2. ... OPTIMISER LA GESTION DES RESSOURCES PRIVEES POUR PERMETTRE AUX UNIVERSITES DE PROFITER DE CE POTENTIEL SOUS-EXPLOITE	80

3.... LES DROITS D'INSCRIPTION PEUVENT, COMME L'ENSEMBLE DES RESSOURCES PROPRES, PARTICIPER A LA DIVERSIFICATION DU MODELE DE FINANCEMENT	82
4.... CONSTRUIRE UN MODELE FINANCIER DES UNIVERSITES RESILIENT GRACE A LA DIVERSITE DE SES RESSOURCES	84

Fiche 7. Les acteurs territoriaux, des partenaires stratégiques pour les universités

1. ... UN PARTENARIAT CROISSANT, MAIS HETEROGENE ENTRE LES UNIVERSITES ET LES ACTEURS TERRITORIAUX.....	87
2.... L'ACCOMPAGNEMENT DES STRATEGIES GLOBALES D'ETABLISSEMENTS POURRAIT UTILEMENT S'INSCRIRE DANS UNE LOGIQUE DE CONVENTIONS PLURIANNUELLES	92

Annexe méthodologique

1. ... ENTRETIENS INDIVIDUELS ET COLLECTIFS	96
2.... JOURNEES ET ATELIERS	103
3.... CONTRIBUTIONS HORS ATELIERS	106

Liste des acronymes

Synthèse

L'objectif de la mission qui nous a été confiée par les ministres des Comptes publics et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, résumée sous le titre des « *assises du financement des universités* », visait à « *favoriser la compréhension et la lisibilité de la situation pour toutes les parties prenantes, d'éclairer les décisions publiques futures et de consolider la relation entre l'État, les universités et leurs partenaires* ».

Conformément à l'intitulé de ces assises, nous avons concentré nos travaux sur le financement des seules universités. Ce périmètre exclut donc les autres acteurs, notamment les organismes nationaux de recherche, les CHU, les autres établissements d'enseignement supérieur et les CROUS, qui contribuent, chacun dans son champ, aux missions des universités. Par ailleurs, nos analyses se sont concentrées sur la période 2018-2025, non pas pour s'abstraire des évolutions de la période antérieure à laquelle nous faisons parfois référence, mais pour des raisons de continuité, de disponibilité et de fiabilité des données disponibles.

Nous avons conduit cette mission durant cinq mois, au gré de larges échanges de vues avec la plupart des acteurs de l'université — plus de 78 rencontres, dont plusieurs avec des dizaines de participants — parmi lesquels des présidents d'universités, des associations, des personnels universitaires, des administrations centrales et déconcentrées, des organisations syndicales représentatives et des organisations représentatives des étudiants, des organismes de recherche, des experts nationaux et européens ou encore des acteurs économiques. Ces rencontres ont eu lieu en bilatéral, sous forme d'ateliers thématiques collectifs ou à l'occasion d'une réunion plénière organisée le 26 mars dernier au musée du Quai Branly en présence des ministres et des acteurs du secteur.

Nous avons eu la chance de rencontrer chaque fois des acteurs de bonne foi qui cherchent à bien faire au quotidien, engagés pour la réussite des étudiants et le développement d'une recherche de qualité. Ils se heurtent pourtant à des règles et des contraintes multiples, à un système de financement en partie imprévisible, mais aussi à leur propre culture au sein du milieu universitaire.

Nous avons observé une autonomie des universités à la fois partielle et asymétrique, qui bénéficie parfois à la gouvernance et aux fonctions de gestion administrative des établissements, mais sans mettre à disposition les clefs et les outils de décision et de pilotage afférents.

Nous avons également pu relever une diversité de situations que ce rapport ne vise pas à traiter de manière individuelle, mais que les mécanismes de régulation doivent permettre d'appréhender. Au-delà des spécificités de chaque établissement, nous avons constaté que le débat relatif au modèle financier des universités se focalise sur la subvention pour charge de service public (SCSP) et sur le système de répartition des moyens. Cette concentration des attentions est compréhensible car la SCSP représente la principale ressource des universités. Cependant, cette fixation masque les possibilités de diversification et les opportunités de développement dans lesquelles la plupart des universités sont pourtant engagées.

Sur le fondement de ces constats, le présent rapport établit un diagnostic de la situation et propose des évolutions ambitieuses pour renforcer l'université française en tant qu'atout clef pour notre jeunesse et le développement des connaissances. Pour cela, nous proposons de lier un ensemble d'évolutions relatives aux règles de financement, à la diversification des ressources, à la pluriannualité des engagements, à l'autonomie accrue des établissements, à la montée en compétence des équipes et à l'ajustement du positionnement des acteurs.

Ce travail est conçu comme un système d'ensemble et beaucoup d'orientations sont liées les unes aux autres afin d'offrir une vision de l'université de demain : plus résiliente, plus ouverte et plus sereine. En son sein, quatre messages transversaux nous semblent essentiels :

- ♦ **La confiance se mérite, tant du côté de l'État que des universités.** Cela suppose de la continuité, de la transparence et de la prévisibilité dans l'action de l'État, plutôt que du micro-management circonstanciel et peu lisible, ainsi que des contraintes multiples et handicapantes. Cela vaut tant en matière de respect des engagements financiers qu'en matière immobilière, de ressources humaines ou d'offre de formation. Cela suppose également, du côté des universités, de renforcer encore davantage leur culture de la transformation, de la gestion et du management des équipes – ce qui n'est pas antithétique avec le fait d'associer les personnels, les étudiants et les autres parties prenantes pour établir la stratégie de l'établissement –, d'assumer l'autonomie avec l'ensemble des risques et des responsabilités qui s'y attachent, et de sortir de postures encore trop souvent adoptées. Certaines universités y sont parvenues et toutes peuvent le faire.
- ♦ **Dépasser la croyance en l'existence d'une martingale de ressources qui résoudrait d'un seul coup l'ensemble des difficultés qui pèsent sur le modèle de financement des universités.** Ces contraintes fortes pèsent à la fois sur les acteurs universitaires, et sur l'ensemble des acteurs publics, qu'il s'agisse de l'État ou des collectivités territoriales. Dès lors, il convient plutôt de structurer un ensemble d'actions sur des champs multiples afin d'assurer un financement pérenne de notre université, qui ne néglige aucun levier, chacun faisant sa part.

- ♦ **Soutenir l'université française pour qu'elle demeure ce qu'elle a toujours été : un lieu de formation et de recherche de très haut niveau, ouvert largement, partie prenante fondamentale de notre pacte social et financé essentiellement sur fonds publics.** Néanmoins, cela n'exclut pas de mobiliser l'ensemble des partenariats possibles avec les entreprises, ni d'appliquer des droits d'inscription modérés. Cela suppose en revanche un engagement dans la durée de l'État et un modèle de financement plus diversifié, garant de la résilience du modèle.
- ♦ **Concentrer l'attention collective sur la question de la répartition des moyens publics entre les universités est important, mais cette focalisation est *in fine* contreproductive.** Elle donne le sentiment qu'il s'agit d'un jeu à somme nulle, d'un simple ratio, d'une rationalité fantasmée atteinte grâce à un algorithme magique. En réalité, l'université a davantage besoin d'une allocation de moyens publics qui s'inscrive dans un modèle d'ensemble dont la stratégie claire assume des orientations fortes. Cette allocation, et ses évolutions dans le temps, y compris pour réduire les situations historiques d'allocation inéquitable, doivent être abordées dans le cadre d'une contractualisation durable qui assume la différenciation opérée entre les universités. Chaque établissement a un niveau et un domaine de rayonnement qui lui sont propres, la population étudiante qu'il accueille a ses particularités, les acteurs économiques qui composent le tissu dans lequel il s'inscrit sont différents et les moyens mis en regard doivent refléter l'ensemble de ces réalités. Cela ne contredit pas le caractère national des universités qui ont vocation à faire l'objet d'une stratégie accompagnée et consolidée par l'État dans le cadre d'une contractualisation qui émane des établissements. Cette contractualisation est néanmoins vouée à l'échec si elle ne repose pas, comme dit précédemment, sur un a priori de confiance réciproque, nourri par une parole claire et franche, appuyée sur une mesure transparente et rationnelle de la performance et une atteinte vérifiable des objectifs.

Ces conditions sont indispensables pour que l'université continue d'œuvrer en faveur de la réussite de ses étudiants et du développement de la recherche.

1. Des universités encore faiblement autonomes et un modèle économique en difficulté malgré les hausses de crédits publics ces dernières années

Malgré la loi sur l'autonomie des universités, qui fêtera ses vingt ans l'an prochain, nous avons constaté, comme plusieurs autres observateurs, que cette autonomie demeurait très partielle. Certes, plusieurs universités ont réussi, grâce à une vision ambitieuse de leur développement et de leur autonomie, à se doter d'une capacité institutionnelle pour aller chercher de nouvelles ressources, développer des formations, nouer des partenariats, et pour certaines – notamment dans le cadre des regroupements – développer une identité propre sans renoncer ni à leur accessibilité au plus grand nombre, ni à leur rayonnement universitaire.

Néanmoins, ce modèle reste fragile à double titre. D'une part, toutes les universités n'ont pas eu la possibilité ou ne se sont pas dotées de cette capacité. D'autre part, ce modèle reste aujourd'hui dépendant d'un nombre limité de ressources, dans des conditions qui ne favorisent pas toujours l'équilibre financier global et avec des risques d'insoutenabilité dans les prochaines années.

1.1. Des avancées, mais qui se heurtent à un cadre d'action mal adapté

1.1.1. Des transformations réelles ont eu lieu

Au cours des vingt dernières années, le paysage universitaire français s'est transformé en profondeur : insertion dans le cadre de référence européen et international, mise en place du système licence-master-doctorat, autonomie accrue, loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants, développement des appels à projets ou encore regroupement des établissements selon des formules de plus en plus intégratrices.

Ces changements ont eu des effets pérennes. Ils ont permis aux universités de disposer d'une gouvernance renouvelée, de s'inscrire dans une compétition croissante pour attirer et former les talents, d'adapter et de professionnaliser les offres de formation, de déployer des moyens en faveur de la vie étudiante et de consolider leur stratégie en matière de recherche et d'innovation. Les évolutions de la présence des universités françaises dans le classement de Shangai l'illustrent, même si d'importantes marges de progression demeurent.

1.1.2. Ces transformations sont restées partielles du fait du comportement des acteurs eux-mêmes et de multiples contraintes qui pèsent encore sur l'université

La réalité oblige à constater que l'autonomie actuelle des universités est partielle. Cela est dû tant aux règles qui s'imposent aux universités qu'à leurs propres pratiques ainsi qu'à celles des services déconcentrés et centraux des ministères.

Sept thématiques en témoignent, même si elles peuvent varier d'un établissement à l'autre :

1. des règles parfois incohérentes avec l'autonomie, comme :
 - la remontée au niveau du rectorat ou de l'administration centrale de certaines décisions en matière de ressources humaines (cf. fiche n°3) ;
 - le surcontrôle exercé par certains rectorats sur les décisions immobilières des universités, même quand celles-ci bénéficient de la dévolution (cf. fiche n°4) ;
 - l'impossibilité de financer des personnels permanents sur des financements d'appels à projets nationaux.
2. un champ de compétences des établissements trop limité :
 - seules onze universités ont la dévolution immobilière ;
 - l'autonomie en matière de ressources humaines reste une autonomie partielle, principalement concentrée sur les processus de gestion, ce qui peut aboutir, dans certains cas, à concentrer les décisions des établissements sur le champ des personnels contractuels.
3. des difficultés des directions d'établissement à entraîner leur communauté dans une stratégie d'ensemble qui se doublent d'une multiplication des missions obligatoires des établissements qui diluent les moyens disponibles :
 - difficulté à prioriser et à accompagner les acteurs vers les appels à projets européens (dont la France capte uniquement 11 %, loin de la part logique qu'elle devrait occuper au regard de son poids économique, plus proche de 17 %), dont les marges financières sont les plus importantes, par rapport aux appels à projets les plus faciles à capter, mais qui ont parfois un coût pour l'université ;
 - difficulté à adapter les pratiques pédagogiques et à structurer une offre de formation d'ensemble permettant de capter les ressources de la formation continue ;
 - timidité, manque d'agilité et d'habitudes pour développer les partenariats directs avec les entreprises qui n'ont pas toutes le réflexe de solliciter les universités.

4. des compétences techniques qui restent fragiles dans les établissements :
 - une organisation interne souvent décentralisée qui n'a pas toujours les outils pour assurer le pilotage global de l'établissement ;
 - des équipes parfois en difficulté pour piloter la masse salariale ;
 - un manque de profils compétents pour nouer des partenariats avec les acteurs économiques et développer la formation continue avec les entreprises et la collecte de la taxe d'apprentissage ;
 - des difficultés à développer des approches commerciales et couvrant les coûts complets dans les domaines concurrentiels, en recherche, comme en formation, qui aboutissent à des marges sous-optimales, voire négatives ;
 - une appréhension à la création de filiales de valorisation immobilière ou au recours à l'emprunt quand elles en peuvent.
5. un accompagnement des universités par l'administration centrale trop limité :
 - une analyse des données issues des comptes financiers trop peu exploitée ;
 - une transparence des données utiles au pilotage trop peu partagée, malgré quelques progrès qui pâtissent du manque de coordination entre les directions ;
 - une faiblesse de pilotage qui se traduit trop souvent par des blocages plutôt que de l'accompagnement et de la sécurisation ;
 - des moyens de financement pilotés de manière quasi « automatique », comme la subvention pour charge de service public, ou qui lui échappent, comme c'est le cas pour les financements du secrétariat général pour l'innovation (SGPI), de l'agence nationale de la recherche (ANR) et de l'Europe.
6. une gouvernance faiblement adaptée et insuffisamment ouverte sur le monde extérieur :
 - des sujets traités en conseil d'administration qui ne sont pas assez stratégiques ;
 - la peur d'un pilotage qui ne serait pas assuré par des pairs, au nom de la liberté académique, conduit trop souvent à ne pas suffisamment intégrer les acteurs extérieurs à la gouvernance des établissements, alors que leur présence pourrait enrichir le dialogue interne.

7. une capacité à ajuster l'offre de recherche et de formation limitée, notamment parce que les rectorats peinent encore trop souvent à accepter des diminutions des capacités d'accueil à l'université, quel que soit le motif utilisé (cf. volonté de spécialiser l'établissement, difficultés de financement ou autre) :

- l'ajustement à la hausse et la diversification sont possibles mais sont rarement accompagnés d'une connaissance précise des coûts complets associés alors que cela permettrait, sinon de chercher à les diminuer, au moins à construire une stratégie éclairée ;
- la pression démographique et les demandes de l'État sont des contraintes fortes qui ne prennent pas toujours en compte la capacité à faire réussir et à insérer les étudiants accueillis ;
- les équilibres internes entre les disciplines ont une influence forte sur l'offre de formation, pas toujours alignée sur la demande des étudiants et celle des acteurs socio-économiques ;
- l'objectif de développer des ressources propres est rarement visé, alors que des formations hors diplômes nationaux peuvent être créées et facturées, comme le font certaines universités.

1.2. D'importants efforts financiers ont été consentis par l'État dans un contexte budgétaire contraint, mais avec des règles qui ne permettent pas d'en tirer tous les effets

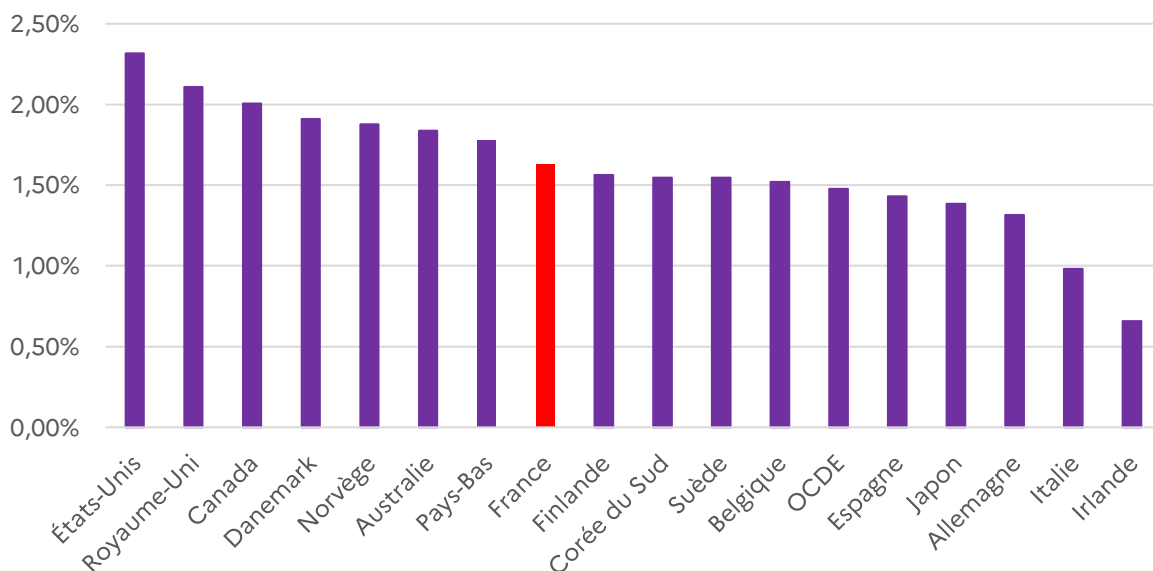
1.2.1. Des moyens financiers publics en hausse sur la période 2018-2025

Le travail de la mission a porté, pour l'essentiel, sur la période comprise entre 2018 et 2026. Au préalable, la vague de démocratisation de l'université entre 1980 et 2010 a été absorbée par les établissements avec des moyens en hausse, mais inférieurs à l'augmentation massive du nombre d'étudiants. Cela a entraîné une diminution du financement public par étudiant entre 2010 et 2023 de 8 %¹, en intégrant les mesures sociales et fiscales. Néanmoins, la dépense intérieure par étudiant en France se situe aujourd'hui dans la moyenne de l'OCDE² (cf. graphique 1).

¹ En termes de dépenses moyenne par étudiant hors mesures fiscales et sociales, entre 1980 et 2023, l'état de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en France en 2025 fait état d'une augmentation de 46 %.

² D'après l'OCDE en 2021, les dépenses publiques moyennes en France par étudiant s'élèvent à 20 460 dollars, contre une moyenne dans les pays de l'OCDE à 20 500 dollars.

**Graphique 1 : Dépenses annuelles des établissements d'enseignement supérieur en 2021
(en % du PIB)**



Source : OCDE, Regards sur l'éducation, 2024.

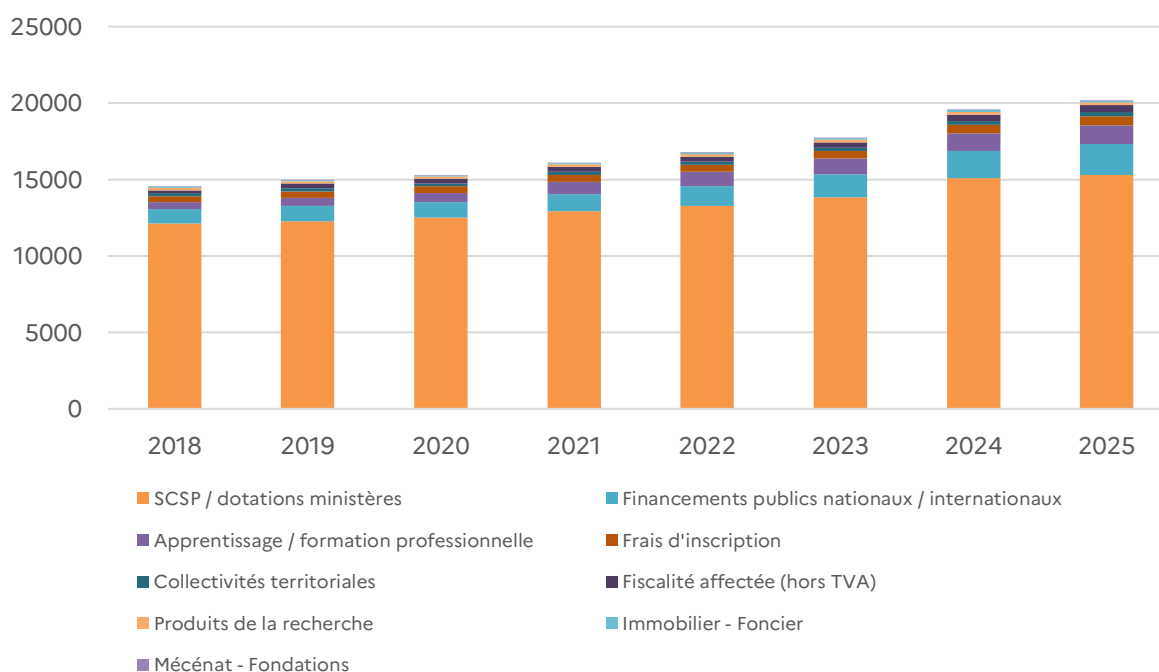
Durant la période 2018-2025, les moyens financiers octroyés à l'université ont augmenté, que l'on raisonne en euros courants, constants ou en euros par étudiant. Contrairement à ce que la mission a parfois entendu, les chiffres sont clairs : entre 2018 et 2025, en valeur absolue, cette subvention a augmenté de 26 %, soit plus de 3 Md€ de hausse en euros courants. Malgré l'inflation observée sur la période, la SCSP versée par l'État aux EPSCP a également augmenté en euros constants d'environ 5 % entre 2018 et 2025³. L'évolution du nombre d'étudiants sur la même période est légèrement supérieure à 3 %.

³ Soit une hausse en euros constants qui pourrait être estimée entre 0,6 et 0,8 Md€ entre 2018 et 2025 dans un contexte où la hausse nominale est de 26 % et que l'inflation cumulée supérieur atteint environ 19 %.

Cette augmentation a été portée en grande majorité par des ressources publiques. Au-delà de la SCSP, la plupart des ressources propres qui ont permis aux universités d'augmenter leurs produits sont issues de financements publics, notamment via les appels à projets nationaux ou européens. Ainsi, les ressources publiques représentent 93 % des recettes des universités en 2025⁴ et revêtent des formes variées sous l'effet d'une diversification significative :

- ♦ hausse de la SCSP plus dynamique que l'inflation⁵ ;
- ♦ augmentation des appels à projets sur fonds publics⁶ ;
- ♦ croissance des ressources intermédiées comme l'apprentissage ou la formation continue⁷.

Graphique 2 : Évolution des ressources des universités entre 2018 et 2025 (en M€)



Source : mission d'après comptes financiers des EPSCP.

⁴ En intégrant la SCSP et les dotations ministériels, ainsi que les financements publics nationaux et internationaux via appels à projets, les recettes intermédiées comme la formation professionnelle et l'apprentissage et les ressources issues des collectivités locales.

⁵ Entre 2018 et 2025, la SCSP a augmenté de 26 % pour les EPSCP.

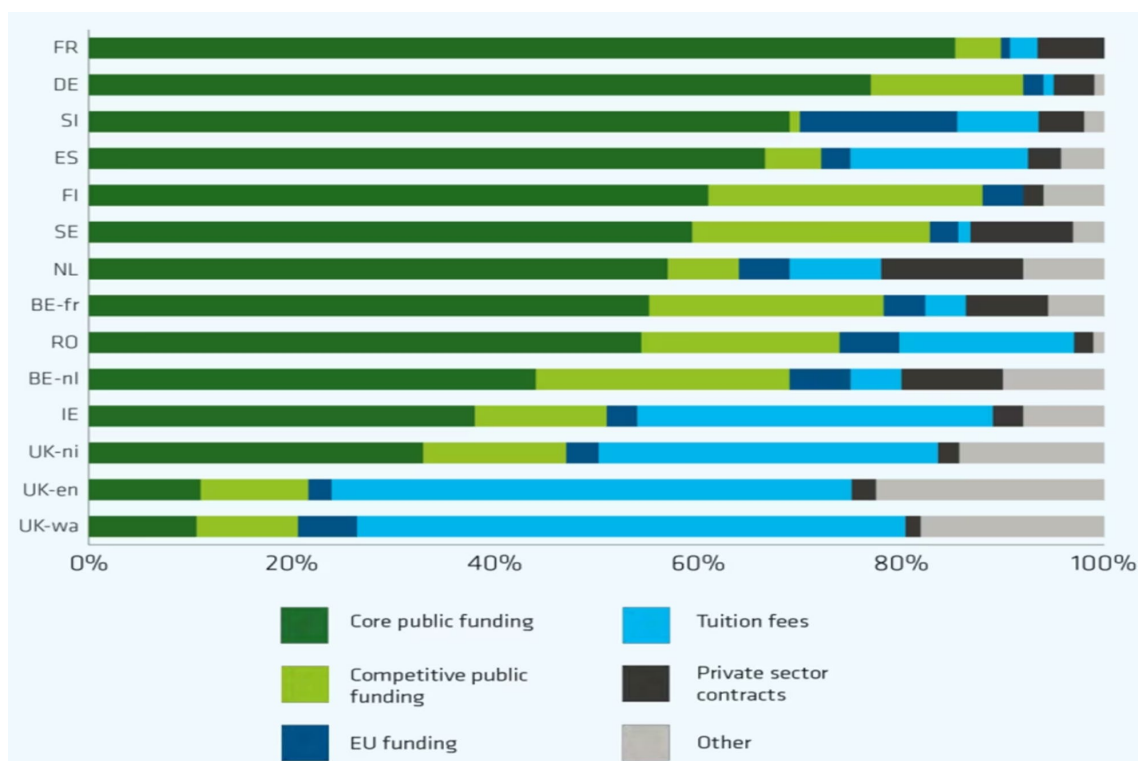
⁶ Entre 2018 et 2025, les recettes appuyées sur des appels à projets nationaux et internationaux ont crû de 116 %.

⁷ Entre 2018 et 2025, les ressources induites de la formation professionnelle et de l'apprentissage ont augmenté de 154 %.

1.2.2. Cette augmentation des ressources s'est faite avec plusieurs limitations

L'augmentation et la diversification des ressources des universités se sont faites malgré des contraintes fortes. En premier lieu, le financement des établissements repose à 76 % sur la SCSP en 2025. Le modèle français se distingue ainsi des autres pays européens par la prépondérance de la subvention publique (cf. graphique 3). Cependant, la répartition de celle-ci entre les établissements est peu transparente et masque des déséquilibres qui, s'ils sont justifiables dans certains cas, ne le sont pas toujours. En second lieu, trop peu d'universités raisonnent en coûts complets pour piloter leurs activités, ce qui ne leur permet pas de dégager une marge positive optimale, ni de tirer complètement parti du financement par appels à projets ou via la formation continue. Enfin, la logique en silo continue de prédominer au sein de la plupart des établissements, ce qui ne permet pas de mutualiser l'ensemble des coûts et multiplie donc les dépenses, notamment en matière de ressources humaines, de collecte de la taxe d'apprentissage ou encore de développement de partenariats sans lien avec les formations proposées.

Graphique 3 : répartition des financements des universités européennes⁸



Source : Public Funding Observatory Report 2020/2021 Part 2

⁸ En France, les private sector contracts couvrent les ressources publiques intermédiées par des acteurs privés.

En parallèle, les ressources d'origine privée restent marginales. Elles représentent aujourd'hui 5 % des recettes des établissements⁹ et traduisent une montée en puissance très inégale entre les universités. Elles regroupent les produits issus des droits d'inscription, qu'il s'agisse des étudiants français, européens ou internationaux, et qu'il s'agisse des diplômes nationaux ou d'établissement, mais aussi de l'immobilier, des fondations et des partenariats. Il résulte de ces constats une absence de modèle global. Les efforts déployés se résument à une addition d'activités et de ressources, sans toujours une convergence vers une stratégie et un financement d'ensemble.

1.3. Une situation financière en trompe-l'œil et qui tend à se dégrader

Nous avons regardé la situation des comptes financiers des seules universités et celle de l'ensemble des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP). Si les montants précis divergent, à la fois les proportions et les évolutions sont très similaires, que l'on regarde le champ des seules universités, ou celui de l'ensemble des EPSCP.

1.3.1. Une appréhension lacunaire de la situation financière des universités

Le pilotage financier et sa gouvernance au sein des universités ne permettent pas de faire des choix appropriés. Les budgets initiaux et rectificatifs sont la plupart du temps très pessimistes, ou peu volontaristes, ce qui ne permet pas de fonder un dialogue de gestion constructif, ni de déployer un juste effort de développement des ressources propres. Ce faisant, cela conduit à polariser les discussions et les énergies autour d'une situation fictive qui peut cacher une dégradation réelle, mais à laquelle aucune solution constructive ne peut être apportée si elle n'est pas connue avec précision.

La connaissance fine des coûts de toutes les activités doit être une priorité dans tous les établissements. L'absence de comptabilité analytique dans de nombreux établissements ne permet pas de développer des activités dont les marges potentielles sont connues et pilotées avec précision et de façon pluriannuelle, tandis que les différents acteurs au sein de l'établissement ne peuvent ni visualiser l'impact de leurs choix de gestion, ni prendre conscience de la nécessité d'un effort partagé.

⁹ En intégrant les droits d'inscription, les produits issus de la recherche, les recettes issues du mécénat et des fondations et celles assises sur l'immobilier et le foncier.

1.3.2. Une situation qui tend à se dégrader

Au niveau national, cette dégradation se traduit par une augmentation du nombre d'établissements qui font l'objet d'un accompagnement spécifique. En 2025, sur la base du compte financier (CF) 2024, onze EPSCP (neuf universités) relevaient d'une procédure de conditions de retour à l'équilibre financier (CRE) alors qu'ils sont seize (quatorze universités) en CRE en 2026, sur la base du CF 2025. Par ailleurs, en 2025, six universités étaient en plan de retour à l'équilibre financier (PREF), sur la base du budget initial (BI) 2025. Elles le sont toutes restées en 2026 sur la base du BI 2026.

La trésorerie et le fonds de roulement des universités ont augmenté jusqu'en 2023, sous l'effet des financements par appels à projets, mais la trésorerie reste peu libre d'emploi. Depuis 2023, la trésorerie reste confortable, mais commence à s'infléchir après une augmentation de 43 % entre 2018 et 2025, mais une baisse de 7 % entre 2024 et 2025. Cette trésorerie est néanmoins en majorité pré-affectée sur des projets et des investissements compte tenu de leurs modalités propres de financement. Dès lors, il est probable que, même en tenant compte de la variation au fil des années, la trésorerie libre d'emploi soit inférieure à 10 %¹⁰. Concernant le fonds de roulement, l'augmentation de 10 % entre 2018 et 2025 est également nuancée par une baisse de 21 % entre 2023 et 2024.

Les principaux indicateurs financiers des universités se dégradent. C'est le cas notamment du résultat financier qui a baissé de 145 % entre 2018 et 2025, tandis que la capacité d'autofinancement sur la même période a diminué de 37 %¹¹. L'année 2025 montre une légère amélioration de ces indicateurs, sans qu'il soit possible, à date, de savoir s'il s'agit d'une inversion de tendance ou d'une amélioration ponctuelle. Dans tous les cas, la dégradation de ces indicateurs traduit une détérioration de la santé financière des universités et d'une dynamique de produits qui peine de plus en plus à couvrir celle des charges.

Les charges des universités croissent sous l'effet des charges de personnel. Cette augmentation de 37 % pour les EPSCP entre 2018 et 2025 est notamment portée par des éléments exogènes liés à l'augmentation du taux de cotisation employeur au compte d'affectation spéciale (CAS pension), du glissement vieillesse-technicité (GVT) ou encore du financement des mesures de revalorisation du point d'indice des fonctionnaires dites mesures Guérini. En parallèle, nous observons un emballement

¹⁰ Dans son rapport sur la trésorerie des universités et des établissements publics de recherche en date d'avril 2026, la Cour des comptes note que : « sur le panel de 71 établissements dont la situation a été examinée dans le cadre de l'enquête, la Cour estime sa part à 5 % de la trésorerie globale. Il ne s'agit toutefois là que d'un ordre de grandeur, la méthodologie utilisée conduisant probablement à minorer le volume de la trésorerie libre d'emploi ».

¹¹ Sur le seul champ des universités. Concernant les EPSCP, l'évolution du résultat financier sur la même période est de - 130 % tandis que celle de la CAF est de - 26 %.

des contrats, en lien avec l'évolution du modèle des ressources propres et l'absence de financement de personnels permanents pour travailler sur les appels à projets. Dans ce contexte, l'absence de connaissance des coûts complets ne permet pas aux universités de piloter leur masse salariale de manière stratégique afin de limiter ces effets, tandis qu'elles ne disposent pas toujours, en interne, des compétences requises ni des outils satisfaisants.

Les projections financières montrent une situation à venir encore davantage dégradée si le modèle ne change pas. Les éléments exogènes d'amélioration potentielle de la situation financière des universités, notamment en matière démographique, ne suffiront pas. Si l'augmentation des départs à la retraite permettait une évolution plus favorable du GVT dans les prochaines années, elle ne permettrait pas, à elle seule, de contenir l'évolution des charges. En outre, l'évolution de la démographie étudiante n'interviendra qu'à partir de 2033 et les effets de report entre formations supérieures sont d'autant plus difficiles à anticiper qu'ils seront sans doute distribués de manière hétérogène sur le territoire. L'augmentation des droits de scolarité pour les étudiants extracommunautaires¹² participe pour sa part à la mobilisation des leviers de financement complémentaires, mais est trop récente pour en mesurer les effets. Ceux-ci devraient, en tout état de cause, être limités, à terme, à environ 200 M€ par an. À l'inverse, la baisse de la dynamique de l'apprentissage et du soutien des pouvoirs publics en la matière pourrait avoir un effet négatif sur les recettes des universités, tandis qu'un creux dans le financement par appels à projets (ANR, SGPI, Europe) serait également un facteur de dégradation potentielle de la situation financière des universités.

Il existe donc un risque majeur d'appauvrissement et de dysfonctionnement d'un nombre croissant d'universités si le modèle reste en l'État. Selon une projection à grands traits des tendancielles de dépenses et de recettes, le résultat financier des EPSCP pourrait se dégrader fortement à horizon 2030 (cf. graphique 11).

2. Le modèle économique des universités doit s'appuyer sur une diversité de ressources, une transparence, une prévisibilité et une liberté d'emploi

L'amélioration durable de la situation ne peut passer que par une diversification accrue des recettes. Le modèle des universités largement ouvertes et essentiellement financées par des ressources publiques doit être préservé, mais il doit s'appuyer encore davantage sur la diversité des ressources publiques et privées mobilisables. Cela doit permettre, d'une part, de disposer d'un volant important et croissant de

¹² Décret n° 2026-385 du 19 mai 2026 relatif aux modalités d'exonération des droits d'inscription des étudiants étrangers suivant une formation dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

ressources libres d'emploi pour développer les activités de l'établissement et, d'autre part, de s'assurer que les décisions et priorités internes à l'université soient mises au service de ressources qui contribuent – ou du moins ne fragilisent pas – l'équilibre financier d'ensemble. Aucune ressource propre ne peut résoudre seule la situation, mais chacune peut y contribuer, de façon plus ou moins importante, et aux côtés des subventions publiques. Si certaines ressources peuvent être augmentées, d'autres ont certainement atteint un plafond, mais pourraient dégager plus de marges positives.

2.1. Une diversité des ressources propres, partie d'un modèle global de financement, qui doivent dégager des marges positives

2.1.1. Le développement des ressources propres doit être amplifié et changer de modèle

Le développement des ressources propres telles que les appels à projets et la formation professionnelle suppose de disposer d'une comptabilité analytique et de couvrir au-delà des coûts complets. Cette évolution est impérative, faute de quoi les ressources propres sont un mirage qui n'apporte pas des ressources complémentaires, mais de la marge négative. Le travail développé par certains établissements, associant largement les différents acteurs internes de l'université à l'exercice de compréhension des marges, doit permettre de faire prendre conscience à chaque composante du rôle qu'elle joue dans l'amélioration de la situation financière de l'établissement. Cela permet également de répartir l'effort et de prioriser les réponses aux appels à projets avec les marges positives les plus importantes pour ne pas faire perdre de temps aux équipes ou mal orienter les ressources.

La professionnalisation des équipes paraît impérative, pas uniquement pour les appels à projets. Sur le modèle de l'accélération des stratégies de développement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche (ASDESR), l'évolution et la montée en compétences des équipes au sein des universités sont cruciales. En matière de formation continue, de taxe d'apprentissage, de partenariats avec les entreprises, mais aussi pour créer des fondations, les universités doivent pouvoir s'appuyer sur des équipes professionnalisées pour :

- ♦ disposer de ressources humaines stables pour entretenir la relation avec les entreprises et les partenaires du monde économique, mais aussi avec les collectivités territoriales ;
- ♦ s'inscrire dans une coordination interne qui permet – en partant des atouts des universités – de les valoriser auprès des partenaires ;
- ♦ développer le mécénat et les partenariats avec les entreprises et les acteurs du monde économique ;
- ♦ s'assurer que les ressources additionnelles compensent ou excèdent les coûts nécessaires pour les obtenir.

En parallèle, l'État doit renoncer à « forcer » les universités à recruter des personnels contractuels temporaires pour assumer certaines de ces missions. Si le recrutement de contractuels de type doctorant ou postdoctorant est naturel sur les appels à projets, les personnels permanents des universités doivent aussi pouvoir contribuer et être financés par tous les appels à projets, sans se heurter à des règles budgétaires ou de gestion qui ont pour finalité d'augmenter les coûts.

2.1.2. Les universités doivent accélérer dans la valorisation de leur immobilier qui, malgré sa taille, demeure une source insuffisante de revenus

Une valorisation renforcée de l'immobilier est possible. L'importance du bâti universitaire¹³, la présence pour certaines universités de foncier libre et la saisonnalité des activités universitaires qui libère des plages temporelles larges et prévisibles, sont aujourd'hui en décalage avec le niveau de ressources que l'immobilier devrait permettre de dégager. En 2025, les recettes issues de l'immobilier et du foncier représentent 0,6 % de l'ensemble des ressources des universités, malgré une augmentation de 68 % depuis 2018.

Un travail approfondi de mise en valeur de cet immobilier et de mobilisation est nécessaire. Il sera évidemment disparate selon les lieux, la configuration ou la qualité de ce bâti. Il doit s'appuyer sur une professionnalisation des équipes qui sera nécessaire pour les établissements souhaitant accéder à la dévolution. En outre, la baisse de la démographie étudiante d'ici à 2033 permettra des reconfigurations pour accueillir d'autres publics, des optimisations et des valorisations dont il faudra pouvoir se saisir.

2.1.3. Sans se substituer à l'État, les collectivités territoriales peuvent être des partenaires importants sur le plan local

Les collectivités territoriales n'ont pas vocation à se substituer à l'État dans le financement de l'université. Les universités contribuent à une mission nationale, non décentralisée. Il ne sera donc pas question ici de nuancer ce tableau en complexifiant encore notre millefeuille administratif et le partage excessif des missions.

Néanmoins, un rôle actif des collectivités locales comme partenaires des universités doit s'inscrire plus encore qu'aujourd'hui dans les relations normales des universités avec leur environnement. Les universités interviennent sur un territoire et sont affectataires — ou propriétaires dans le cadre d'une nouvelle phase de dévolution que ce rapport appelle de ses vœux — d'un important patrimoine. Elles sont donc, à ce

¹³ En 2024, 69 universités disposaient de 13,9 millions de m² de surface utile brute (SUB) totale, pour 5 394 bâtiments, avec une moyenne de 202 000 m² par établissement, surface à laquelle il convient d'ajouter 6 000 hectares de foncier non-bâti.

titre, parties prenantes des opérations d'aménagement au niveau local. En outre, les choix d'implantation de leurs formations sont évidemment des choix majeurs pour les collectivités locales au regard des étudiants à accueillir, des personnels à loger ou encore du développement d'un écosystème d'innovation et de recherche avec les acteurs publics et privés locaux.

Dès lors, les collectivités territoriales devraient intervenir à deux niveaux :

- ♦ être consultées sur les contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) des établissements, et éventuellement signataires de documents contractuels spécifiques annexés aux COMP, notamment sur les questions de l'aménagement des campus et de la vie étudiante ;
- ♦ être sollicitées pour participer – ce qu'elles font déjà largement – au financement d'antennes¹⁴ dès lors qu'il s'agit non d'une simple modalité d'organisation, mais bien de choix d'aménagement du territoire pour faire vivre une offre universitaire locale que la stricte rationalité budgétaire des universités ne justifierait pas.

2.2. Une évolution des droits d'inscription partie prenante du modèle global tout en restant modérée

Comme cela a déjà été dit dans ce rapport, l'université doit demeurer un lieu d'accès ouvert et essentiellement financé sur ressources publiques. Sans y renoncer, il nous semble néanmoins possible de procéder à une hausse modérée des droits d'inscription afin de contribuer au financement global de l'université. En premier lieu, les universités peuvent développer des cursus payants comme certaines le font déjà en parallèle des diplômes nationaux dont les droits sont fixés par l'État et doivent demeurer modérés conformément aux jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État¹⁵. En deuxième lieu, les droits d'inscription relatifs aux diplômes nationaux pourraient être accrus, l'objectif étant que l'ensemble des recettes liées aux droits d'inscription (extracommunautaires, nationaux et européens, diplômes d'établissement) soit porté à environ 10 % des ressources universitaires afin de contribuer à la diversification des ressources libres d'emploi, tout en demeurant dans le modèle de financement public et d'accessibilité actuel.

¹⁴ Certaines collectivités assurent même le financement de l'antenne immobilière dont elles sont propriétaires, l'entretien courant de l'antenne, ainsi que la rémunération du personnel assurant cette gestion courante.

¹⁵ Conseil constitutionnel, n°2019-809 QPC du 11 octobre 2019 « *droits d'inscription pour l'accès aux établissements publics d'enseignement supérieur* » et Conseil d'État, 1^{er} juillet 2020, n°430121.

L'augmentation dégagerait autour de 1,5 milliard d'euros supplémentaires, et devra faire l'objet de mesures d'accompagnement. Cette augmentation se traduirait par un coût des années de licence à 900 € environ, et des années de master à 1 300 €. Cela devrait permettre de dégager autour de 1,5 milliard d'euros nets des modulations et exonérations, et selon l'ampleur de ces dernières. Pour passer du modèle actuel au modèle proposé, deux rythmes d'évolution sont envisageables :

- ♦ un modèle progressif avec une hausse des droits programmée sur cinq ou six ans afin de lisser l'impact pour les étudiants et leurs familles, même si la hausse demeure contenue en montant ;
- ♦ un modèle plus rapide avec une hausse intégrale pour atteindre la cible dès la première année. Une augmentation rapide des recettes risquerait de provoquer des effets contre-productifs pour la gestion des universités. Pour cela, il serait alors proposé d'utiliser la ressource au-delà de tranches annuelles de progression des moyens universitaires au bénéfice d'un « *fonds pour la modernisation des universités* », programme d'investissement massif dans l'immobilier universitaire et la vie étudiante (cf. logements pour les étudiants et documentation notamment). Les montants réservés à cet investissement et à ces améliorations seraient décroissants avec le temps, mais dégageraient près de 5 milliards d'euros de capacité d'investissement cumulée. En outre, s'agissant d'investissements, ils auraient un effet budgétaire étalé dans le temps.

Quel que soit le scénario privilégié, quatre éléments majeurs et indispensables doivent accompagner toute hausse des droits d'inscription :

1. un retour intégral vers les universités des ressources ainsi levées et, comme on le verra ci-après, la sécurisation d'une trajectoire haussière du financement public ;
2. une stabilité des droits pour les étudiants déjà inscrits dans un cycle ;
3. un barème progressif exonérant les étudiants les moins en capacité de payer, soit :
 - via une refondation du système de bourses ;
 - via un mécanisme d'accompagnement des étudiants qui couvre tous les aspects de la vie étudiante – pour intégrer non seulement la scolarité, mais aussi le logement — sur la base de prêts à remboursement contingent. Un organisme public tel que la Caisse des dépôts et ses filiales pourrait assurer la garantie d'un tel dispositif pour le compte de l'État et permettre ainsi aux banques privées de commercialiser des prêts de ce type ;

4. un mécanisme d'égalisation entre universités pour éviter tout phénomène de différenciation des ressources entre les établissements selon les moyens financiers et le milieu socio-professionnel des parents et des étudiants. Celui-ci peut prendre deux formes :
- une péréquation de 10 à 15 % des ressources ainsi collectées entre universités ;
 - une prise en charge directe par l'État des droits d'inscription des étudiants exonérés qui se substituerait, dans ce cas, au régime de bourses.

2.3. Un cadre sécurisé et prévisible de la subvention pour charge de service public

La subvention pour charge de service public doit continuer d'être la ressource principale des universités. La hausse des ressources propres, qu'il s'agisse de ressources publiques directes ou indirectes, ou de ressources privées, ne doit en aucun cas constituer un facteur de vase communicant avec la SCSP.

De surcroît, il est proposé que la SCSP bénéficie d'une trajectoire haussière régulière et modérée, compatible avec la contrainte budgétaire existante. La mission considère qu'une hausse de la SCSP au niveau de l'inflation¹⁶, voire légèrement au-dessus, à l'instar de l'évolution constatée ces dernières années¹⁷, constituerait un socle pertinent, sous réserve notamment que cette hausse soit pluriannualisée afin de pouvoir être prise en compte dans les visions stratégiques de moyen terme des universités et dans la contractualisation en cours entre le ministère et les universités. Une telle hausse peut faire l'objet d'une loi de programmation, mais l'impact de l'engagement en termes d'évolution compte davantage que l'existence d'un texte programmatique.

Cette hausse pourrait faire l'objet de deux parts distinctes pour appuyer la contractualisation et les nécessaires rééquilibrages. La première part serait garantie à toutes les universités et prendrait la forme d'une augmentation de la SCSP d'au moins +1% par an¹⁸. La seconde serait comprise entre + 1 % et la masse de SCSP disponible et serait utilisée par le ministère en appui à la contractualisation dans un triple objectif :

¹⁶ Dans l'hypothèse d'une inflation de l'ordre de 2 %.

¹⁷ Entre 2018 et 2025, pour les EPSCP, la SCSP a augmenté de 26 % en cumulé. Dans le détail d'une année sur l'autre, elle a augmenté de 1 % entre 2018 et 2019, de 2 % entre 2019 et 2020, de 3 % entre 2020 et 2021 puis entre 2021 et 2022, de 4 % entre 2022 et 2023, de 9 % entre 2023 et 2024 puis de 1 % entre 2024 et 2025.

¹⁸ À adapter en fonction de l'inflation (ici sur la base d'une inflation inférieure à 2 %).

- ♦ accompagner les stratégies intéressantes ou les actions utiles en amont, plutôt que via des appels à projets parfois peu pertinents, dans le cadre de la signature des COMP ;
- ♦ assurer, au sein de ce cadre contractuel, et sur la base de référentiels objectifs, des rebasages dynamiques sur plusieurs années pour les établissements insuffisamment dotés dans leur SCSP historique ;
- ♦ disposer d'un outil financier qui permette éventuellement de récompenser les universités sur la base de l'atteinte ou non des critères ou jalons de performance inscrits dans les COMP.

3. Le développement de l'autonomie doit se poursuivre en s'appuyant sur une contractualisation ambitieuse

La situation actuelle, héritée du passé, n'a permis qu'une autonomie partielle, embryonnaire à bien des égards. Si l'autonomie a de la valeur par elle-même, elle est également une condition permettant d'optimiser la gestion des universités et de diversifier les ressources. À l'inverse, la situation actuelle de faible autonomie nourrit la méfiance et les frustrations, tant de la communauté universitaire que des pouvoirs publics.

Il faut désormais aller plus loin en termes d'autonomie, sans pour autant renoncer à ce que les autorités politiques et administratives accompagnent ce mouvement. Cet accompagnement doit notamment passer par une contractualisation ambitieuse qui sera examinée dans la dernière partie de la présente synthèse.

Trois champs de compétence des universités ont été explorés : l'immobilier, les ressources humaines et l'offre de formation. Il est néanmoins certain que d'autres domaines, à l'instar de la recherche et de l'innovation, méritent également un surcroît d'autonomie et d'initiative.

3.1. Une autonomie immobilière structurée autour d'une dévolution largement généralisée

L'autonomie en matière immobilière constitue un enjeu fort. Il s'agit du deuxième poste de dépenses des universités, après la masse salariale, et d'un facteur clef de fonctionnement de l'université, tant vis-à-vis des étudiants et des personnels que des collectivités territoriales. En outre, les universités disposent d'un parc immobilier et foncier très étendu, troisième de l'État en termes de superficie immobilière (13,9 millions de m² de surface utile brute), dont l'entretien et la valorisation sont des enjeux majeurs.

Or l'autonomie immobilière des universités est restée doublement limitée. D'une part, seules 11 universités ont souhaité et ont été autorisées à bénéficier d'une pleine propriété sur leur immobilier en plusieurs vagues distinctes. D'autre part, quel que soit le niveau d'autonomie dont bénéficie l'université sur le plan légal, certains rectorats continuent d'exercer un surcontrôle des actes des universités en matière immobilière.

L'actualité de cette question est majeure. En effet, une proposition de loi est actuellement en discussion au Parlement afin de créer une foncière publique, sous forme d'établissement public, qui aurait vocation à détenir la propriété de l'ensemble des actifs immobiliers de l'État non actuellement dévolus à une autre entité juridique. La question du positionnement des universités face à cette évolution se pose donc de manière explicite.

Un nouveau temps de dévolution, très large, doit être conduit à brève échéance. Cela limiterait le champ de l'immobilier universitaire intégré dans la foncière de l'État au seul parc des universités qui ne souhaiteraient pas bénéficier de la dévolution, ou qui ne seraient pas en capacité de s'y engager. Les étapes précédentes de dévolution ont en effet démontré ses avantages certains :

- ♦ une montée en compétences progressive des universités sur le sujet immobilier ;
- ♦ une reconnaissance accrue comme un acteur important des territoires permettant, par le biais de l'immobilier, la construction d'un nouveau lien entre les différentes missions des universités et avec les partenaires locaux ;
- ♦ des effets positifs en matière de valorisation au bout de quelques années ;
- ♦ une attention accrue à l'entretien du bâti.

Enfin, la maturité des acteurs s'est accrue. Les acteurs universitaires eux-mêmes, et notamment de nombreux présidents d'université, sont aujourd'hui prêts à franchir le pas.

Dans ces conditions, les universités devraient être invitées à se positionner rapidement, d'ici fin 2027 au plus tard (en amont d'un futur CPER), sur leur choix d'autonomie en matière immobilière. La dévolution devrait être accompagnée, à l'instar des universités de la première vague, par une dotation d'investissement annuelle reprenant, sous forme d'annuités, les financements qui existent actuellement en matière immobilière, notamment les crédits État des actuels contrats de plan État-Région (CPER), ainsi que les reliquats du plan campus. Leur répartition entre universités tiendrait compte de l'état du bâti universitaire, de son vieillissement et des besoins d'entretien, les montants consacrés au gros entretien renouvellement (GER) variant aujourd'hui de moins de 5 € par m² à plus de 100 € par m².

Ce plan de dévolution pourrait également être accompagné d'une remise à niveau d'ampleur grâce à la mobilisation du « fond de modernisation des universités » issu des droits d'inscription, si l'option « *investissement* » était retenue (cf. partie 2). Ce plan de dévolution devrait aussi être complété sur le plan des ressources humaines afin de disposer d'équipes à même de gérer la complexité immobilière. Il devrait enfin faire l'objet d'un travail progressif de rationalisation de la propriété des surfaces immobilières, notamment entre organismes nationaux de recherche (ONR) et universités, selon une logique qui octroie aux universités l'exercice des fonctions immobilières sur l'ensemble du campus, et donc l'ensemble des acteurs.

Les universités qui ne souhaiteraient pas bénéficier de la dévolution pour cause de surfaces trop faibles ou d'immobilier largement détenu par des collectivités devront entrer dans la logique de la foncière publique. Néanmoins, compte tenu de ses spécificités, il serait pertinent de distinguer ce patrimoine. Cela pourrait s'inscrire sur un périmètre régionalisé ou prendre la forme d'une filiale dédiée, éventuellement commune avec l'actuel EPAURIF qui assure la maîtrise d'ouvrage d'opérations universitaires en Île-de-France, et qui pourrait voir son champ géographique de compétences étendu à la France entière.

Enfin, le repositionnement de l'université comme centre de décision en matière immobilière doit conduire :

- ♦ à la généralisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) au sein des universités, et à leur actualisation régulière ;
- ♦ au retrait des rectorats de toutes les décisions et autorisations de gestion, ce qui n'interdit nullement l'accompagnement par les rectorats, et les responsables de la politique immobilière de l'État (RPIE) de la stratégie immobilière d'ensemble ;
- ♦ à la mise en place de relations contractuelles mutuellement bénéfiques avec les collectivités territoriales dans une optique qui est aujourd'hui celle des contrats de plan État-région, mais peut aussi porter sur les antennes universitaires ou la vie étudiante.

Cette autonomie en matière immobilière devrait aussi tenir compte du patrimoine scientifique, notamment les infrastructures de recherche, dont le financement de l'entretien et du renouvellement relève de logiques comparables à celle du patrimoine immobilier. Elles sont de plus totalement liées à la stratégie de l'université et généralement très dépendantes de l'immobilier.

3.2. Une autonomie en matière de ressources humaines cohérente pour faire des établissements le lieu de la décision

Les personnels des universités, quel que soit leur statut, constituent la principale richesse de l'activité de formation et de recherche. La masse salariale, principal poste de dépense des établissements, de même que la gestion du personnel, occupent dès lors à juste titre une place significative dans la gestion de l'université. On ne peut pourtant que constater une contradiction forte entre le fait d'avoir transféré la masse salariale aux universités dans le cadre de l'autonomie, et la faible maîtrise de ses déterminants permise par le cadre de fonctionnement de l'université.

Les responsabilités doivent être clarifiées et une autonomie de décision réelle des universités doit être instaurée sur les questions de personnel. En premier lieu, la répartition des compétences en matière de dépenses de personnel appelle une clarification. Bien sûr, s'agissant de personnels qui sont pour une part importante sous un statut de fonctionnaires d'État, l'ensemble des décisions prises pour les fonctionnaires s'applique à eux. Néanmoins, exonérer les universités de responsabilité en matière salariale reviendrait à dire que les universités n'ont aucune responsabilité dans leur rémunération. Autant dire dans ce cas que toute la masse salariale est gérée par le ministère et que toutes les décisions – y compris de recrutement puisqu'elles impactent l'État – doivent être prises ailleurs. Cela soulève néanmoins la question de l'autonomie de gestion qui en résulterait.

La responsabilité de l'ensemble de la masse salariale doit pouvoir être assumée par les universités, y compris des décisions nationales de revalorisation qui peuvent intervenir, dès lors qu'elles demeurent dans des ordres de grandeur inférieurs ou égaux à l'inflation. En revanche, les cotisations de retraites qui sont la contrepartie des pensions de retraites, et qui reviennent donc à ce titre vers l'État, via le CAS pension, doivent être neutralisées pour les universités, comme elles le sont en général pour les administrations d'État ou les opérateurs dont la masse salariale n'est pas financée principalement sur une subvention de fonctionnement globale.

Ce principe de partage selon lequel doit aller à l'État ce qui revient vers ses propres comptes, et aux universités tout le reste ne fonctionne évidemment qu'à condition que l'ensemble des ressources progresse de manière régulière, comme cela a été présenté. L'évolution plus modérée du GVT, sous l'effet de la pyramide des âges et d'un taux de remplacement accru dans les prochaines années, devrait, en outre, faciliter la soutenabilité de la masse salariale, même impactée par des décisions nationales, et permettre des actions de revalorisation ou d'amélioration de la situation des personnels administratifs et techniques, ainsi que des contractuels, souvent moins bien traités que dans d'autres administrations.

Les universités devraient en revanche disposer de plus de leviers sur les décisions qui sont aujourd'hui traitées encore trop largement hors de l'université, en matière d'avancement, de promotion ou encore de discipline. Le principe devrait être, sauf exception, celui d'une décision au plus près du terrain, dans les universités. Les rectorats comme l'administration centrale ne devraient conserver que :

- ♦ un rôle d'appui et de centre d'expertise pour accompagner les universités sur des dossiers complexes ;
- ♦ une mission de traitement des cas très particuliers comme les sanctions disciplinaires les plus lourdes ;
- ♦ éventuellement un rôle d'appel ou de recours ;
- ♦ des leviers supplémentaires pour asseoir une gestion des ressources humaines plus actives et plus adaptée aux besoins des universités et des personnels, sous forme, par exemple, de modulation pluriannuelle des temps d'enseignement, de recherche ou prise en compte et de valorisation des activités complémentaires.

3.3. Une autonomie dans l'offre de formation et les services à l'étudiant pour permettre aux établissements de piloter leur activité

L'offre de formation est un élément clef de la stratégie d'un établissement. Même dans les universités très largement pluridisciplinaires, les dominantes, les choix en matière de spécialités, la diversité des cursus, des diplômes et des mentions sont un facteur d'identification, d'orientation et d'attractivité au cœur de la vie des universités et des attentes des étudiants. Dans le même temps, le nombre et le type de diplômes, de spécialités, la multiplicité et la taille des formations sont des éléments déterminants du coût global de la formation. Trouver l'équilibre en matière d'organisation des formations entre, d'un côté, la contrainte financière et, de l'autre, le maintien d'une offre attractive et pertinente, est au cœur de la stratégie d'une université en matière de formation.

Si beaucoup d'établissements s'en saisissent, plusieurs obstacles limitent le champ de cette autonomie universitaire :

- ♦ des obstacles de culture interne limitent *de facto* la création de diplômes propres, éventuellement payants, notamment pour la formation continue, alors que ce champ mériterait d'être exploré et l'est souvent avec succès – même s'il y a aussi des formations de piètre qualité – par d'autres acteurs non universitaires ;
- ♦ des obstacles, de nature culturelle également, tendent à contraindre la spécialisation pourtant souvent pertinente pour des universités avec un faible nombre d'étudiants, comme l'ont fort bien compris certains établissements, en lien avec leur écosystème local ;

- ♦ des choix qui s'abstraient de la réalité quand il y a multiplication des diplômes et des formations de la part de l'université, sans prise en compte des contraintes financières dans lesquelles elle s'insère, et parfois sans lien avec les débouchés réels ;
- ♦ enfin, les rectorats limitent encore trop souvent l'évolution des capacités d'accueil proposées par les universités, même lorsque cette réduction n'est pas un comportement malthusien à vocation d'hyper-sélectivité, mais une adaptation aux moyens disponibles et une volonté de repositionnement stratégique ou de priorité donnée à la qualité par rapport à la quantité des formations.

Là encore, il apparaît nécessaire qu'universités et administration se saisissent de ces questions dans une logique partenariale, sans tabou, et que les universités disposent des marges nécessaires à l'adaptation de leur offre pour permettre la réussite de leurs étudiants.

4. Un cadre contractuel pour y parvenir et pour répartir les moyens entre établissements

4.1. Une approche contractuelle, nécessairement ambitieuse, en cours de renouvellement

La confiance entre les universités et les pouvoirs publics est indispensable. L'autonomie n'est pas une indépendance du fait des multiples liens et interactions entre le pouvoir politique, l'administration et les universités. Non seulement les universités ont besoin des ressources publiques votées par le Parlement, mais les conditions d'exercice de leurs missions, le statut des personnels auxquels elles recourent, comme les diplômes nationaux qu'elles délivrent, sont des sujets conjoints entre ceux qui définissent le cadre et ceux qui le mettent en œuvre.

Dans cette optique, la contractualisation des relations est probablement le meilleur outil pour partager une stratégie et les moyens qui l'appuient, et pour l'inscrire dans la durée. Les formats de contractualisation ont jusqu'ici été souvent décevants du fait de l'absence d'enjeu réel pour l'État et les établissements autre que celui d'une signature formelle. La relance d'un exercice de contractualisation, avec une expérimentation au sein des académies d'Aix-Marseille et de Bordeaux, sous forme de COMP dits « 100 % » pour refléter une couverture large de la stratégie de l'université, dans un dialogue de proximité, constitue une initiative positive qui a vocation à être renforcée à court terme.

Pour autant, pour que cette approche soit complètement pertinente et transforme en profondeur la relation – actuellement méfiante – entre les universités et l'État :

- ♦ la base contractuelle doit partir de l'université, de ses besoins et de sa stratégie ;

- ♦ l'approche doit être globale et couvrir l'ensemble des missions et des ressources de l'université pour appréhender le modèle de fonctionnement et de financement dans sa totalité, en lien avec sa stratégie ;
- ♦ la contractualisation doit être coordonnée avec l'évaluation par le haut-conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCÉRES) ;
- ♦ les engagements doivent être pris dans la durée, ce qui signifie que la trajectoire de la SCSP, comme les évolutions en termes de financement par appels à projets, doivent être respectés ;
- ♦ l'approche doit être mesurable tout au long de la vie du contrat avec des indicateurs de performance dont l'atteinte peut éventuellement être sanctionnée par un système de bonus-malus ;
- ♦ les rectorats, dès lors que la construction contractuelle est prise en charge au niveau académique, doivent disposer d'une équipe resserrée de quelques personnes, organisée autour d'un recteur délégué à l'enseignement supérieur, selon un modèle à généraliser. Aucune contractualisation n'existe sans partenaires et sans connaissance mutuelle fine des problématiques et des contraintes de chacun.

Enfin les collectivités territoriales et les partenaires stratégiques de l'établissement, notamment les ONR, les CHU et les CROUS, doivent être consultés au moment de l'élaboration du contrat. Des documents contractuels spécifiques peuvent être formalisés avec ces acteurs dans la même temporalité, s'il y a lieu. Il peut en être de même d'objets de contractualisation spécifique, en matière immobilière par exemple, même s'il est souhaitable que le COMP 100 % intègre l'ensemble des enjeux stratégiques de l'établissement.

4.2. Une approche contractuelle qui est le lieu de réconciliation entre la stratégie et la répartition des moyens financiers

Pour mener à bien cette approche contractuelle, la question des coûts et des moyens se pose de manière évidente.

Un double travail de transparence sur les données est indispensable. D'une part, l'administration centrale doit être en mesure de mettre à disposition, de manière ouverte et transparente, des données relatives aux moyens, aux coûts des activités et à leur dispersion. Les travaux en cours sur le projet P2CA vont dans ce sens et doivent être amplifiés, de même que les travaux relatifs aux coûts fixes et variables des universités. D'autre part, les universités elles-mêmes doivent être en mesure de se doter d'outils analytiques et de projection qui permettent de prioriser les choix et de faire partager au collectif des équipes universitaires les effets de telle ou telle activité, à l'instar de ce qui est déjà pratiqué dans certains établissements.

La mission souligne également la nécessité de disposer de référentiels de coûts plutôt que d'un modèle de répartition des moyens. Nous considérons que l'idée de répartir la SCSP entre universités selon une logique de répartition « *par étudiant* » n'a pas de sens. Le nombre d'étudiants influe évidemment sur les coûts des universités, mais cela vaut également pour beaucoup d'autres paramètres. Il en va ainsi de la part de la recherche, des matières enseignées — avec des taux d'encadrement et des coûts unitaires très différents —, de l'organisation de la formation ou encore du bâti universitaire au regard de son âge et de sa situation. Dès lors, ce critère de répartition est peu pertinent. En miroir, nous considérons qu'il faut aussi écarter le mirage d'un modèle très complexe, assis sur de multiples variables et qui permettrait de déterminer de manière automatique « *un besoin scientifique de financement* ». Les variables sont trop nombreuses et la réalité des établissements trop diverse et complexe, pour être modélisée ainsi.

En revanche, la contractualisation, appuyée sur des référentiels de coûts tels que ceux répertoriés par la mission, peut servir d'outil pour analyser les besoins et faire évoluer dans la durée la répartition des moyens. Il est en effet incontestable que la situation actuelle de sédimentation historique des moyens n'a guère de chance d'être un modèle équitable de répartition. Par conséquent, la mission défend une approche pragmatique qui consiste à accompagner la contractualisation d'une évolution minimale de + 1 % par an de la SCSP – en plus des autres évolutions de ressources propres – pour toutes les universités. Elle recommande également de majorer cette hausse, dans la limite de l'enveloppe de la SCSP prévue par la loi de finances, en fonction d'une part des besoins de rebasage et de correction des insuffisances de financement, sur la base du référentiel évoqué. En complément, la stratégie de l'établissement serait accompagnée sur le plan financier. La contractualisation deviendrait ainsi le lieu d'une remise à niveau progressive des établissements, sans omettre un accompagnement pérenne et ajusté au cas par cas. Dans la durée, cet accompagnement pourrait représenter plusieurs points de pourcentage de la SCSP par effet cumulatif sur plusieurs années.

Fiche 1

La situation financière des universités

Les universités françaises ont vu leur situation financière se dégrader sous l'effet d'une augmentation des charges que les recettes peinent chaque année davantage à couvrir. Alors que les dépenses sont surtout portées par la masse salariale, du côté des ressources, le soutien solide de l'État, via la SCSP, et la dynamique d'accroissement et de diversification des ressources propres des établissements ne suffisent pas, en l'état, à assurer l'équilibre financier du modèle. Sans une contribution de l'ensemble des postes de recettes, un pilotage stratégique et une limitation des coûts fixes induits par la diversification des activités, la soutenabilité de ce financement est fragile et nuit à la résilience des universités françaises.

Nous avons examiné des données portant à la fois sur les EPSCP dans leur ensemble, et sur les seules universités, sans observer de divergences d'évolutions ou de proportions. Dans l'analyse des données, et donc dans la suite de cette fiche, nous avons tantôt privilégié un regard portant sur les données qui concernent l'ensemble des EPSCP, et tantôt les seules universités.

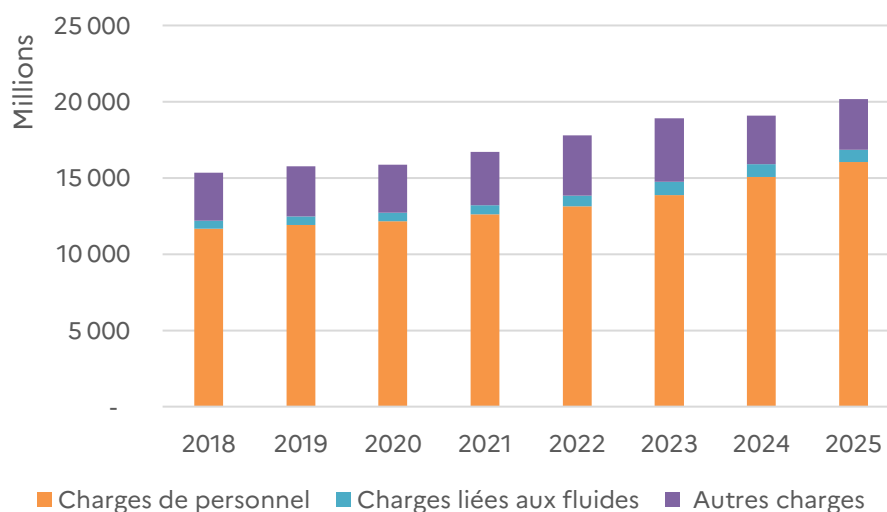
1. La dégradation de la situation financière des universités est portée par une augmentation des charges de personnel

Les charges des EPSCP ont augmenté de 39 % entre 2018 et 2025¹⁹. Cette augmentation est portée par une augmentation de 37 % des charges de personnel sur la période pour un montant qui est passé de 11,7 Md€ à 16 Md€ (cf. graphique 4). La part que représentent les dépenses de personnel au sein des charges des EPSCP a elle aussi augmenté pour passer de 76 % en 2018 à 80 % en 2025. Dans le même temps, les charges liées aux fluides ont également crû de 53 % pour passer de 527 M€ à 805 M€. La crise énergétique liée à l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022 a eu un impact fort sur ce poste de dépense avec une augmentation des charges liées aux fluides de 29 % entre 2022 et 2023. Cependant, malgré cette hausse marquée, la part des dépenses de fluides dans l'ensemble des charges des établissements, quoique croissante, reste modérée et contenue entre 3 % en 2018 et 4 % en 2025. Sur le champ des seules universités, l'augmentation de l'ensemble des charges observée sur la même période s'élève à 30 %²⁰, soit une hausse de 3,8 Md€ entre 2018 et 2025.

¹⁹ Le montant de l'augmentation des charges sur la période s'élève à 5,7 Md€ pour le champ EPSCP.

Cette augmentation des charges de personnel s'explique à la fois par des effets endogènes et par des mesures exogènes. L'augmentation de la masse salariale est nourrie, de manière mécanique, par l'effet du glissement vieillesse-technicité (GVT) qui traduit le vieillissement des personnels des universités. En plus de cet effet mécanique, la masse salariale des universités a été portée à la hausse par des mesures de revalorisation du point d'indice, dites mesures Guérini, mais aussi par le financement de la prise en charge de la protection sociale complémentaire et de l'augmentation de la part employeur de la cotisation au compte d'affectation spéciale des pensions de retraites (CAS pension) compensée aux établissements de manière variable en fonction des années et des situations. Toutefois, une part de cette augmentation de la masse salariale est aussi le fruit de règles de gestion sous-optimales, en lien avec le développement des appels à projets et de la formation continue. Cela se traduit par une augmentation du recours aux contractuels et aux contrats courts qui ont un effet haussier sur les charges de personnel des établissements. C'est également la raison pour laquelle, malgré l'augmentation et la diversification des ressources propres, les charges croissent plus rapidement encore que les recettes.

Graphique 4 : évolution et composition des charges des EPSCP entre 2018 et 2025



Source : mission d'après les comptes financiers des EPSCP.

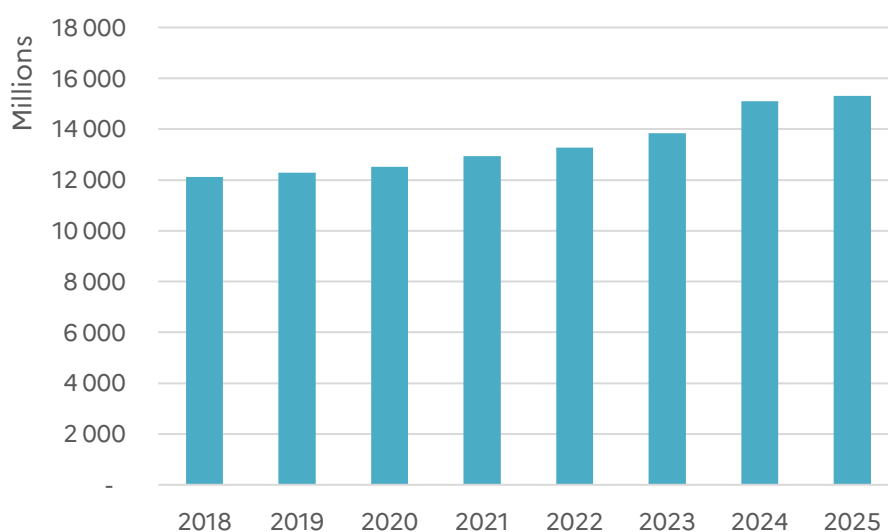
L'écart entre les charges d'exploitation et les produits d'exploitation des établissements se réduit sous le double effet de l'augmentation des charges d'exploitation et d'une dynamique des ressources insuffisantes pour les couvrir. Entre 2018 et 2025, l'écart entre les produits et les charges des établissements a baissé

de 25 % pour passer d'une capacité d'autofinancement (CAF) près de 625 M€ à 466 M€, malgré une augmentation soutenue entre 2018 et 2021²¹.

2. La dynamique de diversification et d'augmentation des ressources propres ne suffit pas à compenser la croissance des charges

La SCSP demeure la ressource majoritaire des universités. En 2025, la SCSP représentait 76 % des recettes des EPSCP, soit plus de 15 Md€²² (cf. graphique 5). Entre 2018 et 2025, en valeur absolue, cette subvention a augmenté de 26 %, soit plus de 3 Md€ de hausse en euros courants. Malgré l'inflation observée sur la période, la SCSP versée par l'État aux EPSCP a également augmenté en euros constants d'environ 5 % entre 2018 et 2025²³.

Graphique 5 : évolution de la SCSP versée aux EPSCP entre 2018 et 2025



Source : mission d'après les comptes financiers des EPSCP.

Les ressources propres des EPSCP ont augmenté de 102 % entre 2018 et 2025, portées en premier lieu par la hausse des recettes issues de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Ces dernières ont crû de 153 % sur la période, pour un montant qui atteint 1,2 Md€ en 2025 (cf. graphique 6) contre 475 M€ en 2018. Dans le même temps,

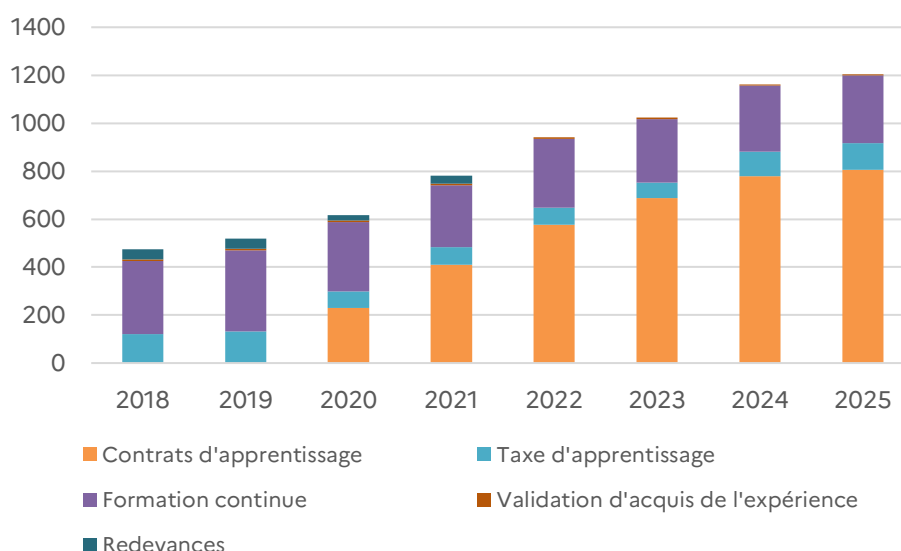
²¹ La différence entre les produits et les charges a augmenté de 30 % entre 2018 et 2021 avant de baisser de 43 % entre 2021 et 2025.

²² Du fait de l'augmentation des ressources propres des établissements dans le même temps, la part de la SCSP dans les recettes des EPSCP est passée de 83 % en 2018 à 76 % en 2025.

²³ Soit une hausse en euros constants qui pourrait être estimée entre 0,6 et 0,8 Md€ entre 2018 et 2025 dans un contexte où la hausse nominale est de 26 % et que l'inflation cumulée supérieur atteint environ 19 %.

leur part dans l'ensemble des recettes des EPSCP a doublé pour passer de 3 % en 2018 à 6 % en 2025. Cette augmentation est marquée en particulier par le développement des contrats d'apprentissage qui ont représenté 230 M€ de recettes pour les EPSCP dès 2020, et qui ont crû de manière continue et soutenue²⁴ jusqu'à 2025 pour atteindre un montant de recettes de 805 M€, soit 67 % des recettes de formation continue et en apprentissage des EPSCP. La formation continue représente le deuxième vecteur de ressources sur ce champ pour un montant de 281 M€ en 2025, soit 23 % de l'ensemble de cette activité²⁵.

Graphique 6 : évolution et répartition des ressources liées à l'apprentissage et à la formation continue dans les EPSCP entre 2018 et 2025 (en M€)



Source : mission d'après les comptes financiers des établissements²⁶.

La croissance des ressources propres des EPSCP est également portée par les financements publics nationaux et internationaux. Ceux-ci ont augmenté de 116 % entre 2018 et 2025, soit une hausse en montant de plus d'un milliard d'euros pour dépasser 2 Md€ en 2025 (cf. graphique 7). En 2025, ils représentent 10 % de l'ensemble des recettes des universités. L'ANR est la principale contributrice puisque sa part représente 34 % au seul titre des recettes liées au PIA et 54 % en tenant compte des financements de l'ANR au-delà du seul PIA. Les financements européens contribuent

²⁴ Une hausse observée de 250 % entre 2018 et 2025.

²⁵ Les autres ressources (taxe d'apprentissage et validation des acquis de l'expérience) représentent les 10 % restants.

²⁶ Pour les années 2018 et 2019, la nomenclature comptable ne permet pas d'isoler les recettes liées aux contrats d'apprentissage. Les recettes afférentes semblent néanmoins intégrées dans les autres catégories (cf. taxe d'apprentissage ou formation continue).

à hauteur de près de 300 M€, soit 15 % de l'ensemble des financements publics nationaux et internationaux.

Les autres ressources propres sont également en croissance, mais leur part dans le modèle de financement des EPSCP est beaucoup plus modeste (cf. graphique 8). Ainsi, les frais d'inscription contribuent à hauteur de 3 % aux recettes des EPSCP et une augmentation du montant des recettes associées de 65 % sur la période pour passer de 365 M€ en 2018 à 603 M€ en 2025. La fiscalité affectée aux EPSCP représente pour sa part 2 % de l'ensemble de leurs ressources, mais a augmenté de 128 % sur la période concernée. Les recettes des EPSCP issues des collectivités territoriales, de la valorisation de l'immobilier et du foncier et des produits de la recherche représentent chacune environ 1 % du total des recettes, pour des montants respectifs de recettes de 270 M€²⁷, 120 M€²⁸ et 178 M€²⁹ en 2025. Les recettes issues du mécénat et des fondations font, pour leur part, l'objet d'une progression très significative depuis 2018, à hauteur de 258 %, mais leur part dans l'ensemble des recettes des établissements représente 0,1 % pour un montant de 21 M€.

Ces considérations générales masquent une situation de plus en plus hétérogène entre les universités. En dépit de l'amélioration progressive, mais encore inaboutie, de la qualité du pilotage financier, certaines universités présentent une situation d'alerte au regard du nouveau décret financier. En 2025, sur la base du compte financier (CF) 2024, onze EPSCP (neuf universités) relevaient d'une procédure de conditions de retour à l'équilibre financier (CRE) alors qu'ils sont seize (quatorze universités) en CRE en 2026, sur la base du CF 2025. Par ailleurs, en 2025, six universités étaient en plan de retour à l'équilibre financier (PREF), sur la base du budget initial (BI) 2025. Elles le sont toutes restées en 2026 sur la base du BI 2026. Au total, onze universités étaient en situation de fragilité en 2025 et vingt-deux EPSCP (vingt universités) en 2026³⁰. L'effet conjugué de la hausse des charges et de la dynamique insuffisante des recettes conduit à une tension croissante sur l'équilibre financier des établissements.

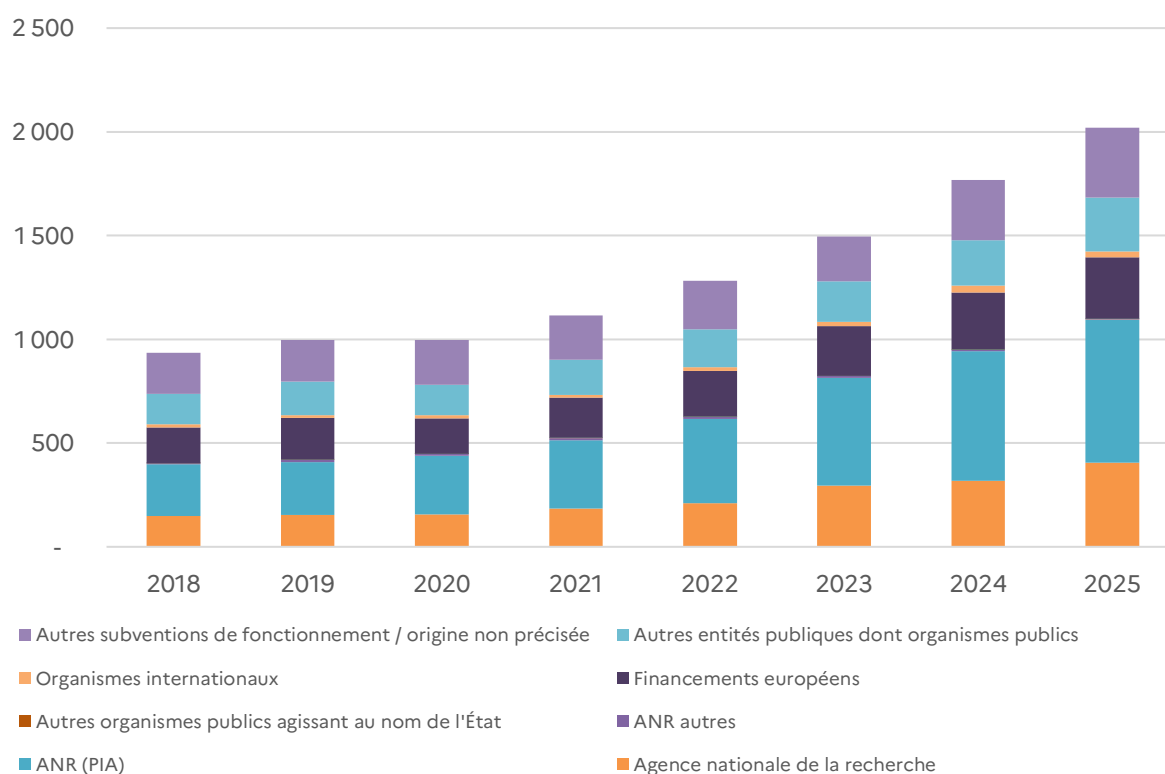
²⁷ En hausse de 28 % entre 2018 et 2025.

²⁸ En hausse de 68 % entre 2018 et 2025.

²⁹ En hausse de 15 % entre 2018 et 2025.

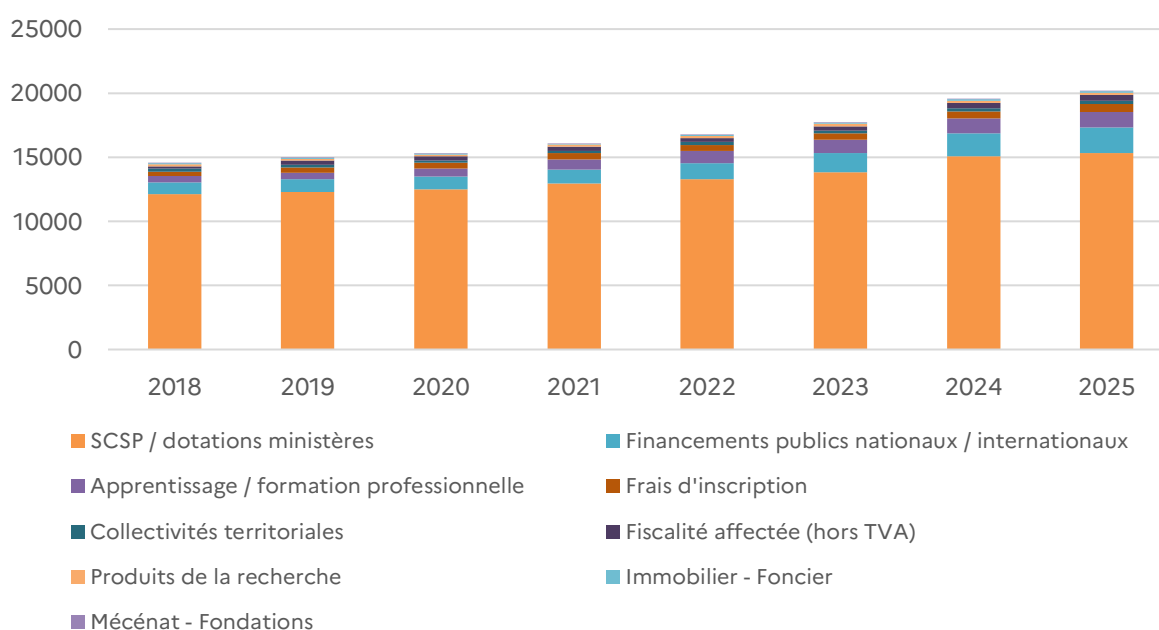
³⁰ Quatre universités qui sont sorties en 2026 et quinze EPSCP (treize universités) sont rentrées.

Graphique 7 : évolution et répartition des ressources des EPSCP issues des financements publics nationaux et internationaux entre 2018 et 2025 (en M€)



Source : mission d'après les comptes financiers des EPSCP.

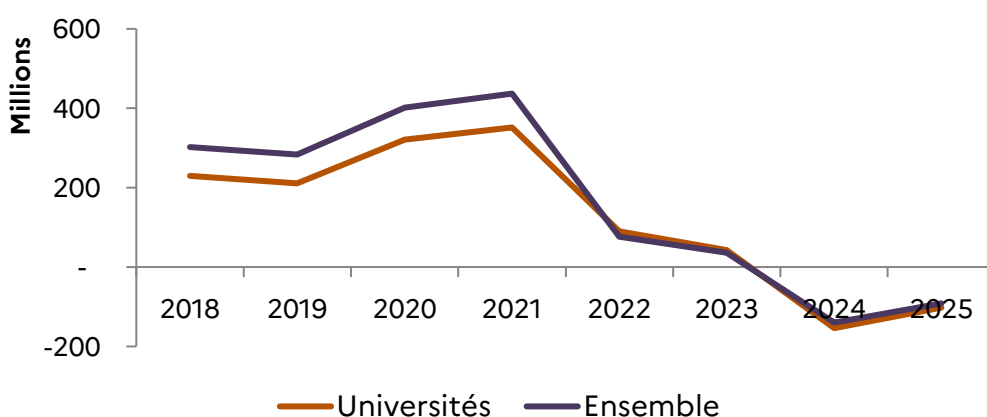
Graphique 8 : évolution et répartition des ressources propres des EPSCP entre 2018 et 2025 (en M€)



Source : mission d'après les comptes financiers des EPSCP.

Entre 2018 et 2025, les principaux agrégats financiers des EPSCP, y compris des universités, se sont dégradés. Le résultat financier des EPSCP est ainsi passé de 301 M€ en 2018 à – 91 M€ en 2025, à la suite d’une dégradation forte entre 2021 et 2022. Le résultat financier des universités est négatif depuis 2024 (cf. graphique 8). Cette dégradation du résultat peut être le fruit d’une utilisation des réserves accumulées au cours des années précédentes, ou bien d’investissements importants, voire de décalages temporels entre les recettes et les dépenses. Il convient donc d’étudier dans le détail la situation de chaque établissement pour en extraire un enseignement sur sa santé financière. Cependant, en termes de tendance, la dégradation continue depuis 2022 d’une part, et la répétition d’un résultat financier négatif en 2024 et 2025 d’autre part témoignent d’une dégradation de la santé financière des universités et de façon similaire des EPSCP.

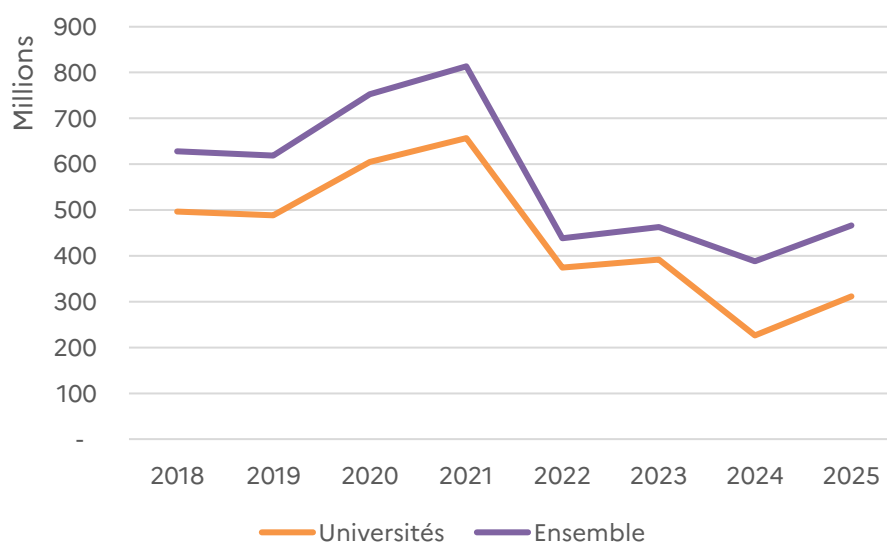
Graphique 9 : évolution du résultat financier des universités et des EPSCP
entre 2018 et 2025



Source : mission d’après les comptes financiers des établissements.

En parallèle, la capacité d’autofinancement (CAF) des EPSCP, y compris des universités, se dégrade depuis 2021 pour passer de 628 M€ en 2018 à 467 M€ en 2025. À l’instar de ce qui est observé concernant le résultat financier, l’année 2022 marque un point de rupture entre une trajectoire de hausse continue et confortable entre 2018 et 2021, et une baisse constante et marquée sur la seconde période. L’ensemble de ces tendances se retrouve sur le champ des universités seules, pour lesquelles la CAF est passée de 497 M€ en 2018 à 311 M€ en 2025, après avoir atteint un pic à 656 M€ en 2021.

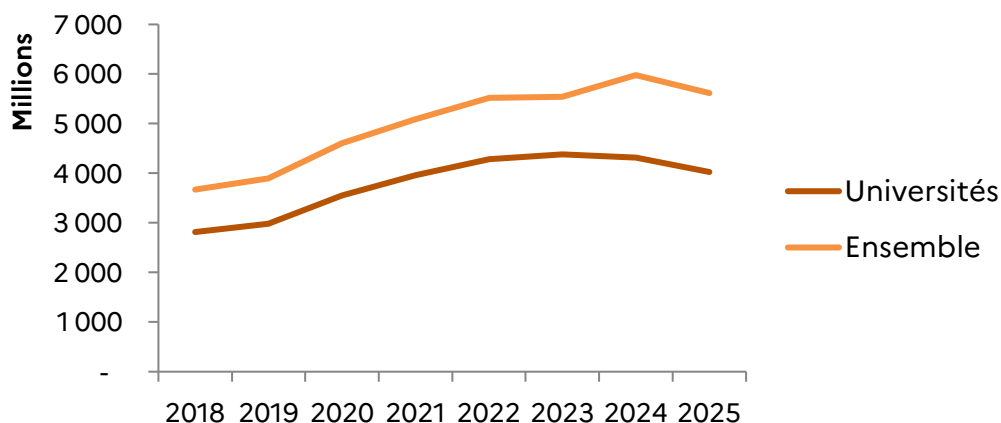
Graphique 10 : évolution de la capacité d'autofinancement des EPSCP et des universités entre 2018 et 2025



Source : mission d'après les comptes financiers des établissements.

La trésorerie des EPSCP reste confortable, mais commence à s'infléchir. Elle a ainsi augmenté de 53 % entre 2018 et 2025 pour passer, en montant, de 3,6 Md€ à 5,6 Md€ (cf. graphique 11). Contrairement au résultat financier et à la capacité d'autofinancement, la trésorerie a continué à croître entre 2021 (5 Md€) et 2022 (5,5 Md€). Sur le périmètre des seules universités, là encore, la tendance d'ensemble des EPSCP se répète avec une augmentation de 43 % de la trésorerie nette sur la période et une hausse qui n'a pas été interrompue entre 2021 (3,9 Md€) et 2022 (4,3 Md€).

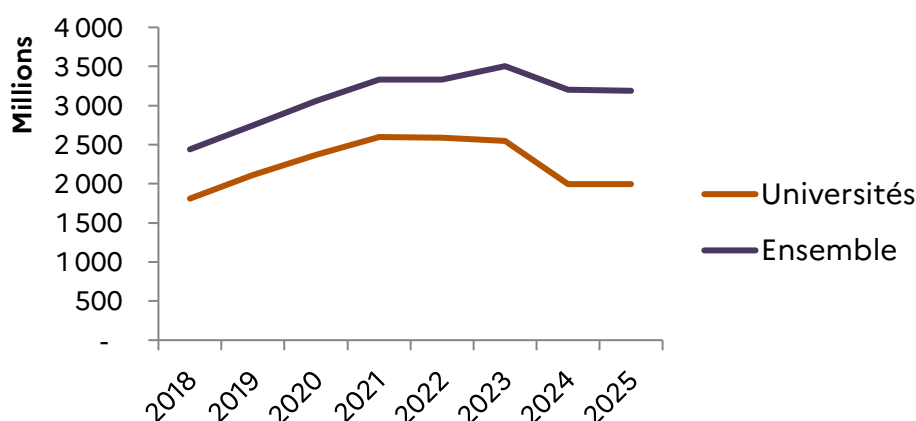
Graphique 11 : évolution de la trésorerie nette des universités et des EPSCP entre 2018 et 2025



Source : mission d'après les comptes financiers des établissements.

Le fonds de roulement des universités a également été croissant de 2018 à 2021, passant de 1,8 M€ à 2,6 M€, avant de s'infléchir et de revenir en 2025 à 2,2 M€ (cf. graphique 12). Sur le champ des EPSCP, la tendance a été la même, pour s'établir à 3,2 Md€ en 2025 contre 2,4 Md€ en 2018.

Graphique 12 : évolution du fonds de roulement des EPSCP et des universités entre 2018 et 2025



Source : mission d'après les comptes financiers des établissements.

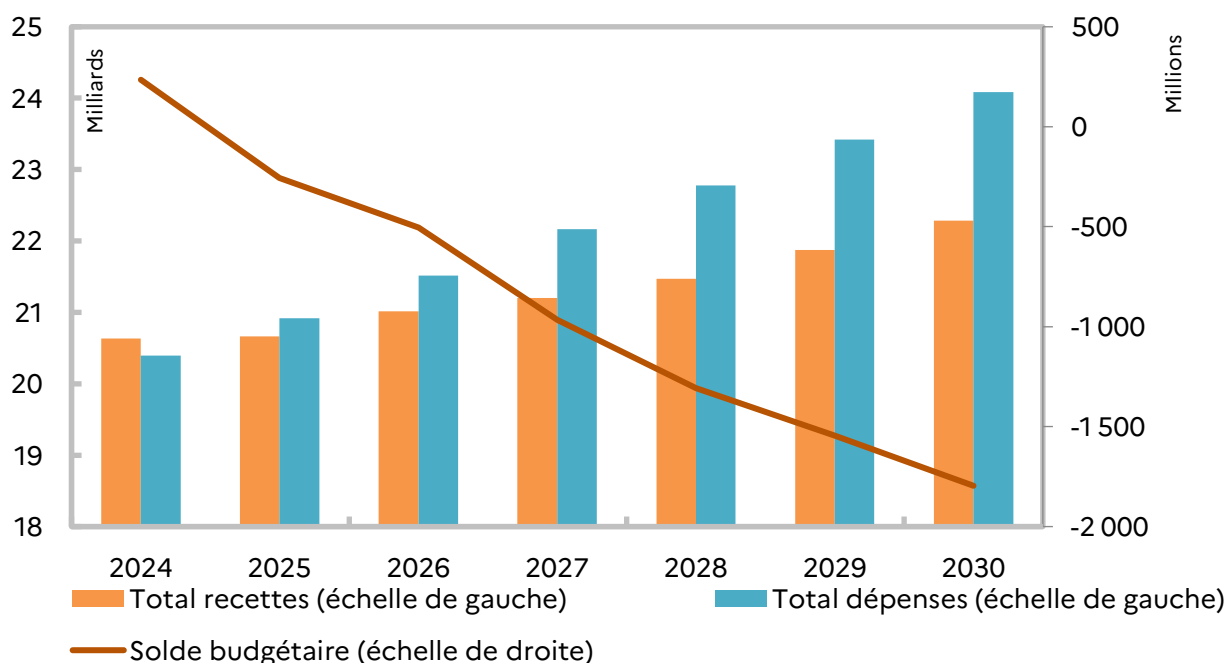
La trésorerie des universités n'est en majorité pas libre d'emploi. La trésorerie des universités atteint 4 Md€ en 2025. La hausse de 43 % observée entre 2018 et 2025 est liée au doublement des montants liés aux dispositifs propres à l'agence nationale de recherche (ANR), aux programmes d'investissement d'avenir (PIA), au plan France 2030, aux contrats de plan État-région (CPER), au plan Campus et aux financements européens. Cependant, d'après la Cour des comptes³¹, cette trésorerie est en majorité engagée ou affectée au titre de subventions fléchées sur des projets de recherche, des programmes d'équipements ou des opérations immobilières. Il ne s'agit donc pas d'une trésorerie libre d'emploi que les établissements peuvent utiliser pour financer des projets sur fonds propres ou des dépenses imprévues. Toujours selon la Cour des comptes, la trésorerie libre d'emploi, qui correspond à la part de liquidités réellement disponible pour de nouveaux engagements, représente une part relativement réduite. Dès lors, il est probable que, même en tenant compte de la variation au fil des années, la trésorerie libre d'emploi soit inférieure à 10 %. Une gestion plus active de la trésorerie par les établissements est néanmoins possible et permettrait de la mettre à profit, quel que soit son niveau. Cela suppose néanmoins une connaissance précise par les établissements de leur trésorerie et de leur capacité à la reconstituer.

³¹ Rapport de la Cour des comptes concernant la trésorerie des universités et des établissements publics de recherche publié en avril 2026.

3. Si le modèle financier des universités n'évolue pas, il ne sera plus soutenable d'ici à 2030

La dégradation des agrégats financiers des universités et des EPSCP en général fait peser un risque sur la soutenabilité d'ensemble du modèle à moyen terme. Au regard de la réduction de l'écart entre les recettes et les dépenses d'une part, et des coûts induits par la recherche de ressources propres supplémentaires d'autre part, si le modèle n'évolue pas, la dégradation se poursuivra d'ici à 2030 (cf. graphique 13), alors que les effets potentiels de la baisse démographique dans les EPSCP ne devraient s'observer qu'a posteriori. Ainsi, l'écart entre les recettes des EPSCP (échelle de gauche et en gris sur le graphique) et leurs dépenses (échelle de droite et en rouge sur le graphique) ira croissant d'ici à 2030 du fait d'un relatif plafonnement des recettes et d'une poursuite de la dynamique haussière des dépenses. Le décrochage entre le rythme d'augmentation des dépenses et la stagnation des recettes pourrait conduire à une dégradation tendancielle du solde budgétaire jusqu'à atteindre un déficit d'environ 2 Md€ en 2030 obligeant probablement à des mesures drastiques de limitation de l'offre de formation et des activités de recherche ainsi qu'à une augmentation des charges qui pénaliseront l'accueil et la formation des étudiants ainsi que les conditions de travail des personnels.

Graphique 13 : évolution de la situation financière des EPSCP d'ici à 2030



Source : mission d'après les données budgétaires de la direction du Budget.

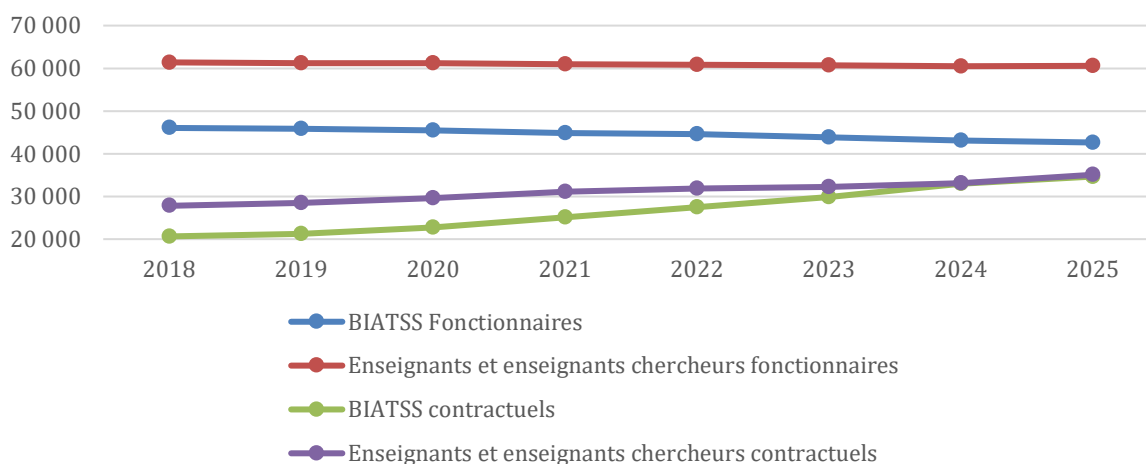
Fiche 2

Liberté et responsabilité des universités en matière de ressources humaines

La maîtrise des ressources humaines est une condition de réussite de la mise en œuvre de la stratégie universitaire. Dans un contexte de tensions financières, les universités ne peuvent pas déployer leur projet d'établissement sans piloter de manière précise et directe leurs emplois, leur masse salariale et les compétences. Premier poste de dépenses, la masse salariale concentre les principaux risques : soutenabilité budgétaire, renouvellement des compétences, attractivité des métiers et capacité à porter les projets stratégiques.

Au cours des dernières années, les effectifs et la masse salariale des universités ont progressé (cf. graphique 14 et graphique 15). Ainsi, les effectifs sont passés de 155 986 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2018 à 172 873 ETPT en 2025. Le recrutement de contractuels explique cette hausse pour les bibliothécaires, ingénieurs, administratifs, techniciens, personnels sociaux et de santé de l'enseignement supérieur (BIATSS), comme pour les enseignants et enseignants-chercheurs. Dans le même temps, la masse salariale est passée de 10 786 M€ à 13 510 M€ entre 2018 et 2025.

Graphique 14 : évolution des effectifs

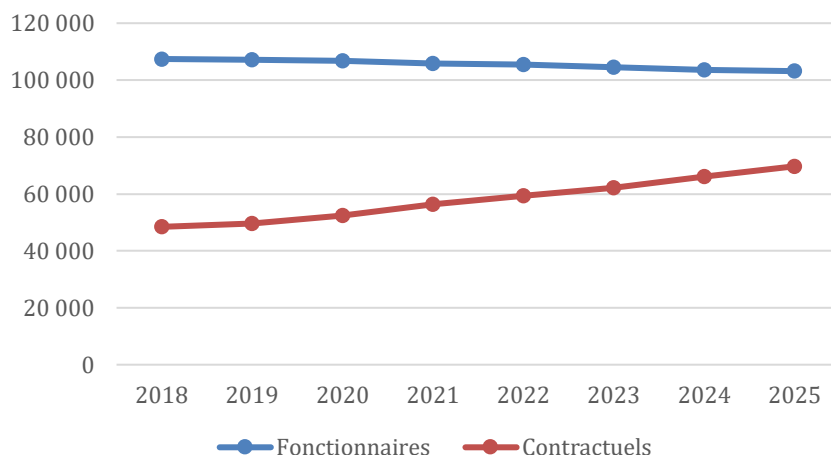


Source : outil de restitution des emplois et de la masse salariale (OREMS) - données des universités.

L'autonomie RH doit s'inscrire dans un partage de responsabilités entre le cadre global fixé au niveau national et la nécessité d'une gestion proche du terrain confiée aux établissements. La liberté de gestion n'a de sens que si elle s'appuie sur une trajectoire pluriannuelle claire, des outils de projection fiables, une répartition lisible des responsabilités entre l'État et les établissements, et un contrôle interne robuste.

L'objectif n'est pas seulement de donner plus de souplesse aux universités, mais de leur permettre d'agir au bon niveau, dans un cadre financier sécurisé.

Graphique 15 : évolution de la masse salariale



Source : OREMS - données des universités.

1. Clarifier le pacte financier pour restaurer la confiance et sécuriser le pilotage de la masse salariale

La gestion de la masse salariale doit relever de la responsabilité de l'employeur. Pour que l'exercice de cette responsabilité soit effectif, plusieurs conditions doivent être réunies :

- ♦ une clarification des compétences entre l'échelon central et les établissements est une condition *sine qua non* de confiance entre l'État et les universités ;
- ♦ une montée en compétence au sein des établissements afin, non seulement, de gérer les ressources humaines, mais aussi de les piloter de manière stratégique. Cela doit se traduire à la fois dans la politique de recrutement de l'établissement, dans l'élaboration d'une stratégie ambitieuse tenant compte de ses ressources humaines et dans les formations mises à la disposition des équipes gestionnaires ;
- ♦ des outils unifiés et performants, alors que ceux utilisés restent insuffisants et ne permettent pas de mesurer et de piloter correctement l'évolution de la masse salariale. La responsabilité sur la masse salariale et les ressources humaines ne peut être exercée à plein que si les établissements disposent d'une projection qualitative et pluriannuelle de leurs recettes et de leurs dépenses.

Les indicateurs de soutenabilité doivent permettre d'objectiver les tensions financières liées aux enjeux de ressources humaines, mais ne doivent pas être un facteur unique de décision. En 2026, sur les 22 EPSCP en plan de retour à l'équilibre financier (PREF) ou sous conditions de retour à l'équilibre (CRE), 16 sont en alerte sur

la masse salariale, avec des ratios de soutenabilité³² compris entre 83,1 % et 86,7 % (cf. encadré 1). Cet indicateur traduit une contrainte très concrète sur les marges de manœuvre des universités. Il serait toutefois souhaitable qu’il soit traité par les rectorats comme un indicateur à surveiller et à analyser, plutôt que comme une ligne rouge, surtout quand le dépassement demeure limité.

Encadré 1 : l’exemple de l’augmentation du compte d’affectation spéciale des pensions

La hausse du compte d’affectation spéciale des pensions (CAS pension) illustre cette difficulté. En 2025, la hausse de quatre points du CAS pension a été compensée intégralement. En 2026, le taux de couverture de la compensation de cette hausse est de 75 % dans la plupart des cas, tandis que onze universités ont été compensées à 120 %. Cette compensation différenciée entre les établissements, nuit à la lisibilité du pilotage au niveau national.

Source : Mission d’après les données de la direction administrative et financière du ministère de l’éducation nationale, de la jeunesse et des sports et du ministère de l’enseignement supérieur et de la recherche.

Le pilotage des ressources humaines doit trouver sa place dans le cadre d’un pacte financier clair, pluriannuel et partagé. À ce titre, le financement des décisions nationales doit être traité dans un schéma global plutôt que par des compensations partielles (cf. encadré 1). Il faut différencier les augmentations portant sur les cotisations qui, *in fine*, reviennent vers l’État ou à la sécurité sociale, de celles versées directement aux personnels. Ainsi, les évolutions du CAS pension doivent être intégralement neutralisées à l’instar de ce qui prévaut dans la plupart des autres administrations et établissements publics. Pour les autres augmentations, il est préférable de les intégrer dans un schéma pluriannuel de financement global, avec une évolution suffisante de la subvention pour charges de service public afin d’assurer la soutenabilité de la masse salariale au sein du budget global de l’établissement.

Tableau 1 : évolution du montant cumulé du CAS pension entre 2018 et 2025 (en M€)

Année	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Montant cumulée du CAS pension	32	78	110	124	210	276	367	603

Source : données de la DGESIP relatives au programme budgétaire n°150.

³² Le ratio de soutenabilité relatif à la masse salariale préconise un ratio de masse salariale sur produits encaissables inférieur à 83 %. Ce ratio peut être porté à 85 % pour les établissements à dominante sciences humaines et sociales.

2. Piloter les ressources humaines par une approche stratégique et globalisée pour faire face aux enjeux démographiques et d'attractivité

Le pilotage des ressources humaines doit être décloisonné et organisé autour d'une masse salariale globalisée. Il faut dépasser une gestion par catégories d'emplois, par enveloppes séparées ou par logiques trop segmentées pour permettre l'émergence d'une gestion de l'ensemble des ressources humaines au service de la stratégie d'établissement, dans le cadre d'une trajectoire pluriannuelle. Une approche globalisée de la masse salariale donne aux universités la capacité d'arbitrer entre recrutements, revalorisations, transformations de postes, accompagnement des compétences et priorités académiques. Elle permet aussi de mieux articuler soutenabilité financière et besoins opérationnels.

Le plafond d'emplois ne doit pas devenir un frein mécanique à l'action. Le nombre d'emplois vacants ne doit pas conduire à réduire de manière systématique le plafond d'emplois des établissements au risque, sinon, de contrevenir à la logique même d'autonomie de gestion et de les priver de la marge nécessaire pour faire face à des pics d'activité, à des besoins temporaires ou à des projets stratégiques. Ceci est particulièrement vrai pour les emplois à durée déterminée, notamment les doctorants, qui sont aussi des étudiants et dont le nombre peut fortement varier d'une année à l'autre. Le pilotage par la masse salariale doit donc primer sur une logique strictement comptable de postes afin de préserver la capacité des universités à ajuster leurs moyens humains à leurs missions réelles. Le schéma d'emploi doit certes permettre le pilotage global et la trajectoire des effectifs, mais une approche pluriannuelle donnerait davantage de souplesse.

La prospective en matière de ressources humaines doit permettre de transformer les départs en levier stratégique. Disposer du levier de la décision en matière de ressources humaines ne garantit pas une politique de ressources humaines de qualité. L'anticipation permet de construire les parcours professionnels, de préparer les campagnes d'emplois, de mesurer les impacts sur la masse salariale et d'aligner les recrutements sur les stratégies de recherche, de formation, etc. Selon la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (SIES) du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Espace³³, les départs en retraite des enseignants-chercheurs devraient s'accélérer de 5,4 % par an, soit 78 % entre 2024 et 2035. Ce renouvellement massif ralentira, voire annulera pour certains établissements, la hausse de masse salariale due au GVT, ce qui pourrait permettre d'offrir une opportunité pour revaloriser certaines carrières, réorienter des postes ou renforcer des priorités scientifiques et pédagogiques.

³³ Projections des départs en retraite des enseignants et enseignants-chercheurs et professeurs du second degré affectés dans le supérieur de décembre 2025.

Le pilotage de l'attractivité doit permettre de limiter le risque opérationnel pour les universités. Les écarts de rémunération entre administrations sont défavorables aux emplois universitaires. Cette faiblesse menace directement la capacité des établissements à déployer des projets majeurs, comme cela a été observé lors de la première année d'exécution de l'accélération des stratégies de développement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche (ASDESR). Elle pourrait également poser des difficultés analogues dans le cadre d'une généralisation de la dévolution du patrimoine. Les universités doivent donc disposer de leviers de rémunération plus souples et d'une meilleure lisibilité des emplois, afin de recruter et de fidéliser les compétences nécessaires à la conduite de leurs missions.

La lisibilité des emplois et des parcours doit être renforcée pour soutenir une politique de ressources humaines stratégique grâce à :

- ♦ une révision du référentiel métier, aujourd'hui déconnecté de missions centrales comme la scolarité ;
- ♦ une simplification de la gestion statutaire par des rapprochements et des fusions de corps ;
- ♦ une attention portée aux situations spécifiques qui génèrent des incohérences ou des lourdeurs.

Encadré 2 : les incohérences de la situation des attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER)

La situation des ATER est incohérente à plusieurs égards. D'une part, souvent déjà docteurs, les ATER bénéficient d'une rémunération moindre que celle des post-doctorants du fait de la grille à laquelle ils sont rattachés. D'autre part, leur service d'enseignement est de 192 heures équivalent travaux dirigés (HETD). Cependant, s'ils sont ensuite recrutés comme maîtres de conférences, ils bénéficient alors d'une décharge d'enseignement pour se former à l'enseignement, ce qui aurait logiquement dû intervenir au début de leurs activités d'enseignement. Enfin, ils ne peuvent pas réaliser d'heures complémentaires, ce qui crée une rigidité de pilotage.

Ces évolutions doivent permettre aux universités de :

- ♦ reconnaître les métiers émergents ;
- ♦ valoriser les expertises ;
- ♦ rendre les carrières plus attractives, en particulier dans les fonctions d'appui devenues indispensables à la transformation des établissements.

3. Adapter les règles de financement pour que les appels à projets ne fragilisent pas les établissements

Les appels à projets doivent s'intégrer dans un modèle global de financement des établissements. La diversification des ressources s'est traduite notamment par une augmentation significative des financements sur appels à projets. Cela génère des besoins de ressources humaines supplémentaires. Or, les règles actuelles conduisent souvent à financer des emplois contractuels, en majorité à durée déterminée et le plus souvent nouveaux. Ce mécanisme augmente la masse salariale et dégrade sa soutenabilité via une faible prise en compte des coûts complets. Dans le même temps, cela limite la professionnalisation et la capitalisation sur des compétences déjà présentes dans les établissements. Ainsi, un financement additionnel destiné à soutenir l'établissement peut fragiliser sa trajectoire financière et son organisation.

Les ressources financières issues des projets doivent permettre de financer tous les types d'emplois. Le recours à des personnels titulaires offrirait une souplesse utile aux universités, leur ouvrirait la possibilité de capitaliser sur les compétences disponibles en interne, de sécuriser les missions, d'anticiper les départs et de limiter la succession de contrats courts. Cela dégagerait aussi des marges, sous réserve que :

- ♦ l'État ne réduise pas, en parallèle, la subvention pour charges de service public ;
- ♦ les établissements déploient une analyse fine de la soutenabilité et un contrôle interne rigoureux.

L'idée n'est pas de lever toute contrainte dans l'usage de ces ressources, mais d'offrir aux établissements les moyens de les utiliser de manière plus stratégique, autonome et responsable³⁴.

4. Consacrer la subsidiarité en établissant l'université comme lieu de la décision et accompagner la transformation des métiers

L'université doit devenir le lieu principal de décision en matière de ressources humaines. Malgré les réformes successives, la France se situe au 31^e rang européen sur 35 en matière d'autonomie dans le domaine des ressources humaines selon l'European University Association³⁵ (EUA). La gestion demeure fragmentée entre les établissements, les rectorats, l'administration centrale et des instances comme le conseil national des universités (CNU). Cela s'observe à propos des

³⁴ À l'inverse, il convient de permettre d'inscrire les doctorants sur le plafond d'emplois des établissements lorsqu'ils sont financés par des subventions publics afin qu'une saturation du plafond d'emplois ne contraigne pas leur nombre, compte tenu du fait qu'il s'agit d'étudiants en contrats à durée déterminée.

³⁵ *University Autonomy in Europe* par Thomas Estermann et Terhi Nokkala.

sanctions (cf. tableau 2) ou de la gestion des carrières. Cette fragmentation complexifie les procédures, allonge les délais de traitement et limite la capacité des universités à agir comme de véritables employeurs responsables.

Tableau 2 : répartition des compétences concernant les sanctions pour deux corps de catégorie A des filières administratives

Niveau de sanction	Attachés d'administration de l'État	Ingénieurs d'études
Premier groupe	Rectorat	Établissement
Deuxième groupe	Rectorat	Ministère
Troisième groupe	Ministère	Ministère
Quatrième groupe	Ministère	Ministère

Source : mission à partir des données de la direction générale des ressources humaines.

La qualité d'employeur des universités doit être renforcée sur l'ensemble de la chaîne des ressources humaines. Le rôle des établissements doit être renforcé, depuis le recrutement jusqu'à la gestion de carrière, en passant par l'exercice du pouvoir disciplinaire. Cette délégation de responsabilité peut être progressive, dans le cadre d'une discussion avec les acteurs et les partenaires sociaux. Elle ne remet pas en cause l'évaluation par les pairs des enseignants-chercheurs, mais elle consacre l'université comme le lieu de droit commun pour l'instruction, la gestion et la décision en matière de ressources humaines, quitte à prévoir, si besoin, un pôle d'assistance et d'appui au niveau de l'administration centrale.

La subsidiarité suppose de positionner chaque échelon autour de sa valeur ajoutée propre :

- ♦ l'échelon central devrait assurer le pilotage et le conseil stratégiques, l'expertise juridique, ainsi que la garantie du cadre réglementaire global ;
- ♦ l'échelon déconcentré, c'est-à-dire les rectorats, aurait vocation à jouer un rôle d'appui, d'analyse de données territoriales et d'accompagnement de proximité ;
- ♦ l'échelon opérateur, à savoir les universités, deviendrait le lieu principal de gestion et de décision. Cette évolution doit s'accompagner d'une clarification interne entre services centraux et composantes, ainsi que d'une professionnalisation accrue des équipes des ressources humaines.

Les cadres de travail doivent mieux refléter la réalité du fonctionnement universitaire.

L'application du cadre statutaire peut ainsi être adaptée à la spécificité des missions des universités, en particulier sur le volet du temps de travail annuel, qui est inférieur aux 1 607 heures réglementaires³⁶. La convergence avec le droit commun peut faire l'objet d'un encadrement qui concilie la réglementation et la réalité du travail, notamment pour prendre en compte le temps masqué et le rythme de l'année universitaire. Pour les enseignants et les enseignants-chercheurs, la prise en compte de l'ensemble des activités³⁷ doit pouvoir être mieux intégrée, à la fois dans la rémunération, dans le décompte annuel des heures et dans le déroulement de la carrière, sans déroger aux durées légales de travail prévues. À ce titre, si le service des enseignants-chercheurs est fixé à 192 HETD, la possibilité pourrait être ouverte, dans le cadre d'une contractualisation pluriannuelle, sur la base du volontariat et en cohérence avec les objectifs de l'établissement, d'adapter le temps de travail aux diverses activités, à leurs évolutions et à leurs temporalités tout au long de la carrière.

La transformation des métiers impose un effort massif de formation continue et d'accompagnement. Les établissements doivent faire face à l'émergence de nouveaux métiers, au renforcement des expertises attendues et à l'impact des évolutions numériques. Cette transformation doit devenir une composante à part entière des contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) et suppose une maturité accrue de la gestion des universités, notamment par la mise en place d'une cartographie des emplois et des compétences. Cela suppose aussi un appui national renforcé en matière de formation. La création du futur établissement public intégrant l'agence de mutualisation des universités et des établissements (Amue) doit ainsi être l'occasion, pour le MESRE, de repenser sa politique de formation continue et la place respective des acteurs concernés, notamment l'Amue, l'institut des hautes études de l'éducation et de la formation (IHE2F) et France Universités.

³⁶ Rapport de la Cour des comptes relatif au temps de travail des personnels non enseignants des universités en date de septembre 2019.

³⁷ Responsabilités collectives, formation continue, apprentissage, relations avec le secteur économique, montage de projets ou de dossiers.

Fiche 3

Liberté et responsabilité des universités en matière immobilière

La maîtrise de la dimension immobilière est une condition de réussite de la mise en œuvre de la stratégie des universités. La gestion immobilière ne fait pas partie des missions d'un établissement d'enseignement supérieur et de recherche inscrites dans le code de l'éducation. Pour autant, la stratégie de déploiement de l'université doit nécessairement intégrer la dimension immobilière, que ce soit en matière d'usages ou de financements. En outre, les universités utilisent un foncier et un immobilier importants qui doivent s'insérer dans les villes et territoires. Considérant ces enjeux, la valorisation, l'aménagement et la mise en cohérence de cet ensemble sont une priorité.

1. Mieux maîtriser un patrimoine immobilier hétérogène et vieillissant pour améliorer le service public universitaire

Les universités sont des acteurs majeurs de leur territoire d'implantation grâce au troisième patrimoine immobilier de l'État. Le développement des surfaces du parc immobilier des universités depuis les années 1950 a été considérable, notamment grâce aux plans U2000, U3M et Campus. En 2024, 69 universités³⁸ disposaient de 13,9 millions de m² de surface utile brute (SUB) totale, pour 5 394 bâtiments, avec une moyenne de 202 000 m² par établissement, surface à laquelle il convient d'ajouter 6 000 hectares de foncier non bâti, tout aussi stratégique. Environ un quart de cette SUB totale (22,8 %) est le fait de cinq universités : Aix-Marseille, Bordeaux, Lille, Lorraine et Strasbourg.

Le parc immobilier universitaire est très hétérogène du fait de son âge, de son état, de ses usages et de sa propriété. Outre les contraintes spécifiques d'un patrimoine parfois historique, l'état du parc immobilier universitaire reste très divers³⁹, avec des retards encore importants en matière de performance énergétique et d'accessibilité. Ainsi, 60 % des surfaces sont dans un état satisfaisant ou neuf, 34 % dans un état peu ou pas satisfaisant⁴⁰, et ce en dépit de plans de financement nationaux importants : CPER, plan Campus, premières vagues de dévolution ou encore plans de relance. À ce dernier titre, sur une enveloppe de 2,7 Md€ pour les bâtiments de l'État et de l'enseignement supérieur et de la recherche, 561 projets portés par des

³⁸ Tableau de bord des universités de la DGESIP.

³⁹ Open-data du MESRE.

⁴⁰ 6% des surfaces ne seraient pas classées.

universités ont été retenus pour un montant total de 713 M€. Certains établissements recevant du public (ERP) font même l'objet d'un avis défavorable de la commission de sécurité⁴¹. En termes de performance énergétique, 41 % des bâtiments se trouvent en classe D ou inférieure, tandis qu'en termes d'émission de gaz à effet de serre, 26 % sont notés D ou pire⁴². En matière d'accessibilité, seulement 18 % des surfaces jugées dans un état réglementaire et fonctionnel. Cette hétérogénéité se retrouve à plusieurs niveaux :

- ♦ des usages divers avec certains locaux dédiés à l'activité d'enseignement, tandis que d'autres le sont à la recherche, avec parfois des équipements scientifiques ou de la documentation, à la vie étudiante ou aux activités de pilotage ;
- ♦ des propriétaires différents : 82 % du parc universitaire est la propriété de l'État, 12 % appartient à des collectivités territoriales, 3 % à des tiers dont les ONR et 3 % aux universités elles-mêmes⁴³ ;
- ♦ des véhicules juridiques divers ;
- ♦ des équipements scientifiques souvent liés à l'immobilier et de natures très diverses.

La capacité des universités à assurer l'entretien et la rénovation de leur immobilier est très disparate. Celle-ci dépend notamment de la nature même du patrimoine en question, du bénéfice ou non des différents plans de soutien mis en place, des compétences internes aux établissements et de leurs contraintes budgétaires. Les dépenses moyennes annuelles de gros entretien et renouvellement (GER) varient ainsi de moins de 5 € par m² à plus de 100 € selon les établissements, avec une majorité à un niveau beaucoup trop faible, alors que la direction de l'immobilier de l'État (DIE) préconise une dépense annuelle moyenne de 30 euros par m². Les difficultés financières des établissements peuvent conduire à des arbitrages de court terme, au détriment de l'entretien régulier des bâtiments, alourdissant leur « *dette technique* ».

La maîtrise de la dimension immobilière par les universités constitue un enjeu fort de leur développement. Elles supportent déjà quasiment la totalité des charges du propriétaire qui pèsent sur leur budget annuel, en investissement comme en fonctionnement. Après la masse salariale, il s'agit du premier poste de dépenses de fonctionnement, poste par ailleurs particulièrement sensible aux variations des coûts des fluides.

⁴¹ 8% d'après l'Arties, association des responsables techniques de l'immobilier de l'enseignement supérieur.

⁴² 24% ne sont pas classés.

⁴³ Rapport de la Cour des comptes d'octobre 2022 et données issues de la direction de l'immobilier de l'État (DIE).

2. Accélérer la dévolution du patrimoine immobilier aux universités

Encadré 3 : Un déploiement progressif de la dévolution du patrimoine immobilier

La dévolution du patrimoine, prévue dans le cadre de la loi de 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, concerne actuellement onze établissements. La première vague a concerné, en 2011, les universités de Clermont I, Poitiers et Toulouse I. La deuxième vague a intégré les universités d'Aix-Marseille et de Bordeaux en 2019, de Caen en 2020 et de Tours en 2021 ainsi que, en 2023, les universités de Clermont Auvergne, polytechnique des Hauts-de-France (UPHF), Centrale Supélec et l'université de Rennes. Seuls les trois établissements de la première vague ont bénéficié de conditions financières favorables.

La généralisation de la dévolution du patrimoine immobilier aux universités est le modèle le plus adapté pour relever les défis présents et à venir. Il s'agit d'un outil essentiel de l'autonomie stratégique des établissements, qui permet notamment de mieux répondre aux évolutions des pratiques de recherche, de formation initiale et continue et de vie étudiante, de mieux valoriser le parc universitaire, de mieux gérer le patrimoine immobilier et les exigences de la transition écologique et énergétique, en lien avec la spécificité des activités. À la lumière des retours d'expérience positifs des universités déjà bénéficiaires, et au regard du projet de création d'une foncière publique, le contexte est propice pour accélérer la généralisation de la dévolution. Comme l'indique l'IGÉSR⁴⁴, la création d'une foncière d'État pour mutualiser la gestion du patrimoine immobilier de l'enseignement supérieur et de la recherche présente des avantages théoriques indéniables :

- ♦ optimisation des coûts par la centralisation des achats, de la maintenance et des rénovations, avec des économies d'échelle potentielles ;
- ♦ maîtrise des risques pour les établissements les plus fragiles qui peinent à assumer seuls la charge de la propriété ;
- ♦ cohérence nationale dans la mise en œuvre des politiques publiques, notamment pour les projets transversaux (transition écologique, accessibilité).

⁴⁴ Rapport de l'IGÉSR en date de 2024 et relatifs aux défis et opportunités dans la gestion du patrimoine immobilier des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

Toutefois, dans le cas des universités, ce projet aurait trois inconvénients majeurs :

- ♦ compte tenu de l'ampleur du projet, il est probable que les universités ne soient pas prioritaires au regard de leurs spécificités, avec le risque de geler la situation alors que des besoins urgents existent ;
- ♦ perte d'autonomie et de ressources mobilisables pour leur stratégie ;
- ♦ démobilitation possible des acteurs : les financeurs, à l'instar des collectivités territoriales, pourraient être moins incités à s'engager financièrement sur un patrimoine qui relève d'une structure nationale, tandis que les établissements risquent également de se désengager de la gestion bâtiminaire.

Dès lors, chaque université devrait se positionner sur la dévolution au plus tard en 2027, sans attendre la fin des contrats de plan État-région (CPER) en cours. Cela pourra être fait de manière d'autant plus avisée que les modalités générales d'accompagnement seront fixées et que les contours de la foncière seront connus en amont.

3. Prévoir des modalités de financement adaptées à la mise en œuvre de la généralisation de la dévolution

Pour bénéficier au mieux des avantages de la dévolution, un accompagnement des établissements est nécessaire. Les modes de financement actuels répondent mal aux besoins de maintenance et de rénovation du patrimoine. Leur rythme et leurs conditions sont trop variés pour assurer une visibilité pluriannuelle indispensable en la matière. Les appels à projets récents, certes bienvenus pour financer des projets ponctuels, ont parfois conduit à revoir les priorités internes et à détourner les ressources de travaux d'ampleur. Le CPER pour l'immobilier universitaire est le véhicule principal de la construction et, depuis quelques années surtout, de la rénovation des bâtiments universitaires. Ces projets sont parfois pilotés sans lien avec la stratégie d'ensemble de l'établissement ou dans des calendriers distincts, tandis que les sommes mobilisées sont pourtant conséquentes. Sur la dernière période close, pour le CPER 2015-2021, cela représente 925 M€ pour l'État et 1,3 Md€ pour les collectivités territoriales, dont 1 Md€ pour les seules régions, acteurs majeurs de l'exercice.

Le financement de la dévolution nécessite une refonte de la contractualisation de la dimension immobilière avec l'État. Les crédits État annuels des CPER, les enveloppes de mise en sécurité-accessibilité et les crédits non encore employés du plan Campus⁴⁵ pourraient constituer une dotation dédiée à la dévolution. Cette dotation pourrait

⁴⁵ Depuis 2008, plusieurs campus sont bénéficiaires des crédits du Plan Campus, à hauteur de 5 Md€ de dotation extrabudgétaire. Si le financement de la majeure partie des projets est achevé ou encore en cours (loyers PPP), certains crédits ne sont pas encore engagés.

utilement être complétée par des crédits provenant d'une démarche similaire à France 2030 dans le cadre d'un programme dédié pour soutenir la démarche ou d'une mobilisation spécifique de ressources propres (voir la fiche relative à la diversification des ressources). Les établissements resteraient éligibles aux financements d'opérations de rénovation énergétique.

Encadré 4 : l'accompagnement financier des premières vagues de dévolution

L'accompagnement financier des transferts de la première vague de dévolution a été soutenu d'un point de vue financier. Pour Clermont I, Poitiers et Toulouse I, des dotations initiales de mise aux normes de 14 M€, 7 M€ et 6 M€ respectivement ont été financées, auxquelles s'ajoute une dotation récurrente annuelle sur vingt-cinq ans de 6 M€, 11 M€ et 5 M€ respectivement, qui se substitue aux crédits immobiliers que l'État alloue par ailleurs⁴⁶. Les universités sont toutefois restées éligibles, en sus, aux financements d'opérations de rénovation énergétique dans le cadre du plan de relance notamment.

Les transferts de la deuxième vague se sont faits sans financement spécifique. Les universités concernées bénéficient néanmoins du maintien des financements existants (CPER, Campus, sécurité-sûreté et accessibilité), de la garantie d'un retour à 100 % des produits de cession et de valorisation du patrimoine et d'une dotation forfaitaire qui permet de prendre en charge les dépenses liées au transfert de propriété⁴⁷.

Cette dotation forfaitaire a également été versée en 2025 à CentraleSupélec, établissement-composante de l'établissement public expérimental de Paris Saclay, et à l'université de Rennes, établissements de la troisième vague, les plus avancés dans le processus.

Le processus de généralisation de la dévolution doit être accompagné par une contractualisation immobilière qui tienne compte de la situation de chaque université. Cette contractualisation doit s'opérer sur le temps long d'une période de 25 ans, compte tenu du besoin de visibilité pluriannuelle pour maîtriser la dimension immobilière. La définition et le calcul de la part des crédits État qui reviennent de façon sécurisée, et sur la durée, à chaque établissement doivent être établis en fonction d'une analyse fine de l'état de santé des bâtiments, de leurs spécificités, des besoins de leurs activités et de l'importance des travaux nécessaires. Cette répartition doit prendre appui sur des indicateurs nationaux et sur un référentiel interministériel de GER revisité, en tenant compte, notamment, du caractère historique des bâtiments, de leur position géographique et des crédits dont

⁴⁶ Crédits CPER et de mise en sécurité-accessibilité.

⁴⁷ Une attention particulière doit être portée aux modalités de transfert, d'assurance des biens transmis et de temporalité, certaines opérations de la troisième vague n'étant pas finalisées.

l'établissement a déjà pu bénéficier. Elle doit surtout s'appuyer sur les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) de chaque établissement dont la déclinaison opérationnelle doit s'inscrire dans des projets pluriannuels d'investissement (PPI) soutenables, votés et actualisés chaque année en conseil d'administration. Enfin, elle doit s'articuler avec les cibles des contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP), qui doivent comprendre un volet immobilier relié aux stratégies de formation, de recherche, d'innovation, de vie étudiante et de documentation.

Les modalités de mise en œuvre du soutien financier doivent faire l'objet d'une analyse approfondie. Le versement, sous la forme d'un complément de subvention de charge pour service public, ne permet pas de neutraliser les charges d'amortissement des investissements immobiliers ainsi financés, contrairement à la subvention d'investissement. Il oblige l'établissement à disposer des ressources supplémentaires pour venir les couvrir. Le changement de modèle n'est pas trivial et les difficultés financières des établissements, qui impactent à la baisse leur capacité d'autofinancement (CAF), peuvent conduire, dans une phase transitoire, à privilégier la subvention pour charge d'investissement (SCI) et l'identification des ressources et charges immobilières dans un budget annexe. Si le complément de SCSP peut constituer un signal fort pour faciliter le recours aux emprunts (cf. infra), il conviendrait d'apprécier aussi, et en amont, le positionnement des collectivités territoriales sur ce point, dans l'élaboration d'un plan de financement commun de projets partagés.

4. Accompagner la professionnalisation et le changement de posture des établissements

La dévolution doit permettre d'améliorer le positionnement des universités sur leur territoire. Elle facilite une compréhension mutuelle des enjeux pour le territoire et permet de mieux répondre à ses besoins. La disparition du CPER, tel qu'il existe à l'heure actuelle, dans le cadre d'une dévolution généralisée, doit ouvrir la voie à une discussion directe entre les établissements et les collectivités, notamment les conseils régionaux, d'abord sur des projets partagés, et y compris dans le cadre défini par la loi 3DS sur les sociétés publiques locales universitaires, dont il convient de soutenir le développement sur un périmètre plus large que le logement.

La généralisation de la dévolution doit être l'occasion de repenser et de simplifier les relations avec les acteurs territoriaux. Si la dévolution ne concerne que les biens dont l'État est propriétaire, elle doit aussi donner l'occasion d'échanger avec les collectivités territoriales sur la dévolution des biens dont elles sont elles-mêmes propriétaires, mis à disposition des universités, notamment dans le cadre du développement d'antennes. Il convient ainsi de revoir les modalités de mise en œuvre du fonds de compensation TVA afin de maintenir la possibilité de remboursement

d'une partie de la TVA payée par la collectivité dans le cadre de l'investissement géré par l'université dévolue, et non plus à l'État.

Le patrimoine dévolu aux universités par l'État doit comprendre l'ensemble des biens d'un même campus. Dans une nécessaire cohérence de gestion et de mutualisation des compétences au niveau d'un campus, et au regard de la mise en place de la foncière, le patrimoine d'un même campus, quel qu'en soit l'affectataire actuel, devrait être géré par une seule entité. Au-delà des questions immobilières, cela permettrait de couvrir l'ensemble de la vie de campus et de son urbanisation, en lien avec les acteurs locaux. Cela intégrerait encore davantage les universités au sein des enjeux de développement économique et de transport, dans une dynamique cohérente de territoire.

La généralisation de la dévolution doit aussi s'accompagner d'un élargissement des recours à l'emprunt. L'accès des universités, désormais plus matures, à l'emprunt doit être facilité pour mettre en œuvre leur stratégie immobilière. En lien avec une gestion dynamique de la trésorerie, l'emprunt permet de diversifier et de consolider les sources de financement, dès lors que les opérations concernées sont financées dans une démarche pluriannuelle. Elles doivent, pour cela, être accompagnées dans l'appropriation des dispositifs de financement proposés, en particulier par la Banque Européenne d'Investissement (BEI)⁴⁸ et la Banque des Territoires. Les plans de financement doivent se nourrir des économies à venir et des produits issus de la valorisation. À l'instar des dispositifs *Intracting* qui permettent de réaliser des travaux de performance énergétique sur les bâtiments publics pour générer des économies d'énergie à court terme, les universités ont montré que des travaux de rénovation pouvaient être financés *a posteriori* par des économies d'énergie réalisées.

La dévolution est un levier pour développer la valorisation du patrimoine dont les produits peuvent concourir aux plans de financement. La Cour des comptes⁴⁹ insistait sur l'importance du transfert de propriété pour une autonomie pleine des universités en la matière : « *L'enjeu porte sur la valorisation du parc immobilier (locations, cessions, etc.) et la capacité à procurer des revenus récurrents aux établissements pour en assurer une meilleure maintenance* ». Les produits de valorisation immobilière restent faibles à ce stade⁵⁰, pour se limiter parfois encore à de la location ponctuelle. Les établissements déjà bénéficiaires de la dévolution ont démontré leur capacité à faire davantage, grâce à une montée en compétences en la matière : gestion locative ou événementielle, programmes, création d'un incubateur ou d'une pépinière

⁴⁸ Une révision des seuils plancher pour emprunter à la BEI peut en ce sens être utile.

⁴⁹ Rapport de la Cour des comptes d'octobre 2022 sur l'immobilier universitaire – du défi de la croissance à celui du transfert de propriété.

⁵⁰ Malgré une hausse de 68 % des ressources collectées via l'immobilier et le foncier entre 2018 et 2025, les recettes des EPSCP issues de ces activités représentent moins de 1 % de l'ensemble de leurs recettes, pour un montant en 2025 de 121 M€.

d'entreprises, production et revente d'énergie, cession, etc. Une maîtrise directe pleine et entière du patrimoine facilite sa valorisation dans le cadre d'une stratégie dédiée.

La professionnalisation des équipes est un prérequis majeur. Une attention particulière doit être accordée aux ressources humaines pour dépasser en particulier les difficultés à recruter les profils spécifiques, du fait de la concurrence et des défauts d'attractivité liés notamment aux conditions de rémunération. Un renforcement de la formation continue dans une démarche interministérielle est également nécessaire.

Pour les universités qui ne souhaiteront pas bénéficier de la dévolution de leur patrimoine immobilier, le passage dans le giron de la foncière de l'État devra être accompagné. En effet, la mise en place de la foncière de l'État transformera les universités qui ne bénéficieront pas de la dévolution de leur patrimoine en locataires qui devront payer un loyer pour contribuer au modèle économique de la nouvelle structure⁵¹. Cependant, des solutions alternatives à la foncière nationale peuvent être envisagées au regard de la spécificité de l'activité universitaire. En matière d'immobilier universitaire, les universités de la région Île-de-France en particulier se caractérisent par la présence de l'EPAURIF qui accompagne les établissements franciliens, notamment en matière de maîtrise d'ouvrage, mais aussi pour l'élaboration des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI)⁵². L'extension de son champ de compétence, éventuellement sous une forme régionalisée, pourrait constituer un noyau d'appui à une structure de foncière propre aux universités, même si l'EPAURIF n'a aujourd'hui pas de fonction de *facility* ni de *property management*. La création d'une foncière spécifique aux universités, sous la forme d'une filiale nationale de la foncière publique générale et de l'EPAURIF étendu, est ainsi envisageable. Une réflexion sur une mutualisation des compétences locales, ou une structuration spécifique, devrait être menée au profit des universités qui ne souhaitent pas s'engager dans la démarche de dévolution afin d'éviter une nouvelle fragmentation susceptible de nuire à la cohérence de l'action publique universitaire. D'autres solutions, organisées autour d'acteurs publics régionaux, au-delà du cadre universitaire, sont également envisageables, de même que des solutions plus locales du type des sociétés universitaires locales immobilières (SULI) en partenariat avec des acteurs locaux.

⁵¹ La solution de foncière demande à être travaillée sur le plan de son modèle de gouvernance et de son modèle économique (loyers, investissement, GER, ...), au regard des risques qu'il convient de mesurer par rapport à la situation actuelle.

⁵² Une partie substantielle du patrimoine parisien est en outre détenue par la ville de Paris.

Fiche 4

Inscrire les appels à projets dans une vision de long terme pour assurer un financement effectif, dynamique et rationalisé

L'appel à projets est désormais une modalité majeure de financement des universités. Il soutient la formation, la recherche, la science avec et pour la société, la vie étudiante, l'immobilier et la transformation du paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche. Courante dans les modèles étrangers, cette modalité s'est développée en France au cours des dernières années et représente 10 % des recettes des EPSCP en 2025. Cette montée en puissance a été permise grâce à l'action conjointe de l'agence nationale de la recherche (ANR) et des programmes d'investissements d'avenir (PIA), puis dans le cadre de France 2030. Elle concerne désormais l'ensemble des activités universitaires et modifie les relations avec leurs partenaires, en particulier les collectivités territoriales, ainsi que les coopérations entre établissements.

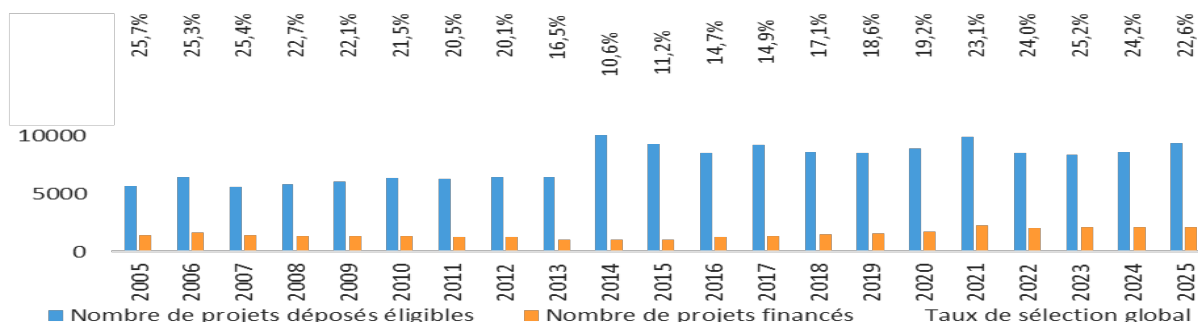
1. Des financements par appels à projets devenus incontournables

Le recours aux appels à projets répond à des enjeux multiples. Ils permettent aux financeurs de définir leurs priorités et les niveaux de financement associés. Ils ouvrent également la possibilité de flécher des ressources vers une activité spécifique (recherche, formation, gestion...) et permettent des adaptations en fonction du degré de précision du fléchage et des objectifs associés. Ils évitent aussi le saupoudrage et la dilution induite des moyens grâce à la sélection des projets les plus qualitatifs, au regard du budget disponible. Pour les bénéficiaires, il assure, *modulo* leur capacité ou leur agilité à répondre aux appels à projets et leur fléchage, une certaine équité dans l'accès à ces financements.

Cette modalité de financement soulève des critiques. La préparation des réponses, la sélection et la gestion des projets mobilisent des moyens importants, sans effet direct sur l'activité, surtout lorsque les taux de réussite sont faibles. En outre, certains établissements, ou certaines disciplines, se sentent, et sont, parfois exclus de ce type de financements à cause des fléchages opérés. Pour que ce mécanisme soit le plus acceptable possible, il faut que les critères de sélection soient transparents et les choix objectivables. Le taux de sélection doit aussi rester à un niveau à la fois incitatif et crédible, pour qu'un nombre suffisant de bons projets soit retenu. En ce sens, pour les projets de recherche ANR, un taux compris entre 20 % et 30 % paraît adapté. Ce seuil peut toutefois varier selon les dispositifs, notamment lorsque les appels à projets ne sont pas annuels. Il devra être réexaminé si le nombre de candidatures continue d'augmenter, en particulier avec l'essor des modèles d'intelligence artificielle

généraliste qui appuient les équipes concernées dans la préparation des dossiers de candidature.

Graphique 16 : évolution du nombre de projets éligibles déposés et du taux de sélection à l'agence nationale de recherche



Source : agence nationale de la recherche.

Le financement par appels à projets est devenu incontournable pour les universités.

La nature des financeurs et les orientations stratégiques retenues sont d'une grande diversité, et ce, à plusieurs niveaux :

- ♦ à l'échelle européenne, notamment avec le programme Horizon Europe ;
- ♦ au niveau national, en particulier via l'ANR, les trois PIA puis France 2030 ;
- ♦ à l'échelon territorial, avec le financement d'une partie de la politique enseignement supérieur, y compris en lien avec la vie étudiante, et de recherche par les collectivités territoriales ;
- ♦ au sein des établissements avec le développement des appels à projets internes ;
- ♦ avec des acteurs privés, à l'instar des appels à projets portés par les fondations.

Une plus grande cohérence des différents niveaux de financement évite la dispersion.

Le plan d'action ANR 2026 s'inscrit dans cette dynamique par le renforcement de l'articulation avec le programme-cadre de la Commission européenne Horizon Europe, et par le déploiement de dispositifs pour inciter davantage de chercheurs à participer aux appels à projets de ce programme. En parallèle, il réaffirme les priorités stratégiques de l'État, notamment en matière d'intelligence artificielle, de technologies quantiques, de lutte contre les troubles du neurodéveloppement ou contre les maladies rares.

2. La place des universités dans le paysage français et européen des appels à projets

Les financements du secrétariat général pour l'investissement (SGPI) représentent aujourd'hui une part importante du financement des universités. Le Plan France 2030, doté de 54 Md€, intègre le quatrième plan d'investissement d'avenir (PIA 4) qui a pris

la suite des trois précédents PIA, dotés respectivement de 35 Md€, 12 Md€ et 10 Md€. Après une période de concentration des moyens au bénéfice de quelques établissements, la politique actuelle vise à une meilleure répartition entre les universités, à la fois dans le cadre du PIA et de France 2030. Les appels à projets cherchent désormais à financer une transformation plus large du paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche⁵³. Pour cela, les appels à projets compétitifs de France 2030 et du PIA requièrent souvent des coopérations entre acteurs pour répondre aux projets ou pour atteindre des masses critiques. Cela donne lieu à des négociations, notamment pour définir le porteur des projets, y compris avec les ONR ou des acteurs sociaux-économiques.

L'ANR est également un outil incontournable du financement de la recherche dans les universités. Si l'ANR gère une grande partie des appels à projets de France 2030 concernant l'enseignement supérieur et la recherche (ESR), elle est d'abord l'opérateur national de référence pour les appels à projets de recherche. Ceux-ci sont devenus, avec les appels à projets européens, essentiels pour financer les activités de recherche, les financements de base ne suffisant plus pour soutenir les travaux dans certaines disciplines, notamment expérimentales. Les projets de l'agence bénéficient d'un soutien à la gestion et à l'environnement des projets sous la forme d'un préciput qui ne couvre pas le coût complet. Ce préciput est réparti en quatre parts :

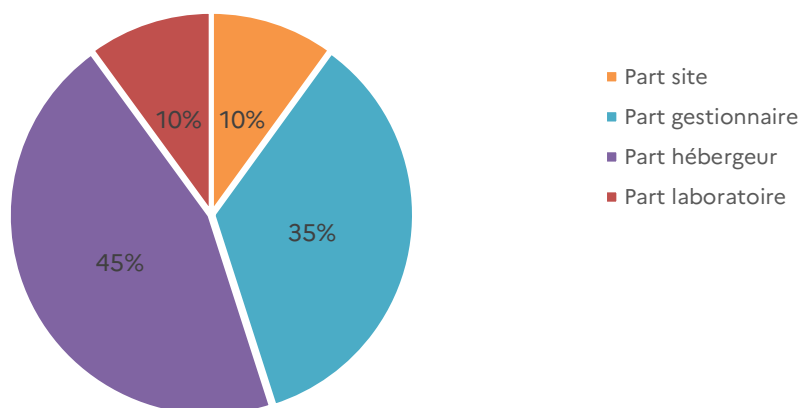
- ♦ la part « *gestionnaire* » pour couvrir les frais généraux de l'établissement ;
- ♦ la part « *hébergeur* » qui est une contribution aux coûts et à la qualité de l'hébergement des équipes ;
- ♦ la part « *laboratoire* » qui soutient la stratégie scientifique et le financement des unités de recherche ;
- ♦ la part « *site* » qui prend la forme d'une contribution à la stratégie scientifique partagée du site d'implantation.

Les universités reçoivent 38,6%⁵⁴ du préciput, en majorité sur la part gestionnaire.

⁵³ Données SGPI - ANR : 17 IDEX/ISITE confirmés - 24 PUI - 44 ASDESR - 46 EXCELLENCES - 50 universités engagées dans 36 projets NCU, 70 universités cheffes de file de projets CMA.

⁵⁴ Soit 91 M€.

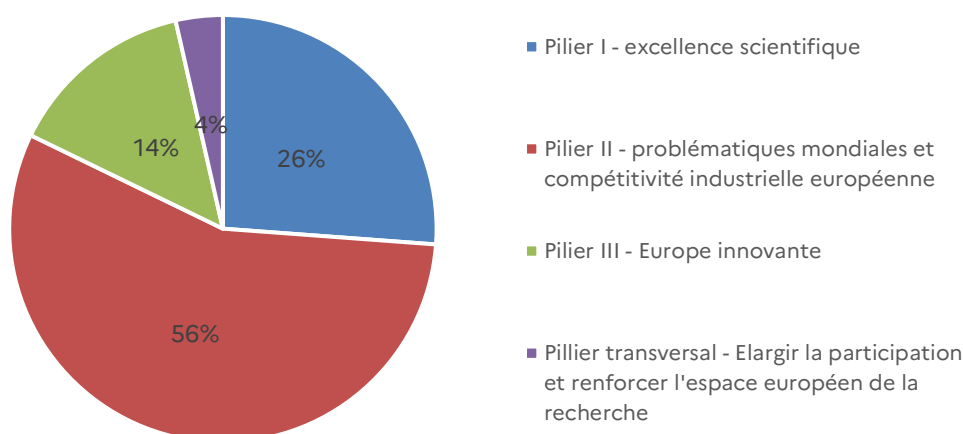
Graphique 17 : règle de répartition du préciput par l'ANR



Source : agence nationale de la recherche.

Au niveau européen, la France occupe une place importante, mais encore insuffisante, dans la captation des appels à projets. À l'échelle du programme Horizon Europe, la France se classe au deuxième rang des bénéficiaires derrière l'Allemagne, en captant 11,4 % des subventions totales⁵⁵. Ce taux de retour reste faible comparé à la contribution de la France qui s'élève à 17 % du budget de l'Union européenne. La France se situe néanmoins au quatrième rang européen pour le nombre de projets subventionnés et au cinquième rang en termes de volume de candidatures. Elle se positionne en revanche difficilement en coordination des projets collaboratifs avec seulement 8,6 % des projets coordonnés, derrière l'Espagne, l'Italie et l'Allemagne.

Graphique 18 : répartition du budget Horizon Europe par pilier

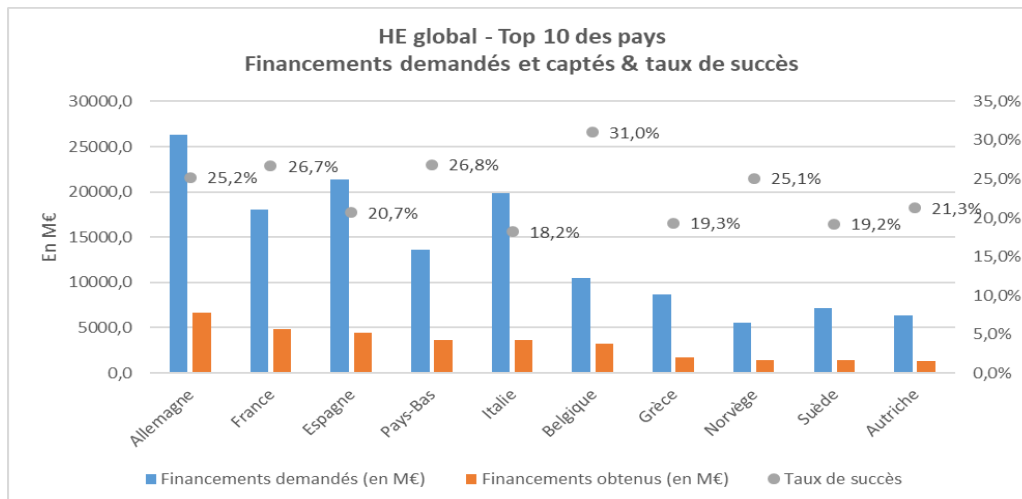


Z

Source : horizon Europe.

⁵⁵ Bilan à mi-parcours de la participation française au programme Horizon Europe 2 - DGESIP/DGRI - 15 janvier 2025.

Graphique 19⁵⁶ : comparaison de dix pays européens en matière de financements demandés, de financements obtenus et de taux de succès



Source : agence nationale de la recherche.

Les financements dont bénéficie la France sont variables en fonction des piliers du programme Horizon Europe. Le bilan intermédiaire met en avant une part captée des financements européens par la France comprise entre 11,8 % et 13,6 % sur le premier pilier, entre 5,9 % et 12,8 % sur deuxième pilier, entre 7,8 % et 14,2 % sur le troisième pilier et entre 2,7 % et 8,5 % sur le pilier transversal. Compte tenu des enveloppes financières allouées à ces différents piliers, les marges de progression pour la France et ses établissements sont majoritairement sur le deuxième pilier. L'information sur ce point devrait être plus largement partagée et les établissements incités à construire davantage de coopérations avec le monde socio-économique afin de capter une part croissante de ces financements. De plus, l'implication et la coordination des actions françaises auprès des institutions européennes doivent être renforcées, en associant les collectivités territoriales.

3. Les appels à projets nécessitent une adaptation organisationnelle.

Le financement compétitif a des effets structurants sur les ressources humaines. La majorité des appels à projets impose pour les recrutements un statut de contractuel (CDD ou CDI de projets). Si ce type de recrutement est légitime pour les doctorants ou postdoctorants, il l'est moins pour d'autres types d'emplois et a des conséquences multiples en termes de difficultés de recrutement, de faible capitalisation sur les compétences en lien avec un *turn-over* élevé, de distorsion entre les titulaires et les contractuels ou encore de fragilité des compétences. Cela induit en

⁵⁶ Bilan à mi-parcours de la participation française à Horizon Europe 2021-2023 – DGESIP/DGRI - janvier 2025.

outre une inflation de la masse salariale qui déséquilibre le modèle global de financement. C'est la raison pour laquelle la mission préconise de permettre aux établissements de financer tout type d'emplois sur les financements d'appels à projets.

Les appels à projets ont aussi entraîné une évolution des activités des personnels enseignants-chercheurs au détriment des missions de formation et de recherche. Ces derniers expriment une lassitude devant la multiplication et la complexité des appels à projets dont la sélectivité est parfois très importante. C'est pourquoi il convient, en particulier pour les projets européens, de professionnaliser l'accompagnement et la reconnaissance de leur implication et de revoir l'organisation pour renforcer la recherche alors que la France est en dernière position au sein des 27 états membres en termes de nombre de publications par ETP chercheur.

Il convient de renforcer l'appui, la stabilité et la professionnalisation dont bénéficient les universités en matière d'appels à projets. Pour cela, il faut permettre la prise en compte, sur les financements des appels à projets de la masse salariale, de tous les types de personnels, sans que cela entraîne une réduction de la subvention pour charges de service public (SCSP). Les universités ont en effet développé des équipes de soutien au montage et à la gestion de projets, ainsi que des financements d'amorçage internes et des accompagnements pour inciter les chercheurs à répondre aux appels à projets, notamment européens. Si cela amène à développer utilement des mécanismes internes de sélection, cela permet surtout d'expérimenter et de favoriser une montée en compétences des équipes. Cependant, la France est en retard en matière de soutien administratif aux chercheurs. Développer l'appui aux scientifiques est indispensable. Il s'agit d'inciter les universités à mettre en place une organisation permettant à l'établissement de faciliter les partenariats, la coopération et la mutualisation.

4. Les fragilités du modèle de financement par appels à projets et les avancées à renforcer

Le financement par appels à projets reste un levier utile, à condition d'être ciblé. La mission considère que le financement par appels à projets constitue un atout pour répondre aux enjeux stratégiques nationaux, pour favoriser la coopération entre les établissements et pour prévenir le décrochage vis-à-vis des standards européens. Toutefois, cette modalité de financement doit être réservée à des objets pertinents de nature à favoriser les démarches expérimentales ou de mise en concurrence sur une thématique pour sélectionner les meilleurs projets. À l'inverse, il convient de mettre fin à la multiplication des petits appels à projets et d'éviter que ce mode de financement soit utilisé pour pallier le manque de moyens nécessaires à l'accomplissement des missions de base des établissements ou pour financer des politiques publiques générales. En ce sens, les établissements devraient systématiser les analyses coûts-avantages avant toute réponse aux appels à projets. La mission

préconise ainsi d'orienter les objectifs en matière de réponse aux appels à projets en cohérence avec la stratégie de l'établissement.

La montée en puissance des financements compétitifs pose une question de soutenabilité. Quand leur part devient importante dans le budget des établissements, une baisse brutale de ces ressources n'est plus marginale pour l'activité, ni pour le modèle économique global. Cela pose donc la question de l'équilibre entre les financements libres et les financements compétitifs des activités, ainsi que celle de leur prévisibilité. Les établissements demandent régulièrement une pérennisation des moyens une fois le projet achevé, mais ce n'est pas la vocation des appels à projets, temporaires par nature. En revanche, la mission considère que les volumes globaux de financement de chaque type d'appels à projets doivent être suffisamment stables et réguliers pour permettre aux établissements d'anticiper des relais financiers une fois les projets achevés. À ce titre, le non-respect de la trajectoire financière, pour l'ANR, de la loi de programmation de la recherche (LPR), ainsi que les baisses de financements attribués par France 2030 sont des alertes à prendre en compte.

De leur côté, les universités doivent vérifier que les coûts de gestion demeurent inférieurs au gain attendu, définir une politique de répartition des frais de gestion ou du préciput, et davantage considérer les coûts complets. Les coûts indirects des appels à projets, qui ne sont pas couverts par l'enveloppe de l'appel à projets, pèsent sur les finances globales et menacent l'équilibre budgétaire des établissements. C'est la raison pour laquelle la mission préconise d'aller, autant que possible, vers la prise en compte des coûts complets et une meilleure maîtrise, par les établissements, des coûts de leurs activités grâce au développement d'une comptabilité analytique, ainsi que d'un référentiel national de coûts, et d'une procédure formalisée de validation de la dimension financière des projets.

Les établissements et organismes ne doivent pas s'affronter entre eux sur la gestion des projets, notamment en matière de calcul des frais de gestion. Une amélioration des pratiques et un recul de la concurrence entre institutions, au profit de la construction conjointe au gré de réponses collectives à des appels à projets ou de financements partagés sont à noter. Le programme ASDESR qui poursuit un objectif d'augmentation des ressources propres, notamment grâce à une meilleure captation des financements européens et de la formation continue, en est un bon exemple. De même, les alliances européennes qui poussent les établissements à repenser leur stratégie européenne, à structurer leurs coopérations et à moderniser leurs pratiques administratives leur permettent de mieux se positionner par rapport aux standards internationaux⁵⁷. Enfin, les 17 projets démonstrateurs retenus dans DEMOES qui allient les compétences de plusieurs établissements ainsi que celles des collectivités autour

⁵⁷ Rapport de Caroline Censier-Calmus relatif à l'évaluation qualitative de six établissements français impliqués dans une Alliance d'Universités Européennes en date d'octobre 2025.

des démonstrateurs numériques, accompagnent la transformation numérique de l'enseignement supérieur.

La simplification des appels à projets progresse. Sous l'impulsion de l'ANR, des mesures de simplification ont été instaurées avec le passage au financement forfaitaire, l'allégement des justificatifs, l'accélération de la contractualisation, l'évaluation accélérée pour les projets collaboratifs avec les entreprises et la généralisation du principe « *dites-le-nous une fois* ». Pour approfondir cette dynamique de simplification, la substitution du contrôle systématique par un contrôle par échantillonnage — pour les projets non forfaitisés — est une piste à expertiser. De plus, dans une logique de renforcement de l'autonomie des universités, le préciput doit être considéré comme une enveloppe globale que l'université peut répartir librement en interne ou avec ses partenaires, en cohérence avec sa propre stratégie de développement. Ces évolutions supposent toutefois un renforcement parallèle des mécanismes de contrôle interne au sein des établissements.

Fiche 5

Faire le choix de l'autonomie responsable, de la transparence et de la simplification pour piloter les universités

Les universités et leur tutelle doivent reconstruire une relation de confiance réciproque. Des années de malentendus, accentuées par une faible lisibilité des arbitrages, ont progressivement installé un climat de défiance. Ce contexte critique a été alimenté par l'absence de modèle de financement pérenne et lisible. De plus, le processus d'autonomie, resté au milieu du gué, ne responsabilise pas assez les établissements, tandis que la déconcentration vers les rectorats souffre d'un manque de clarté dans la répartition des rôles.

1. La transformation et le renforcement du pilotage de l'enseignement supérieur et de la recherche sont impératifs

La direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) et la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) peinent à appréhender finement la réalité et la singularité des universités. La complexité de cette tâche est accrue par la diversification des signatures et des statuts, a fortiori depuis la création des établissements publics expérimentaux (EPE) et des grands établissements (GE). Cette fragilité se traduit par un affaiblissement de leurs capacités de pilotage. En effet, les directions, absorbées par une place excessive laissée à la gestion au détriment de la stratégie, manquent d'outils de pilotage adaptés. Dès lors, il est difficile de bien accompagner les enjeux d'avenir tandis que le déficit de prospective et de vision globale s'illustre par l'absence de feuilles de route stratégiques partagées et pilotées. Les réorganisations en cours des deux directions portent l'objectif d'un positionnement plus stratégique qui va dans le bon sens.

À cela s'ajoute la complexité du pilotage de la politique de recherche. Il est en effet nécessaire de clarifier les périmètres respectifs d'intervention de la DGRI, de l'ANR et du secrétariat général pour l'investissement (SGPI)⁵⁸. De son côté, le pilotage des ressources humaines souffre des mêmes difficultés avec une répartition des rôles qui n'est plus adaptée à l'autonomie des établissements. Face à ces constats, la mission préconise de renforcer la connaissance mutuelle afin de mieux appréhender les spécificités de chaque établissement. Il appartient au ministère de définir une stratégie claire et des priorités fortes pour donner un cap lisible aux politiques de

⁵⁸ Cour des comptes - La Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle et de la Direction générale de la recherche et de l'innovation – Octobre 2025.

l'enseignement supérieur et de la recherche. Il s'agit d'une condition essentielle pour renforcer la cohérence de l'action de l'ensemble des acteurs.

À l'instar de l'administration centrale, les rectorats exercent aujourd'hui une mission opérationnelle de contrôle budgétaire au détriment d'un véritable rôle de pilotage ou d'accompagnement. Ils peinent à se positionner face à l'autonomie croissante des établissements et aux mutations de leur environnement tandis que leurs interventions en gestion ne permettent pas aux établissements de déployer leur pleine autonomie. L'enjeu n'est pas d'en faire des structures redondantes — de simples « *passe-plats* » — mais bien d'accompagner les universités pour répondre de manière concrète à leurs besoins de gestion, dans un rôle d'appui et de conseil.

Encadré 5: proposition d'évolution du contrôle réalisé par les rectorats

Les rectorats doivent abandonner le contrôle budgétaire⁵⁹ pour se concentrer sur une évaluation stratégique. Il s'agit donc d'examiner la cohérence de la trajectoire budgétaire avec les COMP, le projet de l'établissement et les orientations nationales. Dans ce cadre, ils doivent donner un avis qui doit aussi s'appuyer sur l'analyse des risques produite par l'établissement. Dans les situations de plan de retour à l'équilibre ou de conditions de retour à l'équilibre, le rectorat doit adopter une double position de contrôle et d'accompagnement. Cela pourra également être le cas lorsque l'analyse des risques laisse apparaître une trop grande fragilité de l'établissement.

Ce changement de posture implique le développement des compétences des services des rectorats, voire une nouvelle organisation. Elle pose la question de la généralisation de la fonction de recteur délégué à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation (ESRI) dans l'ensemble des régions ainsi que celle du déploiement d'experts de haut niveau auprès des recteurs, notamment sur les questions de recherche, au-delà des seuls délégués régionaux académiques à la recherche et à l'innovation (DRARI). Cette évolution soulève aussi des questions de coordination avec :

- ♦ les préfets, en particulier pour les enjeux économiques et immobiliers, dans le cadre des CPER ;
- ♦ la DGESIP, notamment au sujet du rôle des conseillers d'établissement qui, dans cette organisation, apparaît redondant.

La faiblesse du modèle de pilotage actuel des universités porte un risque important pour la performance du système de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il est désormais impératif d'aller vers une autonomie responsable. La construction budgétaire, à l'occasion de la présentation du budget initial et du budget rectificatif, vécue comme un affichage politique contraint par des règles prudentielles strictes - notamment en recettes -, crée un écart avec le compte financier. Cette pratique est insatisfaisante alors que l'enjeu est d'aligner, autant que possible, la prévision avec

⁵⁹ Cela suppose une évolution du code de l'éducation.

l'exécution réelle, afin que le budget soit un instrument de pilotage et non un exercice de style. La soutenabilité financière des politiques est indispensable pour construire une situation financière maîtrisée et bénéficier d'une réelle crédibilité. Cette mutation n'est pas une simple évolution administrative, mais un impératif stratégique pour permettre aux établissements de naviguer dans un environnement où les contraintes budgétaires nécessitent une maîtrise très fine de la situation de chaque établissement.

D'après la Cour des comptes⁶⁰, le statut d'EPE agit comme un catalyseur en transformant le pilotage et la contractualisation. L'agilité décisionnelle de ce nouveau cadre de gouvernance peut constituer un atout majeur, à condition de travailler d'emblée sur l'organisation et les processus. Ces réorganisations portant leurs fruits uniquement une fois le processus achevé. L'émergence d'objectifs stratégiques partagés nécessite de les prioriser, tout en stimulant le développement d'outils de pilotage décisionnel, notamment grâce à la refonte des systèmes d'information et l'optimisation des processus de gestion. En revanche, ces réorganisations n'ont pas encore toutes porté leurs fruits. Ce constat vaut pour les EPE et les grands établissements qui ont pris leur suite, mais elle vaut souvent aussi pour les établissements avec une forte culture facultaire. La construction d'une stratégie d'établissement ne peut pas se résumer à l'agglomération des stratégies et des intérêts de chacune de ses composantes.

Le contrôle interne propre à chaque université doit être renforcé pour sécuriser ses prises de décision. Les universités doivent professionnaliser leurs fonctions d'aide au pilotage, la maturité du contrôle interne étant le corollaire de l'autonomie. Aujourd'hui, le déploiement du contrôle interne dans les universités est inégal. Le contrôle interne comptable est certainement le plus avancé tandis que, à l'inverse, le contrôle interne métier, appliqué aux activités pédagogiques, à la recherche ou encore aux examens, est insuffisamment déployé. À l'instar de la préparation budgétaire, ces démarches sont trop souvent perçues comme des tâches administratives et non comme des outils d'amélioration continue et de pilotage⁶¹.

2. Cette évolution doit s'appuyer sur une poursuite des démarches de simplification et sur une donnée consolidée et partagée

La donnée est le langage commun nécessaire pour mettre fin aux discussions stériles sur les chiffres et se concentrer sur les trajectoires stratégiques. Actuellement, le manque de consolidation des données — tant pluriannuelles que dans une approche transversale au niveau interministériel — complique le suivi de la trajectoire des

⁶⁰ Rapport de la Cour des comptes en date de février 2026 consacré au premier bilan des établissements publics expérimentaux.

⁶¹ Rapport de la Cour des comptes en date de novembre 2025 concernant le contrôle interne dans les universités : un déploiement inégal, un pilotage à renforcer, des bénéfices opérationnels à valoriser.

établissements. Cela s'avère encore plus critique dans le cas des EPE ou des grands établissements qui ont pris leur suite. La difficulté constatée en matière de partage et de qualité des données représente une faiblesse importante. En particulier, la méthodologie de P2CA n'est pas encore assez diffusée et les travaux de développement et de déploiement en cours doivent être soutenus. De même, si les outils de visualisation des données constituent des atouts indéniables en matière de pilotage, ils sont encore insuffisamment partagés et consolidés.

Un référentiel partagé doit être coconstruit entre les établissements, la DGESIP et les rectorats, grâce à l'appui indispensable de France Universités. Les principes en seraient :

- ♦ la normalisation via l'utilisation d'outils de visualisation de données, dont la maturité et l'appropriation par les rectorats et les établissements doivent être accélérées ;
- ♦ la transparence grâce à un accès partagé à l'ensemble des données ;
- ♦ une temporalité adaptée dans un contexte où les données nationales sont, en général, disponibles avec un ou deux ans de décalage ;
- ♦ la consolidation pour développer une capacité à agréger les données au niveau des EPE ou grands établissements, en incluant les ONR, voire en élargissant aux autres ministères ;
- ♦ l'objectivation grâce à la généralisation de P2CA pour connaître le coût des activités.

À leur échelle également, les universités doivent se doter d'un système d'information décisionnel pour définitivement dépasser le stade de la simple gestion administrative⁶².

La simplification est engagée, mais elle peine à se mettre en place. Un travail collaboratif a été mené pour proposer des actions de simplification dans le cadre du deuxième acte de l'autonomie, sans aboutir concrètement. Les différents niveaux du ministère, des rectorats et des universités doivent, sans plus tarder, s'en emparer et les mettre en place dans les différentes dimensions.

En termes de gouvernance, il convient d'ouvrir un droit à l'expérimentation statutaire pour permettre aux universités d'adapter la taille, la composition et le fonctionnement de leurs conseils centraux selon leurs spécificités, à partir d'une réflexion sur la composition des instances - et notamment sur la place des personnalités extérieures⁶³. Il doit aussi permettre de construire des modes de

⁶² Rapport de l'IGÉSR en date de janvier 2025 et relatif aux systèmes d'information de gestion des établissements d'enseignements supérieurs : bilan et perspectives.

⁶³ Cela nécessite une adaptation notamment des articles L. 711-4 et L. 712-1 à 7 du Code de l'éducation.

gouvernance interne permettant d'assurer la bonne articulation entre la définition de la stratégie au niveau de l'université et sa mise en œuvre au sein de ses composantes.

Encadré 6 : quelques mesures de simplification en matière de ressources humaines discutées au cours de la mission

- La déconcentration de la gestion des carrières doit être renforcée, notamment concernant les décisions d'avancement et de discipline, au niveau de l'établissement, pour la filière des ingénieurs et personnels techniques de recherche et de formation (ITRF), voire pour les administrateurs de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur (AENES), tandis que la fusion des filières ITRF et des ingénieurs, techniciens et administratifs (ITA) doit être étudiée.
- Le statut des ATER doit être simplifié, en particulier sur le champ des modalités de recrutement et de la durée des contrats, mais aussi par rapport à leurs obligations statutaires.
- La modulation pluriannuelle du service des enseignants-chercheurs doit être facilitée, dans un cadre contractuel, pour leur permettre de se réserver des plages de recherche ou d'enseignement séparées plus longues.
- L'attribution de la troisième composante du régime indemnitaire des personnels enseignants et chercheurs (RIPEC) doit être simplifiée :
 - grâce à l'automatisation de l'extraction des données d'activité de l'enseignant-chercheur depuis les systèmes d'information existants au sein des plateformes d'établissement ou des archives ouvertes comme HAL pour les publications, afin de remplir le dossier de candidature ;
 - en accordant aux établissements, via le conseil académique, une plus grande autonomie ;
 - en mettant en place un processus de renouvellement allégé pour les enseignants-chercheurs qui exercent des responsabilités ou des missions de longue durée, afin d'éviter le montage d'un dossier exhaustif tous les trois ans ;
- L'évolution de la réglementation concernant les enseignants vacataires vers un statut unique d'intervenants extérieurs avec un contrat-cadre pluriannuel, dont la durée pourrait être fixée à trois ans, activable par une lettre de mission annuelle. Cette mesure pourrait s'accompagner d'un allègement des conditions de recrutement. Ce statut unique éviterait la démultiplication des statuts.

Encadré 7 : quelques mesures de simplification en matière de ressources humaines discutées au cours de la mission

- Une présomption de service fait doit être mise en place, à l'instar des pratiques de l'État. Ce mécanisme doit être déployé en priorité pour les dépenses à faible enjeu financier et la gratification des stages.
- Les actions de simplification doivent être poursuivies pour les missions initiées avec la mise en place des forfaits et en lien avec la mission simplification.
- L'obligation de créer un budget annexe immobilier doit être supprimée pour les universités dévolues au bout de cinq ans.
- Le contrôle budgétaire *a priori* exhaustif doit être remplacé par un audit *a posteriori* basé sur les risques.
- Les collectivités qui participent au financement de l'immobilier dévolu doivent pouvoir bénéficier du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), comme c'est le cas lorsque l'immobilier appartient à l'État. Les dépenses d'investissement immobilier sont éligibles au FCTVA à condition qu'une convention soit établie entre la collectivité et l'État. Une évolution du code général des collectivités territoriales pourrait permettre la signature d'une convention entre la collectivité et l'établissement.
- L'usage de la signature électronique et de la signature hybride⁶⁴ doit être sécurisé en vue de son usage généralisé pour signer les procès-verbaux de délibération de jury.
- La faisabilité d'attribution des délégations doit être examinée via les conventions de site afin que la signature de la convention vaille délégation de signature pour son directeur de la part de l'ensemble des tutelles pour supprimer la nécessité de rédiger, et de faire signer, des arrêtés de délégation de signature séparés, et souvent redondants, pour chaque établissement.
- Les possibilités de financements sur appels à projets, souvent restreints au recrutement de personnels temporaires ou limités par des règles strictes, doivent être élargies. La mission préconise d'autoriser l'imputation du temps des personnels titulaires, en coûts complets, sur tous les appels à projets, comme cela se pratique déjà dans certains projets européens. Cette mesure peut s'accompagner d'une simplification de la justification du temps de travail en remplaçant, quand elles sont encore demandées, les feuilles de temps individuelles, par un système de déclaration forfaitaire annuelle, validée par la direction du laboratoire.

3. Le pilotage des établissements n'est possible que s'ils maîtrisent les capacités d'accueil et l'offre de formation

Les universités doivent avoir plus de latitude pour fixer leurs capacités d'accueil en les alignant avec leurs choix stratégiques et budgétaires. La fixation des capacités d'accueil est un sujet de crispation exprimé par les universités. Elles sont souvent incitées par les rectorats à maintenir ou augmenter leurs capacités d'accueil en post-

⁶⁴ Coexistence de signatures manuscrites numérisées et de signatures électroniques.

bac. Cette augmentation des flux d'étudiants réduit la marge de manœuvre des établissements pour innover sur le plan pédagogique, créer des formations interdisciplinaires, développer la formation continue, renforcer leur position en recherche et innovation ou, tout simplement, diminuer leur offre de formation pour adapter leur offre à la contrainte financière. Cela affecte l'accompagnement individuel des étudiants vers la réussite.

L'université ne peut être à elle seule la variable d'ajustement instantanée du système global de l'enseignement supérieur. Sans nier l'intégration des flux de néo-bacheliers, ni ceux des autres étudiants à prendre en compte pour limiter les cas d'absence de débouché vers l'enseignement supérieur, les universités ne peuvent pas tout absorber seules. L'adéquation aux besoins devrait ainsi faire l'objet d'une programmation en amont, intégrée au sein de la contractualisation avec l'État. Une réflexion sur l'accueil dans le supérieur de façon plus globale devrait avoir lieu⁶⁵ afin de diriger les flux d'étudiants, en cas de saturation d'une filière, et d'assurer une solution alternative pour l'étudiant à l'échelle du territoire ou dans une véritable vision de formation tout au long de la vie.

Les universités doivent continuer à renforcer le pilotage de leur offre de formation. Pour cela, les universités doivent⁶⁶ :

- ♦ construire une offre de formation tout au long de la vie qui intègre et articule l'offre de formation continue avec la formation initiale dans une offre de formation globale, accréditée globalement ;
- ♦ s'appuyer davantage sur des outils d'aide à la décision pour arbitrer sur la soutenabilité de leur offre de formation ;
- ♦ renforcer leur démarche interne d'amélioration continue, en lien avec le HCÉRES, pour simplifier les évaluations externes et permettre une véritable accréditation globale.

L'État doit continuer à soutenir les établissements qui transforment leur offre de formation et trouvent des financements pour l'élargir à de nouveaux publics. De même, il doit s'assurer que les transformations de l'offre de formation, qu'il a lui-même initiées grâce à des appels à projets⁶⁷ qui sont évaluées positivement, sont soutenables au-delà des financements temporaires via appels à projets.

⁶⁵ Rapport de l'IGÉSR en date de juillet 2024 sur l'organisation de la première année des formations supérieures.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Nouveaux cursus à l'universités (NCU) ou compétences et métiers d'avenir (CMA).

4. L'évolution du pilotage doit trouver sa place dans la contractualisation, instrument d'objectivation et de répartition des moyens des établissements

L'attente des universités pour un nouveau modèle de répartition des moyens entre les établissements est grande. Cette question porte aujourd'hui exclusivement sur la SCSP. Il ne s'agit pas d'une préoccupation nouvelle puisque des modèles antérieurs, comme San Remo, Sympa ou Modal, ont été développés et déployés, avant d'être abandonnés pour les universités car ils ne parvenaient pas à réduire les inégalités entre établissements, en l'absence de moyens supplémentaires suffisants, et sans opérer un jeu de vase communicant insatisfaisant. Depuis, l'allocation de la SCSP n'est plus calculée selon des critères transparents, mais repose essentiellement sur une évolution, presque proportionnelle, de la dotation historique, avec une part contractualisée très marginale, limitée à 0,8 % du montant total de la SCSP. Cette dernière reproduit donc les écarts entre les établissements au fil des années. Si ce constat est partagé, une recherche de consensus sur ce sujet est difficile tant la divergence des intérêts entre les acteurs est importante.

La création des COMP 100 %, puis leur généralisation à partir de 2026, traduisent la volonté ministérielle de mettre en place un nouveau cadre de contractualisation entre l'État et ses opérateurs universitaires, afin d'accompagner leur transformation, en tenant compte des priorités nationales. La mission recommande de faire des COMP 100% l'outil central du pilotage d'une trajectoire pluriannuelle de financement, fondée sur une évaluation précise des besoins et de leur stratégie. Dans ce schéma, il revient à l'établissement d'élaborer sa trajectoire pour l'ensemble de ses dépenses et de ses recettes, en fonction de sa stratégie. Cela suppose une montée en compétences des équipes universitaires sur ces sujets. De son côté, l'État, représenté par le rectorat, devra être en mesure d'apprécier la crédibilité de cette trajectoire, dans un dialogue avec les universités, et d'accompagner les établissements, par le biais de la SCSP dont l'augmentation serait garantie à hauteur de + 1 à + 1,5%. Le reste de la hausse de SCSP devra servir à accompagner la stratégie de l'établissement, à remédier progressivement à des insuffisances de financement objectivées et à allouer des bonus-malus contractualisés en fonction de la performance. Ce delta de dynamique de la SCSP sera croissant avec le temps et permettra, d'une part, de différencier l'accompagnement financier et, d'autre part, de résorber des insuffisances historiques de financement. Le prérequis consiste à mettre en place, pour l'ensemble des acteurs, une transparence des critères et des indicateurs afin d'objectiver les situations et d'évaluer la performance.

La situation des universités doit être objectivée. Les travaux de l'EUA⁶⁸ mettent en lumière les principaux éléments et indicateurs utilisés pour la répartition des fonds en Europe. Outre ces indicateurs qui mesurent une activité passée, de nombreux pays européens intègrent aujourd'hui des objectifs cibles définis dans des contrats de performance conclus avec les établissements. Dans ce modèle contractuel, la répartition des fonds peut être influencée par l'atteinte d'objectifs quantitatifs futurs - par exemple, un plafond de recrutement d'étudiants - ou qualitatifs – à l'instar de la politique d'accès ouvert, de l'intégrité de la recherche, ou de la stratégie de développement de l'institution.

En France, la situation de départ requiert de procéder en deux étapes : d'abord définir l'ensemble des indicateurs de référence et caractériser la situation des universités et des indicateurs de performance afin de pouvoir approuver la stratégie et apprécier la performance. Ces indicateurs ont vocation à être fournis soit par les universités elles-mêmes, soit par l'administration centrale du ministère à partir des systèmes d'information existants ou en cours de déploiement comme P2CA. Il ne s'agit pas seulement de fournir un indicateur de l'université, mais de donner à voir la distribution - par exemple par quintile - des différentes universités sur un indicateur donné, afin que chaque université et chaque rectorat puissent se situer par rapport aux autres. Dans l'idéal, ce travail doit se faire à la fois par rapport à l'ensemble des universités et par rapport à des universités semblables - en termes de taille et de spécialités.

Une discussion doit s'ouvrir sur le sujet avec l'ensemble des acteurs. La liste qui suit identifie des indicateurs normalisés de référence possibles dont il faudrait disposer préalablement à la phase de contractualisation pour bien caractériser l'établissement. Les indicateurs du contrat lui-même devant être beaucoup moins nombreux et recouper autant que possible ceux déjà existants dans les établissements.

Encadré 8 : liste d'indicateurs potentiels de référence relatifs au pilotage

- ♦ indicateurs de soutenabilité financière pour suivre le fonds de roulement, la trésorerie - notamment sa part libre d'emploi - ainsi que la rigidité de la masse salariale ;
- ♦ volume des emplois permanents autorisés dans le plafond d'emploi⁶⁹.

⁶⁸ Allocating core public funding to universities in Europe : state of play & principles – Mars 2022 – - Enora Bennetot Pruvot and Thomas Estermann.

⁶⁹ Pour les BIATSS, les enseignants et les enseignants-chercheurs.

Encadré 9 : liste d'indicateurs potentiels de référence relatifs à l'enseignement et à la formation

- ♦ nombre d'étudiants inscrits par niveau d'études - licence, master, doctorat - et par champs disciplinaires ;
- ♦ nombre d'apprentis et de stagiaires de la formation continue ;
- ♦ profil des étudiants en termes proportion de boursiers, d'étudiants internationaux ou encore de type de bacheliers accueillis⁷⁰ ;
- ♦ taux d'encadrement par des permanents⁷¹ ;
- ♦ charge pédagogique rapportée au nombre d'étudiants ;
- ♦ part des parcours à faibles effectifs en licence et master ;
- ♦ offre spécifique de formation continue ;
- ♦ pourcentage de formation de licence et de master en tension ;
- ♦ taux d'insertion professionnelle, mesurée en taux d'emploi à six, douze et dix-huit mois après la sortie de formation ;
- ♦ nombre d'implantations et nombre d'étudiants par implantation ;
- ♦ coûts de formation à diplôme équivalent entre établissements ou groupes d'établissements⁷².

Encadré 10 : liste d'indicateurs potentiels de référence relatifs à la recherche et à l'innovation

- ♦ coûts de l'entretien et du renouvellement du patrimoine scientifique ;
- ♦ nombre de chercheurs actifs parmi les enseignants-chercheurs ;
- ♦ moyens de fonctionnement par chercheur actif ;
- ♦ nombre des chercheurs des ONR hébergés ;
- ♦ contraintes territoriales, en intégrant les spécificités de l'outre-mer ;
- ♦ taux d'encadrement BIATSS recherche par secteur disciplinaire.

Encadré 11 : liste d'indicateurs potentiels de référence relatifs à la vie étudiante

- ♦ nombre d'associations ;
- ♦ nombre de personnes et composition du service de santé universitaire ;
- ♦ proportion d'étudiants ayant une pratique sportive.

⁷⁰ Généraux, technologiques ou professionnels ainsi que les mentions obtenues.

⁷¹ Couverture de l'offre de formation assurée par des enseignants-chercheurs et des enseignants permanents.

⁷² À développer d'après les données P2CA.

Encadré 12 : liste d'indicateurs potentiels de référence relatifs à l'immobilier

- ♦ surface des locaux en termes de mètres carrés au sein des établissements, en intégrant des facteurs de modulation en fonction de l'état, du type d'activité ou encore des conditions climatiques ;
- ♦ montant de GER en euros par mètre carré ;
- ♦ pourcentage des surfaces avec une consommation de la classe énergétique D ou inférieure ;
- ♦ financements d'antennes.

Encadré 13 : liste d'indicateurs potentiels de référence relatifs au numérique et à la documentation

- ♦ dépenses en matière de numérique, potentiellement par activités ;
- ♦ taux d'ouverture et d'occupation des bibliothèques ;
- ♦ coûts de la documentation.

Encadré 14 : liste d'indicateurs potentiels de référence relatifs à la performance et à l'atteinte des objectifs

- ♦ part des ressources propres et des ressources propres d'origine privée dans l'ensemble des ressources ;
- ♦ qualité de la prévision financière au regard du taux d'exécution ;
- ♦ taux d'exécution des crédits de la contribution de vie étudiante et de campus ;
- ♦ taux de réussite en licence en trois ans et quatre ans ;
- ♦ taux de réussite en master ;
- ♦ indicateur composite de vie étudiante du COMP ;
- ♦ évolution de la marge dégagée par la formation par apprentissage et formation continue ;
- ♦ montant des financements externes obtenus, qu'il s'agisse de contrats de recherche compétitifs, de fonds européens ou de financements internationaux ;
- ♦ évolution des partenariats pour favoriser les financements externes ;
- ♦ part des dépenses dédiées aux priorités scientifiques contractualisées dans le COMP ;
- ♦ pourcentage de docteurs ayant bénéficié d'un financement par contrat ou dans le cadre d'une convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE) ;
- ♦ durée moyenne de thèses de doctorat ;
- taux moyen d'occupation par typologie de surfaces ;
- produits de valorisation.

Fiche 6

Poursuivre la diversification des ressources pour renforcer l'autonomie et la résilience des universités

1. Développer les ressources propres des universités d'origine publique pour les utiliser comme levier stratégique

En 2025, le modèle financier des universités reposait à 93 % sur des financements publics nationaux et européens⁷³. Le modèle français se distingue ainsi des autres pays européens par la prépondérance de la subvention publique (cf. graphique 20). Au sein de l'ensemble de ces ressources, il convient de distinguer :

- ♦ la SCSP qui représente 82 % des ressources publiques des universités⁷⁴ et 76 % du total de leurs ressources en 2025. Elle est attribuée chaque année par l'administration centrale aux établissements et dépend en majorité du montant versé l'année précédente ;
- ♦ deux catégories de ressources propres :
 - les ressources liées à des financements publics, mais qui supposent une mobilisation des établissements pour en bénéficier, en lien avec la formation professionnelle ou avec des appels à projets nationaux ou européens ;
 - les ressources issues de personnes privées : droits d'inscription, contribution de vie étudiante et de campus (CVEC), mécénat, partenariats avec des entreprises, produits de valorisation immobilière.

Au cours des dix dernières années, la part des ressources propres s'est accrue pour passer de 18 % en 2018 à 22 % en 2025. Certains établissements parviennent à dépasser 25 % de ressources propres, voire 30 %. Les ressources strictement privées ne représentent quant à elles, moyenne, qu'une part très faible du budget des universités, autour de 5 %⁷⁵, dont environ 3 % pour les seuls droits d'inscription⁷⁶.

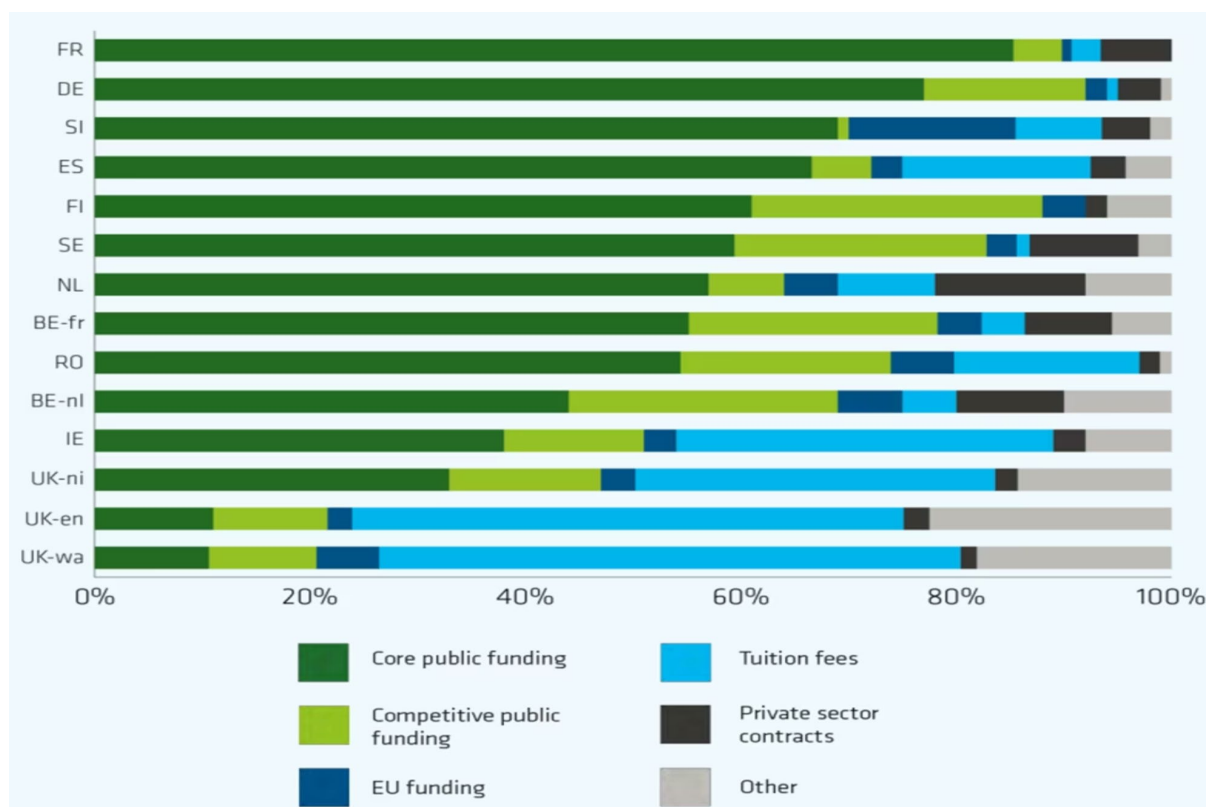
⁷³ En tenant compte de la SCSP, des financements publics nationaux et européens de la recherche, des ressources propres publiques intermédiées relatives à la formation professionnelle hors validation des acquis de l'expérience et des contributions des collectivités territoriales.

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ En tenant compte des frais d'inscription, des recettes liées à la formation continue et à la validation des acquis de l'expérience ainsi que des produits issus de la recherche en lien avec les entreprises et des ressources liées au mécénat et aux fondations.

⁷⁶ En tenant compte des frais d'inscription payés tant par les étudiants nationaux que communautaires ou extra-communautaires, ainsi que des ressources liées aux diplômes d'établissement.

Graphique 20 : répartition des financements des universités européennes⁷⁷



Source : Public Funding Observatory Report 2020/2021 Part 2

Les ressources propres liées à la formation sont principalement portées par l'apprentissage. Entre 2018 et 2025, celles-ci ont augmenté de 123 % dans l'ensemble des établissements publics d'enseignement supérieur. Leur croissance a été soutenue par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel⁷⁸ dont la mise en œuvre s'est accompagnée d'incitations pour les entreprises. Du côté des universités, le développement a permis l'émergence de nouvelles recettes au prix d'ajustements pédagogiques et de coûts fixes marginaux. En 2025, les recettes liées à la formation continue et à l'apprentissage représentent 6 % des ressources des universités et des EPSCP. Aujourd'hui centraux dans les ressources propres des établissements, les gains associés sont toutefois fragilisés par la baisse des aides publiques. Pour autant, la qualité des formations universitaires et l'intérêt porté par les étudiants et les entreprises aux modalités pédagogiques de l'apprentissage devraient continuer de soutenir l'attractivité du modèle et d'assurer un flux de ressources important, même si les étudiants apprentis ne versent pas de droits d'inscription à l'établissement formateur. La valorisation des réseaux des *alumni* des universités peut également

⁷⁷ En France, les private sector contracts couvrent les ressources publiques intermédiées par des acteurs privés.

⁷⁸ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

permettre d'entretenir le vivier des entreprises associées. En revanche, les universités doivent renforcer leur collecte de la taxe d'apprentissage qui représente 0,4 % des recettes des universités en 2025⁷⁹, en baisse de 6 % depuis 2018⁸⁰. La mise en place d'un dispositif de pilotage centralisé et d'outils de communication au niveau de l'établissement pourrait en ce sens être utile afin de mieux suivre la relation aux entreprises.

Les appels à projets en matière de recherche contribuent aux ressources propres des universités, mais ne génèrent pas suffisamment de marges positives. La part des appels à projets dans le financement de la recherche universitaire a augmenté, à la fois sous l'impact d'initiatives françaises comme les plans d'investissement d'avenir (PIA) et des projets européens. En 2025, les financements issus de l'agence nationale de recherche (ANR) dans les universités représentent 5 % des ressources des universités et l'ensemble des financements publics nationaux et internationaux représentent 9 % de ces ressources. Dans l'ensemble des EPSCP, la part de ces financements est passée de 7 % en 2018 à 10 % en 2025. Cela a conduit les universités à s'adapter, notamment en termes de temps de travail dédié à la préparation des dossiers de candidatures et de montée en compétences des équipes de recherche et des équipes support. Cependant, à la fois au regard du taux de retour obtenu par rapport à la contribution de la France au sein du budget de l'Union européenne, et des coûts induits, pour les établissements, par la mise en œuvre de l'ingénierie requise pour répondre à ces appels à projets, la structuration n'est pas encore optimale et grève le potentiel de recettes.

2. Optimiser la gestion des ressources privées pour permettre aux universités de profiter de ce potentiel sous-exploité

Le développement des ressources liées à la formation continue doit se poursuivre. Au cours de la décennie écoulée⁸¹, la formation continue s'est développée au sein des universités françaises, mais à un rythme moins soutenu que l'apprentissage, malgré son antériorité. Au regard de l'évolution à venir du nombre d'étudiants en formation initiale d'une part, et de l'évolution rapide des métiers, notamment sous l'impact des nouvelles technologies, d'autre part, les besoins en formation continue devraient néanmoins croître. Cela doit conduire les universités à en faire un levier stratégique majeur. La marge effective nette de 20 % dégagée par certains établissements illustre

⁷⁹ Sur l'ensemble des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), la taxe d'apprentissage représente 0,5 % des ressources.

⁸⁰ La baisse porte sur l'ensemble du champ des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

⁸¹ Rapport sur le développement de la formation continue dans les universités par François Germinet, novembre 2015.

la possibilité d'utiliser la formation continue comme une contribution importante au modèle économique des universités. Pour cela, la formation continue doit dépasser l'accueil de stagiaires au sein des formations initiales et les actions financées via des fonds publics par les collectivités territoriales notamment au bénéfice des demandeurs d'emploi pour s'articuler autour d'une offre de formation globale, lisible et soutenable. L'offre de formation continue doit être adaptée aux attentes des acteurs publics et privés (formations courtes, micro-certifications, validation des acquis de l'expérience, *e-learning*, ...) et soutenue par une stratégie qui valorise les forces de l'université. Son déploiement doit s'inscrire dans une démarche coordonnée avec la politique d'ensemble de l'établissement pour favoriser son acceptation et sa pérennité. Compte-tenu de la concurrence en vigueur dans le secteur de la formation continue, l'expertise des universités en matière de formation et de recherche est un argument fort de leur attractivité. Cependant, la soutenabilité financière de l'offre de formation continue suppose une connaissance des coûts complets sous-jacents et un pilotage financier exigeant.

La relation entre les universités et les entreprises est encore fragile, tandis que le mécénat et les partenariats sont limités. Les fondations universitaires, de coopération scientifique ou partenariales participent au renforcement et à la diversification des ressources propres des établissements, en lien avec les entreprises. Le nombre d'universités qui ont mis en place une fondation est passé de 52 en 2018 à 62 en 2025⁸², avec un nombre croissant de fondations partenariales par rapport aux fondations universitaires, internes aux établissements et jugées moins performantes. Malgré la croissance observée, le mouvement reste limité. Les fondations demeurent des structures légères avec en moyenne trois ETP, une collecte de fonds moyenne de 1 M€ par an et de très fortes disparités entre fondations⁸³. Cela traduit une maîtrise et une activation imparfaite de l'outil qui n'est pas toujours perçu comme partie prenante de la stratégie d'ensemble de l'établissement au service du renforcement des missions de service public, tandis que le lien avec les entreprises continue de nourrir parfois des débats sur la liberté académique. En parallèle, le nombre des particuliers donateurs reste très limité. Ces freins entravent le développement du potentiel des fondations, pourtant réel, et limitent la valorisation de l'ensemble des activités universitaires vis-à-vis des acteurs socio-économiques. Cela soulève la question plus large de la visibilité et de la communication universitaire, capital immatériel des établissements souvent sous-exploité. Cependant, les fondations peuvent y contribuer, sous réserve que les établissements les soutiennent en ce sens, tant dans la structure juridique sous-jacente que dans la professionnalisation des

⁸² D'après le panorama du *fundraising* dans les fondations d'universités produit par France Université et le réseau des fondations d'université en 2025.

⁸³ D'après le panorama précité, certaines fondations, non identifiées, collectent moins de 50 k€/an.

équipes pour gérer dans la durée les relations avec les mécènes et l'architecture développée (bourses, chaires, projets, équipements, etc.).

Le patrimoine immobilier et scientifique des universités est un levier à valoriser davantage. Les produits de valorisation immobilière représentent moins de 1 % des recettes des universités, malgré une augmentation en valeur absolue de 68 % entre 2018 et 2025⁸⁴. Le développement d'une stratégie dédiée et la mobilisation de l'ensemble des possibilités sont nécessaires pour accroître la part de ces ressources. La nécessaire densification des usages encourage à une telle évolution pour réduire à la fois l'empreinte environnementale et le coût des activités, notamment via la gestion locative ou événementielle, mais aussi des valorisations diverses comme la création d'incubateurs ou de pépinières d'entreprises, ou encore la production et la revente d'énergie. Cela requiert du temps et une ingénierie spécifique aux dynamiques de chaque territoire. De manière ponctuelle, la valorisation du capital mobilier des universités peut également être mise à profit via des partenariats d'utilisation des équipements et des plateformes technologiques avec des entreprises extérieures, sur le fondement d'un catalogue et d'une tarification des prestations, sans pénaliser les activités universitaires de recherche et de formation.

3. Les droits d'inscription peuvent, comme l'ensemble des ressources propres, participer à la diversification du modèle de financement

La part des droits d'inscription dans le financement des universités reste très marginale. En 2025, ils représentent environ 3 % des recettes totales des établissements. En montant absolu, sur le champ des seules universités, les frais d'inscription ont rapporté 423 M€ en 2025⁸⁵. Pour les universités, les droits d'inscription se composent à 43 % de ceux payés par des étudiants nationaux, à 26 % de ceux payés par des étudiants extra-communautaires et à 31 % des ressources liées aux diplômes d'établissement et aux autres droits d'inscription. Le faible niveau des frais d'inscription se justifie par la nécessité de garantir l'accès de tous à l'enseignement supérieur, sans que le coût des formations puisse constituer un frein. La jurisprudence du Conseil constitutionnel confirme cette exigence sur le fondement du Préambule de la Constitution de 1946, en reconnaissant que « *l'exigence constitutionnelle de gratuité s'applique à l'enseignement supérieur public* »⁸⁶. De son

⁸⁴ Sur le champ des EPSCP, les recettes issues de l'immobilier et du foncier atteint 121 M€ contre 72 M€ en 2018.

⁸⁵ En incluant l'ensemble des EPSCP, le montant des frais d'inscription atteint 604 M€ en 2025, contre 555 M€ en 2024.

⁸⁶ Conseil constitutionnel, n°2019-809 QPC du 11 octobre 2019 « droits d'inscription pour l'accès aux établissements publics d'enseignement supérieur ».

côté, le Conseil d'État, compétent pour contrôler le montant des frais d'inscription, considère que des frais peuvent s'appliquer, comme c'est le cas actuellement, à condition qu'ils soient « *modiques* »⁸⁷ au regard du coût des formations, mais également des exonérations et des aides dont peuvent bénéficier les étudiants, « *de telle sorte que ces frais ne fassent pas obstacle, par eux-mêmes, à l'égal accès à l'instruction* »⁸⁸. Le nécessaire équilibre entre modicité garante de l'égal accès à l'enseignement supérieur d'une part, et recherche de financements supplémentaires pour soutenir le modèle des universités d'autre part, nourrit un débat très sensible.

Les frais d'inscription doivent aussi être mobilisés comme un des leviers parmi d'autres, contribuant à la soutenabilité du modèle économique des universités. La mission IGF-IGÉSR de 2025 qui traite du sujet a montré que le montant des « droits applicables en licence comme en master représentent 1,9 % du coût estimé des formations dispensées ». Une augmentation raisonnée de cette part semble atteignable sans remettre en question l'égal accès à l'enseignement supérieur et pourrait utilement contribuer à la soutenabilité financière des universités et donc à leur capacité à assurer des conditions d'études et de vie étudiante satisfaisantes. Une trajectoire d'augmentation des droits d'inscription pour atteindre globalement 10 % des ressources universitaires répondrait à cette double exigence. Le coût d'une année de licence pourrait dans ce cadre atteindre 900 € et celui d'une année de master 1 300 € pour contribuer à cette augmentation globale.

Une augmentation des droits d'inscription doit s'accompagner de mécanismes de redistribution et de péréquation. Cette augmentation doit s'accompagner, d'une part, d'un retour intégral des recettes supplémentaires vers les universités avec une trajectoire pluriannuelle sécurisée. D'autre part, elle doit être complétée par la mise en place d'un barème progressif qui exonère les étudiants aux revenus les plus modestes via une refondation du système de bourses et un mécanisme d'accompagnement de l'ensemble des aspects de la vie étudiante. Un mécanisme d'égalisation entre les universités doit également permettre d'éviter une différenciation des établissements en fonction des milieux socio-professionnels d'origine des parents et/ou de leurs étudiants. Cette égalisation pourrait passer soit par une péréquation de 10 à 15 % des ressources ainsi collectées, ou bien par une prise en charge directe par l'État des exonérations accordées aux boursiers. En parallèle, une augmentation doit s'accompagner d'un maintien du niveau de la subvention pour charge de service public attribuée aux universités.

⁸⁷ Conseil d'État, 1^{er} juillet 2020, n°430121.

⁸⁸ Idem.

4. Construire un modèle financier des universités résilient grâce à la diversité de ses ressources

La diversification et le développement des ressources propres, en particulier privées, est une condition de la résilience financière des universités. Si le modèle de financement des missions des universités est, et doit rester, très majoritairement public, cette diversification est nécessaire « *pour bâtir la résilience financière de demain* »⁸⁹ qu'une trop forte dépendance à une seule source de financement peut compromettre. Cette diversification doit être assumée comme un complément nécessaire aux financements publics qui permet, grâce aux marges dégagées, libres d'emploi, d'accroître la richesse et la diversité des activités universitaires et d'en assurer le développement et la qualité.

L'évolution des ressources propres ne peut en aucun cas conduire à un ajustement à la baisse de la SCSP. Ce serait d'abord contre-productif puisque cela aurait pour conséquence de faire davantage reposer le problème de financement des universités sur les universités elles-mêmes et contribuerait à l'accroissement des inégalités déjà présentes, notamment territoriales. Quels que soient les résultats de la démarche nécessaire de diversification, l'État doit s'engager à faire progresser la SCSP chaque année à hauteur au moins du taux de l'inflation pour donner un cadre sécurisé et prévisible⁹⁰. Lorsqu'il s'agit de mobiliser des fonds autres que publics, cette diversification doit même être accompagnée, y compris financièrement, par un bonus lié aux contrats d'objectifs, de moyens et de performance.

Une connaissance fine de la comptabilité analytique des établissements est un prérequis essentiel à la diversification des ressources. Cela doit permettre d'éviter de développer des ressources propres de manière mal informée, au risque sinon que ce développement coûte plus qu'il ne rapporte. Seule une connaissance fine des produits et des recettes associés à chaque composante et à chaque activité des établissements permet d'identifier les marges potentielles et de piloter finement les activités lucratives. Cette connaissance est également indispensable pour affiner les montants demandés dans le cadre des appels à projets et les tarifs des prestations fournies afin de couvrir l'ensemble des coûts et de dégager des marges nettes qui justifient le maintien de ces activités complémentaires. En l'absence de ces éléments, le développement des ressources propres peut paradoxalement conduire à dégrader la situation financière des établissements par la multiplication des coûts conduisant à des marges négatives.

⁸⁹ D'après l'European university association (EUA).

⁹⁰ En incluant une compensation intégrale d'une éventuelle augmentation du CAS pension.

L'organisation interne des établissements doit être structurée pour permettre cette diversification des ressources. D'abord, la montée en compétences des équipes sur ces sujets est une condition de réussite forte de la diversification des ressources. De plus, l'ensemble des directions et, le cas échéant, la fondation de l'université doivent être associées au travail afin de l'inscrire dans une stratégie d'ensemble de l'établissement. Un travail commun avec les acteurs du territoire peut également permettre d'accroître la pertinence de l'offre proposée, à la fois pour les acteurs publics comme les collectivités, que pour les acteurs privés du tissu économique local. La mise en place d'un guichet unique peut faciliter le traitement cohérent de l'ensemble des sollicitations extérieures. Afin de structurer les dispositifs mis en place, la création d'une direction des partenariats, voire d'une stratégie pour les grands comptes, peut être pertinente pour certains établissements. Des synergies entre établissements au sein d'un même territoire peuvent également être envisagées afin de mutualiser les compétences.

Fiche 7

Les acteurs territoriaux, des partenaires stratégiques pour les universités

1. Un partenariat croissant, mais hétérogène entre les universités et les acteurs territoriaux

1.1. Les collectivités territoriales sont de plus en plus impliquées dans le financement des universités

Les collectivités territoriales jouent un rôle croissant dans l'accompagnement des universités, même lorsque ces interventions ne relèvent pas de leurs compétences réglementaires. Elles soutiennent notamment la vie de campus et la santé étudiante, y compris la lutte contre la précarité étudiante et les emplois étudiants ainsi que les mobilités internationales, l'immobilier universitaire ou encore les équipements de recherche. Ces interventions peuvent être structurées au sein de schémas régionaux de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SRESRI), de schémas locaux (SLESRI) ou encore de conventions avec les établissements. Ils répondent à des besoins souvent très visibles au niveau local, et contribuent à améliorer les campus, les conditions d'étude, l'attractivité et l'ancrage territorial des sites universitaires.

L'intervention des collectivités est forte lorsque les besoins universitaires rejoignent les objectifs des politiques publiques locales. Le logement étudiant, les transports, la santé, l'accès aux services, l'aménagement urbain ou la rénovation immobilière sont autant de domaines dans lesquels les collectivités disposent de leviers opérationnels. Leur implication peut donc améliorer la cohérence entre les campus, la ville et le territoire, afin d'intégrer les universités comme des points névralgiques des territoires.

Les financements des collectivités contribuent au modèle économique des universités, mais ils demeurent marginaux dans le financement global, atteignant seulement 1 % des ressources des universités. En 2025, les collectivités territoriales ont contribué au financement des universités à hauteur de 212 M€, en hausse de 7 % par rapport à 2024. Les régions sont les principales contributrices et leurs apports représentent 79 % des fonds des universités issus des collectivités locales. Les communes participent pour leur part à hauteur de 17 % et les départements de 4 %. Les collectivités peuvent jouer un rôle important pour financer des projets ciblés, accélérer des investissements ou améliorer des services aux étudiants. Leur poids reste toutefois limité dans le financement d'ensemble des établissements tandis que l'hétérogénéité des modèles de coopération traduit la diversité des capacités financières, des priorités politiques et des traditions d'intervention. Leurs

contributions, même limitées, peuvent toutefois déclencher un effet levier ou résoudre des blocages, notamment en matière immobilière. À l'inverse, des financements dispersés, peu coordonnés ou sans lien avec une stratégie d'ensemble, peuvent générer des coûts de coordination importants, et avoir finalement peu d'impact, au-delà de l'éventuelle visibilité politique.

1.2. Les acteurs socioéconomiques accompagnent les missions de formation, de recherche et d'innovation

Les entreprises, branches professionnelles et acteurs économiques contribuent à la stratégie des universités lorsqu'ils participent à la construction des formations, à la recherche partenariale et à la valorisation des activités universitaires. Leur implication peut prendre la forme de partenariats de recherche, de contrats doctoraux (CIFRE) ou de soutien à l'innovation, mais aussi de participation au montage de filières de formation et d'accueil d'apprentis. Elle peut également se traduire par le développement de la formation continue ou de l'entrepreneuriat étudiant.

Le développement de l'apprentissage et de la formation continue constitue un point d'articulation majeur entre universités et territoires. Ces activités permettent aux établissements de diversifier leurs ressources et d'adapter leur offre aux besoins des employeurs tout en renforçant leur rôle dans la formation continue et la transformation des métiers. Elles doivent toutefois rester intégrées à une stratégie d'établissement afin d'éviter une multiplication d'initiatives isolées, conçues uniquement en réponse à des opportunités locales de court terme.

La recherche partenariale permet de faire des universités des acteurs centraux de l'innovation territoriale. Lorsqu'elle est structurée autour de priorités scientifiques et économiques partagées, elle favorise le transfert de connaissances, la valorisation des résultats de la recherche, le développement économique et l'émergence d'écosystèmes d'innovation. Elle peut également renforcer l'attractivité des territoires pour les entreprises, les chercheurs, les étudiants et les talents qualifiés.

Les universités doivent continuer à renforcer leurs liens avec les acteurs économiques. Les universités doivent travailler en proximité avec les entreprises, écouter leurs besoins pour pouvoir les comprendre et y réagir en mode agile. Elles doivent trouver les moyens de mieux les intéresser à leur gouvernance, que ce soit par les conseils centraux, les conseils de composantes, les conseils de perfectionnement, les fondations, les gouvernances des pôles universitaires d'innovation ou des conseils spécifiques, comme cela existe déjà dans certains établissements. Universités et entreprises, lorsqu'elles travaillent directement ensemble, doivent aussi simplifier leurs modalités de contractualisation ; les contrats types devraient y contribuer à l'avenir ainsi que les habitudes de collaboration.

1.3. Une coopération réussie peut avoir des effets bénéfiques réciproques pour les universités et les acteurs territoriaux

Les universités sont des moteurs économiques, sociaux et d'innovation pour les territoires en ce qu'elles contribuent directement au développement économique local. En premier lieu, elles génèrent de l'activité via les emplois directs puisqu'elles sont souvent l'un des premiers employeurs locaux. Elles contribuent également via les achats, les dépenses des étudiants et du personnel, mais aussi les partenariats noués avec les entreprises locales et le pouvoir d'attractivité des activités de recherche et d'équipements scientifiques. Les études d'impact territorial, notamment de type In Situ⁹¹, permettent de documenter ces effets et de mieux rendre visible la contribution universitaire au développement local. À ce titre, l'étude relative à l'Université de Lille⁹² estime que l'impact économique total de l'établissement s'élève à 1,3 Md€ par an au niveau national, à 950 M€ au niveau du département du Nord et à 254 M€ sur le territoire de la ville de Lille. De son côté, l'effet emploi est estimé à 30 343 emplois directs, indirects et induits.

Les universités renforcent également l'attractivité des territoires, à la fois sur le plan économique et culturel. La présence d'une offre de formation peut contribuer à retenir les jeunes, voire à attirer des étudiants extérieurs, à répondre aux besoins des employeurs et à accompagner les transitions économiques. Elle constitue donc un outil de développement territorial, en particulier lorsque les formations sont articulées avec les filières économiques locales, sans perdre leur exigence académique. Elles jouent aussi un rôle social et culturel en contribuant à l'animation urbaine, au dynamisme associatif et à la diffusion de la culture scientifique, à l'ouverture internationale et à la mixité des publics.

L'offre universitaire contribue aussi à l'aménagement et à l'équilibre des territoires via la localisation de l'offre de formation. La présence d'un site universitaire, d'une antenne, voire d'un campus connecté⁹³, peut faciliter l'accès à l'enseignement supérieur, grâce aux soutiens des collectivités concernées, pour des étudiants qui ne sont pas en mesure de rejoindre les grands pôles métropolitains pour des raisons multiples qui peuvent être d'ordre financier, personnel, d'engagement sportif ou autre. Elle peut aussi contribuer à maintenir une dynamique sociale, démographique, économique ou culturelle dans des villes moyennes ou des territoires éloignés des grands centres universitaires.

⁹¹ Les études In Situ menées par l'association L'Initiative évaluent l'impact socio-économique des universités sur leurs territoires via l'usage de la modélisation économique et des données géolocalisées.

⁹² Etude In Situ de novembre 2025 relative à l'Université de Lille et menée par Laetitia Challe et Yannick L'Horty.

⁹³ Rapport de l'IGÉSR relatif aux campus connectés de novembre 2023.

L'accès de proximité à l'enseignement supérieur doit cependant être concilié avec la qualité de l'offre et la soutenabilité économique des sites. Une implantation locale ne peut être durable que si elle réunit un nombre suffisant d'étudiants, une offre pédagogique cohérente et des conditions de vie étudiante acceptables. Des liens solides avec le tissu économique local et un modèle financier soutenable sont également des conditions de réussite de l'implantation. La proximité ne doit pas conduire à fragiliser la qualité académique ou à disperser les moyens des établissements.

Les enjeux de transport, de restauration et de logement sont par ailleurs indissociables de la carte universitaire territoriale. Le choix entre développer une offre locale, spécialiser certains sites ou favoriser la mobilité des étudiants dépend largement de la capacité du territoire à proposer des solutions concrètes de logement, de restauration, de transport et d'accès aux services. Le territoire doit également être en mesure de faire émerger des offres de stage et d'apprentissage, voire d'insertion professionnelle plus pérenne. La coopération entre les universités et les acteurs territoriaux doit s'inscrire dans la stratégie d'ensemble et de long terme des établissements.

1.4. La baisse attendue des effectifs étudiants fragilise certains modèles territoriaux

La baisse démographique étudiante aura un impact sur l'organisation territoriale de l'enseignement supérieur. Dans les territoires où les effectifs diminueront, certains sites ou antennes pourraient voir leur modèle économique fragilisé : baisse des effectifs et seuils pédagogiques plus difficiles à atteindre, augmentation des coûts par étudiant ou moindre diversification de l'offre, tensions sur les moyens humains et risques de décrochage en matière de services étudiants sont parmi ces risques. Ces évolutions doivent être anticipées plutôt que subies.

L'impact démographique ne sera pas homogène sur l'ensemble du territoire. Certains pôles universitaires pourront rester attractifs, tandis que des sites plus petits ou plus spécialisés seront plus exposés. La réponse publique doit donc éviter les approches uniformes, s'appuyer sur une analyse territorialisée des effectifs et des flux étudiants, mais aussi développer une connaissance fine de l'offre existante, de sa cohérence ou non avec les besoins économiques du territoire et les conditions matérielles d'accueil existantes ou à développer. Les rectorats peuvent mener cette analyse au plus proche du territoire et articuler le portage des stratégies territoriales avec le COMP.

Le sujet démographique doit être relié au modèle économique des établissements. Une baisse durable des effectifs sur un site peut remettre en cause la soutenabilité des formations ou d'antennes. Elle peut également rendre difficile la composition d'équipes pédagogiques et le développement d'équipements et de services. Elle peut aussi affecter les ressources propres liées à la formation continue, à l'apprentissage ou

aux partenariats. L'enjeu n'est donc pas seulement géographique : il est aussi humain, stratégique et budgétaire.

1.5. Les antennes universitaires doivent faire l'objet d'une analyse spécifique

Les antennes universitaires concentrent les tensions entre proximité, qualité académique et soutenabilité. Elles répondent souvent à un objectif légitime d'accès territorial à l'enseignement supérieur, mais leur équilibre dépend de nombreux paramètres en lien avec une taille critique minimum, un nombre d'étudiants seuil, la disponibilité des enseignants, la mise à disposition d'équipements, une vie de campus, une insertion économique dans le territoire et une capacité à offrir une expérience étudiante comparable à celle des sites principaux.

Un choix explicite doit être fait entre accueil de proximité et spécialisation territoriale. Certains sites peuvent avoir vocation à accueillir des premiers cycles de proximité, notamment pour favoriser la démocratisation de l'accès aux études supérieures. D'autres peuvent être consolidés autour d'une spécialisation forte, liée à une filière économique locale, à un équipement scientifique ou à une compétence qui les distingue. L'absence de choix clair expose à la dispersion des moyens et à la fragilisation des sites. Ce choix ne doit cependant pas être guidé uniquement par les besoins de la collectivité, mais s'inscrire dans la stratégie de l'établissement, ce qui suppose que l'université concernée puisse exprimer ses contraintes.

Le devenir des antennes doit être traité dans un cadre pluriannuel partagé. Les décisions relatives au maintien, à la transformation, à la spécialisation ou au regroupement de certains sites doivent associer l'établissement, l'État⁹⁴, les collectivités concernées et, le cas échéant, les acteurs économiques. Elles doivent être fondées sur des données objectivées et intégrer les conséquences pour les étudiants, les personnels, les territoires et les finances universitaires et publiques.

1.6. Les campus connectés et solutions hybrides doivent être évalués au regard des besoins réels

Les campus connectés peuvent constituer une réponse utile dans certains territoires, mais ils ne sont pas une solution universelle. Ils peuvent faciliter l'accès à l'enseignement supérieur et limiter certaines contraintes de mobilité. Ils peuvent également s'adapter à des publics fragiles ou particuliers (sportifs de haut niveau, étudiants en soutien de proches, handicaps, impossibilité financière de se loger séparément du foyer familial) et offrir un cadre d'accompagnement local. Leur pertinence dépend toutefois de la qualité de l'encadrement, des usages réels des

⁹⁴ Y compris les partenaires locaux de l'université tels que les CROUS.

étudiants, de la complémentarité avec l'offre universitaire existante et de la capacité du territoire à proposer des services associés.

Les solutions hybrides doivent être pensées comme un complément à une stratégie territoriale, non comme un substitut automatique à une implantation universitaire.

Elles peuvent accompagner des publics spécifiques ou des territoires éloignés, mais elles ne remplacent pas la richesse pédagogique, sociale et scientifique d'un campus. Elles doivent donc être évaluées en fonction de leurs résultats effectifs en termes de réussite étudiante et d'insertion professionnelle, mais aussi d'attractivité. En complément, elles doivent faire l'objet d'une analyse économique en coût complet et la satisfaction des publics doit pouvoir être mesurée et suivie dans le temps.

2. L'accompagnement des stratégies globales d'établissements pourrait utilement s'inscrire dans une logique de conventions pluriannuelles

2.1. Privilégier l'accompagnement des stratégies globales d'établissement

Les soutiens territoriaux doivent accompagner les stratégies globales des établissements. Une intervention efficace devrait renforcer les priorités définies par l'université, plutôt que soutenir de manière isolée des composantes ou des projets, sans cohérence d'ensemble. Cette approche permet de préserver la capacité stratégique de l'établissement et d'éviter la fragmentation des initiatives. En regard, les universités doivent être attentives aux schémas locaux d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation (SLESRI) qui, lorsqu'ils existent, sont un vecteur privilégié de la clarification des objectifs de la collectivité en la matière. Un dialogue de co-construction doit permettre d'assurer la cohérence des stratégies entre les différents niveaux pour viser une complémentarité des modes d'intervention et des capacités d'action. En ce sens, la signature des schémas par les établissements est une manière de les associer en amont du déploiement et de s'assurer de la convergence entre les objectifs de l'établissement et ceux de la collectivité.

En revanche, les interventions infra-établissement doivent rester l'exception ou être clairement articulées avec la stratégie universitaire. Le soutien direct à un acteur de la recherche ou de la formation peut être pertinent lorsqu'il répond à une priorité partagée et validée avec l'établissement. Cependant, s'il ne s'inscrit pas dans la stratégie générale de l'établissement, il peut créer des déséquilibres internes, accroître la complexité administrative et affaiblir la lisibilité de la stratégie.

De la même manière, le recours systématique aux appels à projets doit être limité, notamment lorsque les montants sont faibles. Les appels à projets peuvent être utiles pour flécher des moyens sur des priorités, stimuler l'innovation ou sélectionner des initiatives, mais ils génèrent en parallèle une charge administrative parfois importante et peuvent encourager une logique opportuniste. Pour des montants modestes, une

approche contractualisée et pluriannuelle peut être plus efficace qu'une succession de procédures concurrentielles.

2.2. Structurer des conventions pluriannuelles avec les acteurs territoriaux

Des conventions pluriannuelles pourraient constituer le cadre privilégié d'articulation entre universités, collectivités et acteurs socioéconomiques. À l'image du contrat d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) conclu avec l'État et articulé avec ceux-ci, ces conventions permettraient de formaliser les priorités partagées en intégrant les engagements financiers réciproques ou opérationnels de chacun, les indicateurs de suivi retenus et les modalités de gouvernance. Elles donneraient de la visibilité aux établissements comme aux collectivités.

Ces conventions devraient porter sur les grands enjeux territorialisés de l'enseignement supérieur. Elles pourraient couvrir la répartition infra-territoriale de l'offre de formation ainsi que le développement de filières liées à l'économie locale. Elles pourraient également porter sur la vie étudiante, les mobilités, le logement, la santé et l'immobilier. Des volets relatifs à la recherche partenariale, à l'apprentissage, à la formation continue et à l'innovation seraient également pertinents. Elles permettraient ainsi de traiter ensemble des sujets aujourd'hui souvent abordés séparément.

Les conventions devraient intégrer un volet spécifique sur les antennes universitaires et les campus connectés. Ce volet permettrait de travailler à l'anticipation des effets de la démographie, de clarifier les choix entre proximité et spécialisation, d'identifier les conditions matérielles de réussite et de définir les engagements respectifs de l'État, de l'université et des collectivités. Il éviterait que les décisions soient prises *a posteriori*, au coup par coup, sous la pression de situations locales déjà fragilisées.

2.3. Mutualiser les fonctions liées à la vie étudiante

Les collectivités territoriales ont un rôle particulier à jouer dans la vie étudiante au sens large. Parce que les conditions de vie étudiante sont fortement liées à l'organisation locale des services, les collectivités peuvent agir utilement sur le logement, les transports, la santé, la restauration, l'accès aux équipements, la vie associative et la lutte contre la précarité. Ce rôle est d'autant plus important que ces sujets conditionnent l'attractivité des sites et la réussite des étudiants.

La mutualisation de certaines fonctions doit être systématiquement explorée. Les universités, collectivités et CROUS pourraient renforcer leurs coopérations autour de la santé étudiante, du logement, de la restauration, des services sociaux, des équipements partagés et des dispositifs d'accueil. Cette mutualisation peut améliorer la qualité de service, réduire les coûts et éviter la duplication de dispositifs

insuffisamment coordonnés. Les universités devraient prendre en charge cette coordination sur le territoire.

La vie étudiante doit être traitée comme un sujet stratégique et non comme un ensemble de mesures périphériques. Dans un contexte de différences d'attractivité entre sites, de tensions sociales et de contraintes budgétaires, les conditions de vie deviennent un facteur déterminant d'attractivité et de réussite. Les politiques territoriales d'enseignement supérieur doivent donc intégrer explicitement la vie étudiante dans leur gouvernance, leur programmation financière et leurs indicateurs de suivi. Sur ce volet, la coordination peut passer par les schémas directeurs de la vie étudiante et s'articuler avec les conventions d'objectifs, de moyens et de performance des établissements.

2.4. Préserver le rôle central de l'État tout en clarifiant celui des territoires

Les acteurs territoriaux ne doivent pas se substituer à l'État dans le financement des missions fondamentales des universités. L'État doit rester le garant principal de l'égalité entre étudiants, de la cohérence nationale de l'offre d'enseignement supérieur et du financement des missions de formation, de recherche et de service public. Une dépendance excessive aux financements territoriaux risquerait d'accentuer les disparités entre établissements selon les capacités économiques et politiques des territoires.

Le rôle des territoires doit être conçu dans une logique de facilitation, de territorialisation et d'effet de levier. Les collectivités et acteurs socioéconomiques peuvent renforcer l'efficacité des politiques nationales lorsqu'ils interviennent sur des sujets où ils disposent d'une expertise ou d'une capacité d'action directe comme c'est le cas en matière d'aménagement du territoire, de transport, de logement ou de santé. C'est également le cas quand il s'agit de développement économique, d'innovation, de valorisation des filières locales et d'amélioration de la qualité de vie. Leur valeur ajoutée réside dans l'adaptation aux besoins locaux, non dans le remplacement du financement national.

Une meilleure articulation avec l'État est nécessaire pour éviter les doublons et les angles morts. Les priorités territoriales devraient être mises en cohérence avec les stratégies nationales, les contrats conclus entre l'État et les établissements, les CPER, les dispositifs européens et les politiques de développement économique. Cette articulation permettrait de concentrer les moyens sur les enjeux les plus structurants et de réduire la dispersion des interventions.

Annexe méthodologique

Nos travaux s'appuient sur 78 entretiens, une journée plénière, cinq ateliers et journées thématiques, ainsi qu'un webinaire. Nous avons également eu des échanges avec la plénière de FU, avec la conférence des recteurs, et avec le conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Nos travaux se sont également nourris de plusieurs contributions, des rapports existants — notamment ceux de l'IGÉSR, de l'IGF et de la Cour des comptes — et des données produites par les directions centrales.

L'analyse que nous avons produite prolonge celle des comptes financiers menée par la mission sur le modèle financier des EPSCP, afin d'en actualiser les constats jusqu'en 2025. Ces travaux mériteraient d'être poursuivis chaque année pour exploiter les données des comptes financiers des EPSCP.

1. Entretiens individuels et collectifs

1.1. Organisations représentant des établissements

- ♦ France universités (FU)

Lamri Adoui, président (Université de Caen Normandie) – Hélène Boulanger, vice-présidente (Université de Lorraine) – Jean-François Huchet, vice-président (INALCO) – Mathias Bernard, président de la commission transitions, territoires et responsabilité sociétale (Université Clermont Auvergne) – Marie-Cécile Naves, déléguée générale – Patrice Barbel, consultant – Bernard Dizambourg, consultant

- ♦ UDICE

Nathalie Drach-Temam, présidente (Sorbonne Université) – Dean Lewis, vice-président (Université de Bordeaux)

- ♦ L'Initiative

Karine Bernault, présidente (Nantes Université) – Régis Bordet, vice-président (Université de Lille) – Serge Defois, délégué général

- ♦ Alliance des universités de recherche et de formation (AUREF)

Xavier Leroux, président (Université de Toulon) – Eric Blond, membre (Université d'Orléans) – Françoise Grolleau, membre (Université d'Angers) – Arnaud Laimé, membre (Université Paris 8)

- ♦ *European university association (EUA)*
Manuel Tunon De Lara, membre du conseil d'administration – Enora Pruvot, directrice adjointe gouvernance, financement et développement des politiques publiques
- ♦ Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI)
Laure Morel, vice-présidente (ENSGSI) – Dominique Baillargeat, vice-présidente (3iL Ingénieurs) - Carole Deumié, vice-présidente (Centrale Méditerranée)
- ♦ Association nationale des vice-présidents des conseils d'administration (ANVPCA)
Vincent Niot, président (Université Picardie Jules Verne)
- ♦ Association des vice-présidents Science et société
Lydie Bodiou, membre du bureau (Université de Poitiers) - Cédric Brun, membre du bureau (Université Bordeaux Montaigne) - Eleni Mouratidou, membre du bureau (Université Paris Nanterre)
- ♦ Association des directeurs généraux de services des universités (ADGS)
Bruno Fabre, membre du bureau (Université de Montpellier) – Anne-Valérie Chiris, membre du bureau (Université de Lille) - Olivier Laigneau, membre du bureau (Université d'Angers) – Vincent Malnoury, membre du bureau (Université de Lorraine)
- ♦ Association des agents comptables des universités et des établissements (AACUE)
Frédéric Drue, président (Université de Strasbourg) – Jean-François Kapps, membre du bureau (Université Paris-Saclay)
- ♦ Association des directeurs et personnels de direction des bibliothèques universitaires et de la documentation (ADBU)
Sandrine Gropp, présidente (Université de Montpellier) – Frédérique Joannic-Seta, vice-présidente (Université Rennes 2) – Floriane Berti, vice-présidente (Université Sorbonne Nouvelle)

1.2. Établissements

- ♦ Conservatoire national des arts et métiers (CNAM)
Bénédicte Fauvarque-Cosson, administratrice générale– Florian Cahagne, directeur général des services
- ♦ Université Paris-Dauphine-PSL
Bruno Bouchard, président
- ♦ Mines Paris - PSL
Godefroy Beauvallet, directeur général
- ♦ Institut Polytechnique de Paris (IPP)
Thierry Coulhon, Président

1.3. Organisations syndicales

- ♦ Confédération française démocratique du travail (CFDT)
Christophe Bonnet et Caroline Brisedoux, secrétaires nationaux - Nicolas Holzschuch et Ghislaine Stern, secrétaires fédéraux
- ♦ Force ouvrière enseignement supérieur et recherche (FO ESR)
Sylvain Excoffon, secrétaire départemental
- ♦ Fédération des employés, techniciens et cadres - supérieur de la Confédération générale du travail (FERC Sup - CGT)
Solveig Langen
- ♦ Syndicat national de l'enseignement supérieur - Fédération syndicale unitaire (SNESUP-FSU)
Emmanuel de Lescure, secrétaire général - Anne Roger, membre du bureau national

- ♦ Syndicat national des personnels titulaires et contractuels de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la culture (SNPTES-UNSA)

Alain Halère, Secrétaire Général SNPTES - Alain Favennec, Secrétaire général adjoint - Jérôme Giordano, délégué général de l'OBSERVE - Stéphanie Reynaud, secrétaire nationale chargée de l'ESR - Morgane Verviers, secrétaire générale UNSA Éducation - Dominique Chassagne, secrétaire général - Karim Mekhneche, secrétaire national d'A&I. - Ben Ali Cherif, secrétaire général Sup'Recherche

- ♦ Solidaire, unitaire, démocratique (SUD Education et Sud recherche)
Janique Guiramand, co-secrétaire fédérale Sud Recherche EPST - Kevin Le Tétour, co-secrétaire fédéral Sud Education

1.4. Organisations représentatives étudiantes

- ♦ Coordination féministe, antiraciste et écologiste (Coordination)
Camille PAGIRAS - Zinedine AMIANE
- ♦ Fédération des associations générales étudiantes (FAGE)
Suzanne Nijdam, présidente – Louise Lenglin, première vice-présidente chargée des relations publiques – Julien Besh-Carrière, vice-Président chargé des Affaires Académiques
- ♦ Union nationale des étudiants de France (UNEF)
Clara Privé, trésorière - Alice De Brito, vice-présidente

1.5. Administration centrale et déconcentrée, organismes de recherche

- ♦ Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP)
Olivier Ginez, directeur général – Benjamin Leperchey, chef de service, adjoint du directeur général - Géraud de Marcillac, chef de service – Laure Vagner-Shaw, cheffe de service – Pierrette Schuhl, sous-directrice du SIES – Louis Meuric, adjoint à la sous-directrice du SIES, Anne Grange, adjointe au sous-directeur - Marc Renner, conseiller de site et établissements – Ilker Birkan, ingénieur
- ♦ Direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI)

- Nicolas Jeanjean, adjoint du directeur général - Florence Plessix, chef de service
- ♦ Direction des affaires financières (DAF)
Marine Camiade, directrice – Carine Bernard, sous-directrice – Sébastien Gallée, adjoint à la sous-directrice
 - ♦ Direction générale des ressources humaines (DGRH)
Christophe Géhin, directeur général - - Ali Ferhi, chef de service - Guillaume Aujaleu, chef de service - Laurence Sorret, sous-directrice - Vincent Goudet, sous-directeur – Alice Le Bredonchel , adjointe au sous-directeur
 - ♦ Direction du budget (DB)
Alicia Saoudi – sous-directrice - Yoann Geneslay, adjoint à la sous-directrice - Julien Tanneau, chef de bureau – Kevin Mba-Alloumba, adjoint au chef de bureau – Adèle Audebaud, adjointe au chef du bureau
 - ♦ Direction générale des finances publiques (DGFIP)
Stéphanie Dachary-Mleneck, chef de bureau – Corinne Schittenhelm, secrétaire générale adjointe
 - ♦ Direction générale du trésor (DGT)
Adrien Zakhartchouk, sous-directeur- Benjamin Hdjibeyli, chef de bureau – Vincent Barde, adjoint au chef de bureau
 - ♦ Direction de l’immobilier de l’état (DIE)
Sylviane Bourget, directrice - Guillaume Decroix, sous-directeur
 - ♦ Secrétariat général pour l’investissement (SGPI)
Bruno Bonnell, secrétaire général – Guillaume Bordry, directeur - Charles Persoz, conseiller
 - ♦ Agence nationale de recherche (ANR)
Claire Giry, présidente directrice générale – Vincent Cottet, directeur général à l’administration et au budget – Thibault Cantat, directeur général délégué à la science– Daniela Floriani, directrice des grands programmes d’investissement

- ♦ Cour des comptes
Louis Vallernaud, président de la section enseignement supérieur et recherche de la troisième chambre - François Kruger, conseiller maître – Philippe Rousselot, conseiller maître honoraire

- ♦ Recteurs
Khaled Bouabdallah, recteur délégué pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation de la région académique Provence-Alpes-Côte d'Azur
Emmanuel Roux, recteur délégué à l'Enseignement supérieur, la recherche et l'innovation de la région académique Nouvelle-Aquitaine.

- ♦ Centre national de recherche scientifique (CNRS)
Antoine Petit, président directeur général

- ♦ Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA)
Bruno Sportisse, président directeur général – Jean-Yves Berthou, directeur

1.6. Missions

- ♦ Mission relative au modèle économique des EPSCP
Olivier Engel, Dominique Kervadec, Brice Lannaud, IGÉSR – François Werner, Bruno Kerhuel, Anouk Canet, Benjamin Huin-Morales, Katia Jodogne-del Litto, IGF

- ♦ Mission relative aux dépenses de déplacements
François-Xavier Boell, IGF

- ♦ Mission de l'association des régions de France sur la démographie
Sébastien Podevyn-Menant - Ali Saïb

1.7. Autres organisations

- ♦ Agence de mutualisation des universités et des établissements (AMUE)
Simon Larger, directeur
- ♦ Association nationale de recherche technologie (ANRT)
Clarisse Angelier, déléguée générale
- ♦ Association des régions de France (ARF)
Laura Lehmann, conseillère, Représentants des Régions Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France, Grand Est, Normandie, Occitanie, Île-de-France
- ♦ Association des villes universitaires de France (AVUF)
François Rio, délégué général
- ♦ Banque des territoires
Antoine Saintoyant, directeur - Isabelle Bonnaud Jouin, responsable
- ♦ Conseil économique, social et environnemental (CESE)
Kenza Occansey, vice-président - Caroline Mabit, collaboratrice – Malika Merad, collaboratrice
- ♦ Conseil régional de la Réunion
Jean-Pierre Chabriat, Conseiller régional– Sonia Chane-Kune, chef de cabinet
- ♦ Établissement Public d'aménagement universitaire de la Région Île-de-France (EPAURIF)
Jérôme Masclaux, directeur général
- ♦ France urbaine
Lionel Delbos, conseiller économie territoriale et enseignement supérieur

- ♦ Intercommunalité de France
Charlotte Sorrin-Descamps, directrice générale adjointe
- ♦ Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
Olivier Faron, conseiller spécial
- ♦ MERIDIAM
Olivier Noblecourt, directeur de l'investissement local durable - Benoît Quignon, consultant
- ♦ Fondations des universités
Christel Bériot, directrice générale de CY fondation

1.8. Parlementaires

- ♦ Assemblée nationale
Alexandre Portier, député et président de la commission des affaires culturelles et de l'éducation, Daniel Labaronne, député, Estelle Mercier, députée
- ♦ Sénat
Laurent Lafont, président de commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport

2. Journées et ateliers

2.1. Journée du 16 mars à Bordeaux sur l'immobilier

ADGS : Cécile Chicoye, Dominique Salles – ARTIES : Marie Guillaume – Association VP Patrimoine : Stéphane Amiard – Banque des territoires : Brice Paquet – CROUS : Laurence Maget-Siegel, Dominique Froment et Christophe Avril – DGESIP : Géraud de Marcillac, Pascale Galindo, Isabelle Oger, Marie-Claude Derouet – DIE : Guillaume Decroix – DRFIP : Thierry Pintard – EPAURIF : Olivia Metz – FU : Patrice Barbel – GIP E2 (réseau de chaleur) : Thierry Decadt – IGÉSR : Dominique Kervadec – Initiative : Laurent Gatineau, président CY université – La Rochelle Université : Gérard Blanchard, président – Région académique : Emmanuel Roux, recteur délégué ESRI, Éric Dutil, Fabrice Blanquier, Nelly Couderc, Eric Papon, Laurent Keiser, Xavier Beulens, Maud Maillard – Région Nouvelle Aquitaine : Françoise Jeanson (vice-présidente recherche), Carole Doucet et Thierry Bazerque – Société de réalisation immobilière et d'aménagement de l'université de Bordeaux : Nicolas Flament – Université de

bordeaux: Dean Lewis, président (représentant également UDICE) Catherine Gauthier, Denis Teissandier, Annie Cohen, Anne-Cécile Salmon – Université de Bordeaux Montaigne: Alexandre Péraud (président), Karine Sion-Jenkins, Gérald Elbaze – Université de Limoges: Vincent Jolivet, président (représentant AUREF), Abderarrahan Maftah – Université de Pau et des Pays de l'Adour: Laurent Bordes (président), Isabelle Baraille, Gilles Bernard, Damien Coatriné - Université de Poitiers: Virginie Laval (présidente), Aurélien Pichon, Lionel Vinour, Delphine Vinatier, Noelle Bonnet (représentante ANVPCA)

2.2. Atelier thématique du 23 mars relatif à la gestion des universités

ADAF: Hélène Dacosta - ADGS: Valérie Gibert, Manuelle Ruillier – ADSI: Emmanuelle Hautin, Christophe Turbout – Association des VP-Num: Olivier Wong-Hee, Romuald Arnold – AUREF: Françoise Grolleau – DAF: Carine Bernard – DB: Julien Tanneau, Kevin Mba Alloumba - DGFIP: Stéphanie Dachary-Mleneck, Anthony Tissot – DGRI: Nicolas Jeanjean – FU: Jean-François Huchet – IGÉSR: Olivier Engel – Jean-Pierre Korolitski – SNESUP-FSU: Stéphane Tassel – SNESUP-FSU: Emmanuel de Lescure - SNPTES: Alain Favennec, Stéphanie Reynaud – CFDT: Benoit Wolf, Nicolas Holschusch, Ghislaine Stern – UDICE: Dean Lewis, Nathalie Drach-Teman

2.3. Journée du 30 mars à Lille relative à la diversification des ressources et aux appels à projets

ANR: Daniela Floriani – AUREF: Georges Linares - CNRS: Asma Koraichi - DAF: Carine Bernard – DB: Arthur Dinhof, Kevin Mba Alloumba – DGFIP: Stéphanie Dachary-Mleneck, Anthony Tissot – François Germinet – EUA: Thomas Estermann - IGÉSR: Brice Lannaud – Initiative: Corinne Blanquart - INRAE: Dominique Grevey – INSERM: Damien Rousset – Rectorat: Sophie Béjean, rectrice, Michelle Bubenicek, rectrice déléguée ESRI, Laurence Agouridas, Florian Prussak, Damien Cuny, Thibault Guinnepain – Université d'Artois: Anne Daget-Gagey, présidente - Bertrand Mazure, Jérôme Longuépée – UDICE: Régis Brandinelli, Catherine Sarraco – Université Côte d'Opale: Jean-Charles Noyer, Sophie Fourmentin, Loïc Guillou – Université de Lille: Régis Bordet, président, Corinne Robaczewski, Anne-Valérie Chiris Fabre, Gael Monfrier, Kathleen O'Connor, Sandrine Chassagnard, Esther Dehoux, Jean-Christophe Camart – Université Picardie Jules Verne: Denis Postel, président - Vincent Niot (représentant ANVPCA), Gilles Dequen, Sabine Evrard, Nathalie Le Mee, Matthieu

Becuwe – Université polytechnique Hauts-de-France : Abdelhakim Artiba, président, Arnaud Huftier, Dorian Petit, Sébastien Grondel, Eric Bricout – VP RI : Jim Walker

2.4. Journée du 7 avril à Avignon relative à la vie étudiante et à l'ancrage territorial

ADGS : Jean-François Blanco - Aix-Marseille Université : Eric Berton, président (représentant UDICE), Jean-Louis Moro, Christophe Pellegrino - Avignon Université : Georges Linares, président (représentant FU et AUREF) – AVUF : Flora Aillard- CCI Vaucluse : Tomas Rodondo – Coordination étudiante : Camille Pagiras – CROUS : Marc Bruant, Mireille Barral- DAF : Carine Bernard – DB : Kevin Mba-Alloumba, Adèle Audebaud - DGESIP : Anne Grange – Ecole Centrale Méditerranée : Carole Deumié, directrice - Ecole nationale des Arts et Métiers, campus Aix-en-Provence : Fathi Ben Ouezdou, FAGE : Julien Besh Carrière – France Urbaine : Lionel Delbos – IEP Aix-en-Provence : Alessia Lefebure, directrice – IGÉSR : Frédéric Forest – OVE : Olivier Rey – Préfecture du Vaucluse : Thierry Suquet, Préfet – Rectorat : Benoît Delaunay, Recteur, Khaled Bouabdallah (Recteur délégué), Jean-Luc Parrain, Jérôme Bourne-Branchu, Olivia Terzian-Orsoni, Mélanie Galand, Laurent Lucchini, Karim Deheina, Olivier Cassar, Quentin Dubus -- Région Sud- Provence-Alpes-Côte d'Azur : Georges Leonetti, conseiller régional spécial, Thibault Labus, Deborah Dailloux, Christine Loussert, Isabelle Mars, Laury Tomas - Département du Vaucluse : Dominique Santoni, présidente - Université Côte d'Azur : Jeanick Brisswalter, président (représentant UDICE) - Université de Toulon : Xavier Leroux, président, Yusuf Kocoglu – Communauté d'agglomération Grand Avignon : Joël Guin, président - Ville d'Avignon : Olivier Galzy, maire – UDICE : Philippe Augé – VP Recherche : Lydia Coudroy de Lille, Gaëlle Mesgouez – VP Sciences et société : Julia Bonnacorsi, Thierry Clavel – VP VECU : Laurent Bordet

2.5. Atelier thématique du 10 avril relatif aux enjeux RH

ADGS : Frédéric Desprès, Florence Housset, Nathalie Vincent – AUREF : Arnaud Laimé - CFDT : Christophe Bonnet, Ghislaine Stern, Benoît Wolf – DAF : Sébastien Gallée – DGRH : Laurence Sorret – DGESIP : Géraud de Marcillac, Johanna Roux, Stéphane Le Bouler – FAGE : Julien Besh-Carrière – IGÉSR : Hélène Moulin – IGF : Mélanie Joder – Initiative : Régis Bordet – SIES : Louis Meuric, Pierrette Schuhl – SNPTES : Jérôme Giordano, Stéphanie Reynaud – SUP RH : Marie-Béatrice Célabe, Guillaume Pianezze – UDICE : Pascal Frey, Yann Gaudeau – UNSA SUP : Karim Mekhneche – VPRH : Caroline Andreazza, Yen Mai Tran

3. Contributions hors ateliers

AACUE – ADBU - ADGS - A-DSI - ANR – ANVPCA - ANVPpat - ARTIES – AUREF - AVUF
- CESE - CFDT - CNRS – DAF - DB - DGESIP – DGFIP – DGRH - DGRI – DGT – EUA –
France Urbaine – FU - IGÉSR - IGF – Initiative - Meridiam – SGPI - SNPTES/UNSA - SUP
DRH – Sup'Recherche UNSA - UDICE - Université Réunion - VP VECU

Liste des acronymes

AENES	Administrateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur
AMUE	Agence de mutualisation des universités et des établissements
ANR	Agence nationale de la recherche
ASDESR	Accélération des stratégies de développement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche
ATER	Attachés temporaires d'enseignement et de recherche
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BI	Budget initial
BIATSS	Bibliothécaires, ingénieurs, administratifs, techniciens, personnels sociaux et de santé
CAF	Capacité d'autofinancement
CAF	Capacité d'autofinancement
CAS	Compte d'affectation spéciale
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CF	Compte financier
CHU	Centre hospitalier universitaire
CIFRE	Convention industrielle de formation par la recherche
CNU	Conseil national des universités
COMP	Contrat d'objectifs, de moyens et de performance
CPER	Contrats de plan État-Région

CRE	Conditions de retour à l'équilibre
CROUS	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CVEC	Contribution de vie étudiante et de campus
DEMOES	Démonstrateur numérique dans l'enseignement supérieur
DGESIP	Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle
DGRH	Direction générale des ressources humaines
DGRI	Direction générale de la recherche et de l'innovation
DIE	Direction de l'immobilier de l'État
DRARI	Délégués régionaux académiques à la recherche et à l'innovation
EPAURIF	Établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France
EPE	Établissement public expérimental
EPSCP	Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
ESR	Enseignement supérieur et la recherche
ETP	Équivalents temps plein
ETPT	Équivalents temps plein travaillés
EUA	European university association
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
GE	Grand établissement
GER	Gros entretien renouvellement
GVT	Glissement vieillissement technicité
HETD	Heures équivalent travaux dirigés
IGÉSR	Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche
IGF	Inspection générale des finances
IHE2F	Institut des hautes études de l'éducation et de la formation

ITA	Ingénieurs, techniciens et administratifs
ITRF	Ingénieurs et personnels techniques de recherche et de formation
MESRE	Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONR	Organismes nationaux de recherche
OREMS	Outil de restitution des emplois et de la masse salariale
P2CA	Projet connaissance des coûts des activités
PIA	Plan d'investissement d'avenir
PIB	Produit intérieur brut
PPI	Projets pluriannuels d'investissement
PREF	Plan de retour à l'équilibre financier
RH	Ressources humaines
RIPEC	Régime indemnitaire des personnels enseignants et chercheurs
RPIE	Responsable de la politique immobilière de l'État
SCI	Subvention pour charge d'investissement
SCSP	Subvention pour charge de service public
SGPI	Secrétariat général pour l'investissement
SIES	Sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques
SLESRI	Schémas locaux de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation
SPSI	Schémas pluriannuels de stratégie immobilière
SRESRI	Schémas régionaux de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation
SUB	Surface utile brute
SULI	Sociétés universitaires locales immobilières
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

U2000	Universités 2000
U3M	Université du Troisième Millénaire
UPHF	Université polytechnique des Hauts-de-France