



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Modèle économique des établissements publics de l'enseignement supérieur

JANVIER 2025

François WERNER
Bruno KERHUEL
Anouk CANET
Benjamin HUIN-MORALES
Katia JODOGNE-DEL LITTO

Olivier ENGEL
Dominique KERVADEC
Brice LANNAUD

RAPPORT CONFIDENTIEL

**MODÈLE ÉCONOMIQUE DES ÉTABLISSEMENTS
PUBLICS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR**

Établi par

BRUNO KERHUEL
Inspecteur des
finances

ANOUK CANET
Inspectrice des
finances

BENJAMIN HUIN-MORALES
Inspecteur des
finances

Avec le concours de
KATIA JODOGNE-DEL LITTO
Data scientist du pôle science
des données de l'IGF

Sous la supervision de
FRANÇOIS WERNER
Inspecteur général des finances

OLIVIER ENGEL
Inspecteur général de l'éducation,
du sport et de la recherche

DOMINIQUE KERVADEC
Inspecteur général de l'éducation,
du sport et de la recherche

BRICE LANNAUD
Inspecteur général de l'éducation,
du sport et de la recherche

- JANVIER 2025 -

SYNTHÈSE

Par lettre en date du 9 juillet 2024, les inspections générales des finances (IGF), et de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) ont été saisies d'une mission relative au modèle économique des établissements publics d'enseignement supérieur et au développement de leurs ressources propres.

Le modèle économique peut être défini comme la répartition entre les recettes et les dépenses déterminée pour créer de la valeur et aboutir à un équilibre financier. Plus spécifiquement, le modèle économique des EPSCP repose sur un équilibre financier obtenu à partir de dotations publiques et de ressources propres permettant de financer de manière efficiente les missions définies par le code de l'éducation. Les recettes des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) s'élèvent à 18,2 milliards d'euros (Md€) en 2023 et se caractérisent par une part majoritaire (76,0 %) de subvention pour charges de service public (SCSP), une faible part de ressources issues du secteur économique (5,6 %) et des frais d'inscription limités (2,7 %) à 500 millions d'euros (M€). Le modèle français se singularise en Europe par la conjonction de ces caractéristiques avec l'absence de sélectivité à l'entrée des universités, le partage de l'activité de recherche avec les organismes nationaux de recherche, et la place des écoles d'ingénieurs publiques souvent en-dehors des universités. La SCSP constitue les trois quarts des recettes des établissements et ses mécanismes d'allocation n'ont pas été revus depuis l'abandon du système de répartition des moyens à la performance et à l'activité (SYMPA) en 2017. L'évolution du modèle économique des EPSCP dépend d'abord des choix retenus en matière d'allocation en fonction de l'activité et de critères de performance, à l'instar des pays européens comparables, et seulement en second lieu du développement des ressources propres.

Les ressources propres désignent des ressources hors SCSP, représentent 4,4 Md€ en 2023, soit 24 % de l'ensemble de leurs recettes, et ont augmenté de 38 % en quatre ans. Elles sont constituées pour moitié de dotations publiques majoritairement allouées de manière compétitive (financement national et européen de la recherche, financements des collectivités territoriales), pour un quart de recettes issues du secteur économique bénéficiant d'une incitation publique (apprentissage, formation continue, recherche partenariale, mécénat), pour 16 % de ressources non aidées (droits d'inscription et recettes issues de l'immobilier). Le développement des ressources propres fait rarement l'objet d'une stratégie pilotée par la gouvernance des établissements, aussi la mission recommande d'intégrer dans les contrats d'objectifs, de moyens et de performance un objectif de résultat individualisé fondé sur le développement des ressources propres.

Parmi les ressources propres d'origine publique, les financements européens par appels à projets (223 M€) constituent une ressource insuffisamment exploitée par les établissements, étant donné le taux de retour de 11 % sur ces fonds, à comparer aux 16 % de la clef de répartition de la France dans le budget de l'Union européenne. À l'inverse, les financements nationaux sont largement mobilisés : le niveau des financements sur appels à projets nationaux (295 M€) est essentiellement déterminé par le budget d'intervention que l'État consacre à l'agence nationale de la recherche, et aux programmes d'investissement d'avenir et de France 2030 (520 M€). Les ressources d'exploitation issues des collectivités territoriales sont limitées (224 M€) et ne constituent pas un levier significatif d'accroissement des ressources même si le lien entre les universités et leurs territoires est appelé à se développer.

Rapport

Les établissements ont développé de manière hétérogène leurs ressources en lien avec le secteur économique. Les formations en apprentissage génèrent des ressources en très forte croissance (688 M€), devenues incontournables pour le financement de nouvelles formations. Le dispositif est favorisé par un système d'incitation publique très favorable, mais au potentiel d'augmentation désormais limité. La formation continue (entre 400 et 450 M€) est organisée de manière hétérogène selon les établissements et les disciplines, et pourrait se développer à hauteur d'environ 100 M€. Porté par les fondations, le mécénat est encore limité et son potentiel est difficile à évaluer. Déploiement de réseaux d'alumni et ressources humaines expertes sont deux facteurs du développement des actions de mécénat. Afin de développer l'ensemble de ces ressources, la mission recommande de mieux structurer le pilotage des ressources en lien avec le secteur économique, pour assurer une plus grande souplesse de gestion, et d'accompagner les établissements par des audits ciblés.

Pour les ressources en lien avec le secteur économique, comme pour l'accès aux ressources par les appels à projets, la mission recommande d'inciter les acteurs à s'investir dans ces missions en assouplissant et en simplifiant les modalités de rémunération des enseignants-chercheurs et des intervenants extérieurs et, au besoin, en créant des filiales.

Enfin, les établissements n'ont engagé que des actions limitées pour valoriser les 16 millions de mètres carrés de leur patrimoine immobilier. Peu d'entre eux ont eu recours aux montages contractuels innovants permettant de mobiliser des financements extérieurs : contrat de performance énergétique avec tiers financement, société universitaire locale immobilière. La mission recommande d'intégrer plus précisément des objectifs réalistes de valorisation immobilière au schéma pluriannuel de stratégie immobilière : gestion locative ou événementielle, programmes immobiliers pour vente ou location, création d'un incubateur ou d'une pépinière d'entreprises, production et revente d'énergie, cession.

Dans ce contexte, la hausse des droits d'inscription constitue le principal levier directement mobilisable, en ayant un effet significatif sur le modèle économique des établissements. Pour des raisons historiques et juridiques, les ressources liées aux droits d'inscription sont aujourd'hui d'un montant très faible de 500 M€ en 2023, soit 2,7 % de l'ensemble des recettes, et sans rapport avec les coûts de formation. La mission estime que des marges de progression existent sans remettre en cause ce modèle historique de droits modiques. Plusieurs scénarios ont été explorés par la mission, comme il lui était demandé par la lettre de mission. La fixation, par arrêté ministériel, de droits d'inscription plus élevés peut être modulée en fonction des revenus du foyer ou assortie d'un système de prêt garanti par l'État. En fonction du scénario retenu, elle générerait une augmentation nette des ressources des établissements respectivement de 0,5 et 2,5 Md€. La hausse modulée socialement corrige les effets anti-redistributifs de la dépense publique de l'enseignement supérieur mais génère un faible rendement (0,5 Md€) et sa mise en œuvre est complexe. La hausse uniforme des droits assortie d'un renforcement du prêt étudiant garanti par l'État génère, quant à elle, une hausse importante du produit des droits (2,5 Md€) mais ne corrige pas l'effet anti-redistributif de la dépense publique d'enseignement supérieur. En tout état de cause, toute décision devra veiller au respect de la jurisprudence qui encadre la fixation des droits d'inscription au regard du coût de formation et des dispositifs d'aides et d'exonérations existantes afin que les frais ne fassent pas obstacle, par eux-mêmes, à l'égal accès à l'enseignement supérieur. Pour produire une dynamique générale en termes de ressources propres, la détermination des droits d'inscription doit être envisagée conjointement avec d'autres mesures de développement des ressources propres, à l'exemple de plusieurs modèles universitaires internationaux qui allient ces différents leviers.

Rapport

Les indicateurs financiers des EPSCP ont connu une dégradation récente, qui toutefois n'affecte pas la disponibilité de la trésorerie. Celle-ci augmente continûment sous l'effet des avances de financement, de 3,4 Md€ en 2018 à 5,1 Md€ en 2023. À côté de la trésorerie nette, les établissements calculent un niveau de trésorerie gagée, « non libre d'emploi », défini par le MESR mais qui ne correspond pas au cadre d'analyse budgétaire et comptable des opérateurs, et porte des risques de rigidification de la dépense. Il apparaît en outre que les freins à la gestion financière ne relèvent pas tant de la réglementation applicable que des pratiques internes aux établissements.

Enfin, afin d'accompagner les établissements vers un modèle économique rénové laissant davantage de place aux ressources propres, il convient d'intégrer cette approche dans le futur modèle d'allocation de la SCSP. En parallèle, l'utilisation de la comptabilité analytique doit être promue, à la fois à des fins de pilotage de l'établissement et de tarification en coût complet des prestations génératrices de ressources propres, et en vue de l'approfondissement ultérieur du modèle d'allocation des ressources.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LES RESSOURCES PROPRES DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR S'ÉLÈVENT À 4,4 MD€ EN 2023, EN HAUSSE DE 38 % DEPUIS 2019 ET REPRÉSENTENT 24 % DE LEURS RECETTES.....	4
1.1. Assurées aux trois quarts par la subvention pour charges de service public, les recettes des établissements se caractérisent par une faible part des ressources issues du secteur économique et des frais d'inscription.....	4
1.2. Les ressources propres des établissements représentent 24 % de leurs recettes en 2023, elles sont générées par le développement de nouvelles activités, et constituées pour moitié de financements publics.....	7
1.2.1. <i>Les ressources propres recouvrent des financements variés, dont la contribution à l'équilibre de l'établissement est soumise à conditions.....</i>	<i>7</i>
1.2.2. <i>En hausse, les ressources propres des EPSCP représentent 4,4 Md€, soit 24 % de leurs recettes en 2023, dont 2,0 Md€ de fonds publics et de 0,7 Md€ de ressources non aidées.....</i>	<i>9</i>
1.2.3. <i>Le développement des ressources propres devrait faire l'objet d'un pilotage plus affirmé par la gouvernance des établissements.....</i>	<i>11</i>
2. LE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES EUROPÉENNES OU EN LIEN AVEC LE SECTEUR ÉCONOMIQUE EST NÉCESSAIRE, MAIS LE LEVIER DES DROITS D'INSCRIPTION EST CELUI QUI AURAIT L'EFFET LE PLUS DIRECT ET SIGNIFICATIF SUR LES RECETTES.....	12
2.1. Parmi les ressources propres, les appels à projets européens constituent une ressource insuffisamment exploitée par les établissements.....	13
2.1.1. <i>Le niveau des ressources propres issues des financements compétitifs nationaux est déterminé par les arbitrages budgétaires de l'État.....</i>	<i>13</i>
2.1.2. <i>Les marges de progrès existantes dans les candidatures aux appels à projets européens invitent à relancer le plan d'action Europe pour remobiliser les acteurs.....</i>	<i>14</i>
2.1.3. <i>Le financement issu des collectivités territoriales s'élève à 223 M€ en 2023 et ne constitue pas un levier d'accroissement des ressources.....</i>	<i>15</i>
2.2. Si les établissements ont déjà augmenté de manière hétérogène les ressources en lien avec le secteur économique, un pilotage plus étroit et plus expert doit favoriser leur développement.....	16
2.2.1. <i>L'apprentissage constitue une ressource propre indispensable, favorisée par le système d'incitation publique au potentiel d'augmentation limité.</i>	<i>16</i>
2.2.2. <i>Organisée de manière hétérogène selon les établissements, la formation continue pourrait représenter un développement d'environ 200 M€ du chiffre d'affaires.....</i>	<i>17</i>
2.2.3. <i>Porté par les fondations, le mécénat est une ressource encore limitée, hors établissements emblématiques, où le potentiel est difficile à évaluer.....</i>	<i>19</i>

2.3.	Les établissements doivent se mobiliser davantage pour tirer des recettes des 16 millions de m ² de leur patrimoine immobilier	20
2.4.	Les droits d'inscription, aujourd'hui faibles et sans rapport avec les coûts de formation, constituent le principal levier de hausse des ressources mais il convient de garantir l'accès de tous à l'enseignement supérieur	22
2.4.1.	<i>Avec 500 M€ en 2023, soit 2,7 % des recettes des EPSCP, les droits d'inscription ont un montant sans rapport avec le coût de la formation...</i>	22
2.4.2.	<i>Sous certaines conditions, la détermination des droits d'inscription à un niveau plus élevé peut être un objectif pertinent de politique publique.....</i>	24
2.4.3.	<i>La fixation nationale de droits d'inscription plus élevés peut être assortie d'un système de prêt garanti par l'État, dont le remboursement pourrait être conditionné aux revenus futurs, ou d'une modulation sociale des droits</i>	24
3.	DANS UN CONTEXTE DE CROISSANCE DE LA TRÉSORERIE DES ÉTABLISSEMENTS, CELLE-CI POURRAIT ÊTRE MOBILISÉE POUR ENGAGER LA HAUSSE DES RESSOURCES PROPRES, EN PARALLÈLE DU DÉVELOPPEMENT DE LA COMPTABILITÉ ANALYTIQUE ET DE LA REFORTE DE L'ALLOCATION DE LA SCSP	29
3.1.	Les indicateurs financiers des établissements ont connu une dégradation récente qui affecte peu le niveau élevé de la trésorerie	29
3.1.1.	<i>Les comptes d'exploitation et le fonds de roulement des établissements ont connu une dégradation récente.....</i>	29
3.1.2.	<i>Les indicateurs budgétaires permettant d'apprécier la soutenabilité de la situation des établissements ont connu une dégradation de 2018 à 2023, en prévision comme en exécution.....</i>	31
3.1.3.	<i>À côté de la trésorerie nette, les établissements suivent, de manière hétérogène, un niveau de « trésorerie libre d'emploi »</i>	31
3.2.	Les freins ne relèvent pas tant de la réglementation applicable que des pratiques internes des établissements	33
3.3.	Les travaux de révision d'allocation de la SCSP doivent intégrer les objectifs de développement des ressources propres dans des inducteurs de coût, intégrant la recherche d'efficience de gestion des établissements	35
3.4.	Développer la comptabilité analytique des établissements est un préalable pour permettre la transition vers un modèle économique où les ressources propres tiennent une place plus importante	36
	CONCLUSION.....	37
	LISTE DES PROPOSITIONS.....	40

INTRODUCTION

Par lettre en date du 5 juillet 2024, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministre délégué chargé des comptes publics auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ont confié à l'inspection générale des finances (IGF) et à l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) une mission conjointe relative au modèle économique des établissements publics d'enseignement supérieur et au développement de leurs ressources propres.

Les établissements publics d'enseignement supérieur ne constituant pas une catégorie juridique unique, la mission s'est concentrée sur les 142 établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP)¹ placés sous la tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR). Cet ensemble regroupe les universités, écoles publiques d'ingénieurs, instituts d'études politiques et autres écoles d'enseignement supérieur. Ils bénéficient d'un montant total de recettes publiques de 18,7 milliards d'euros (Md€) en 2023 et de ressources propres. Le modèle économique peut être défini comme la répartition entre recettes et entre dépenses déterminée pour créer de la valeur ajoutée et aboutir à un équilibre financier. Plus spécifiquement le modèle économique des EPSCP repose sur un équilibre financier obtenu à partir de dotations publiques et de ressources propres permettant de financer de manière efficiente les missions² définies par le code de l'éducation.

Les ressources propres des établissements sont une notion dont il convient de définir le périmètre. L'annexe au projet de loi de finances relative aux opérateurs de l'État, retient la somme des produits des opérateurs, à l'exception de la subvention pour charges de service public (SCSP), des subventions, des taxes affectées et des produits calculés. À l'inverse, les EPSCP retiennent généralement une définition plus large, correspondant à l'ensemble de leurs recettes à l'exception de la SCSP. La mission a donc étudié ce dernier périmètre. Les ressources propres représentent alors 4,4 Md€ en 2023, soit 24 % des recettes des établissements, en hausse de 8,5 % par an depuis 2019 contre 3,1 % en moyenne pour la SCSP. Elles couvrent un ensemble composite de :

- ◆ financements publics attribués selon un mode compétitif (projets investissements d'avenir, France 2030, appels à projets européens ou nationaux de l'agence nationale de la recherche) ou sous forme de taxes affectées (contribution de vie étudiante et de campus, taxe d'apprentissage) ;
- ◆ financements d'origine privée³ : contrats d'apprentissage, recherche partenariale, recettes de formation continue, mécénat ;
- ◆ droits d'inscription dans les formations initiales ;
- ◆ recettes issues de la valorisation du patrimoine immobilier des établissements.

¹ Les données financières utilisées se concentrent sur 123 EPSCP et excluent les écoles françaises à l'étranger, les communautés d'université et établissements (COMUE) qui se superposent aux comptes des entités qui les composent, ainsi que le muséum national d'histoire naturelle et le campus Condorcet.

² L'article L. 123-3 du code de l'éducation liste les missions du service public de l'enseignement supérieur : « 1° La formation initiale et continue tout au long de la vie ; 2° La recherche scientifique et technologique, la diffusion et la valorisation de ses résultats au service de la société [...] ; 3° L'orientation, la promotion sociale et l'insertion professionnelle ; 4° La diffusion de la culture humaniste [...] ; 5° La participation à la construction de l'Espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche ; 6° La coopération internationale ».

³ Le cas échéant, ces financements d'origine peuvent bénéficier d'un soutien public déterminant, à l'instar des contrats d'apprentissage ou du mécénat.

Rapport

Après avoir exposé le contexte financier des établissements, la lettre de mission prévoyait d'une part d'identifier les leviers de développement de ces ressources propres, en formulant en particulier des pistes d'évolution relatives aux droits d'inscription en formation initiale, et en examinant chacune des autres ressources propres. La lettre prévoyait d'autre part d'identifier et d'objectiver les freins et contraintes pesant sur la gestion des établissements.

La mission formule cependant deux réserves méthodologiques.

En premier lieu, le périmètre de l'analyse est double : il couvre à la fois le modèle économique des EPSCP et l'analyse de leurs seules ressources propres. Le contexte contraint des finances publiques a conduit la mission à s'interroger essentiellement sur le développement des ressources propres des établissements. De plus, la lettre de mission invite seulement à la marge à s'interroger sur les dépenses qui contribuent à la construction du modèle économique, mais également au modèle d'allocation de la SCSP, qui représente en 2024 la principale ressource contribuant à leur modèle économique. De fait, le volet des dépenses n'est pas investigué par la mission, qui n'a pas non plus porté d'appréciation sur la stratégie des établissements, les choix de l'offre de formation et l'efficacité de ces choix.

En second lieu, la qualité des données comptables disponibles des établissements a limité les investigations de la mission. En comptabilité générale, l'insuffisante granularité et les variations du plan de comptes des EPSCP ainsi que l'indisponibilité des comptes de leurs démembrés (filiales, budgets annexes) ne garantissent pas l'exhaustivité des données relatives aux ressources propres. En comptabilité budgétaire, les remontées saisies manuellement sont de qualité variable et n'ont pu être exploitées qu'à la marge par la mission. La comptabilité analytique, limitée à des outils rudimentaires et insuffisamment utilisés par les établissements, ne permet pas de connaître avec précision le coût réel des activités.

Les travaux menés par les deux inspections générales ont conduit à rencontrer 72 entités et auditionner 400 interlocuteurs entre septembre et décembre 2024 :

- ◆ les directions, entités compétentes des ministères respectivement chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, chargé de l'économie, des finances et de l'industrie, chargé du travail et de l'emploi et les services du Premier ministre ;
- ◆ les services déconcentrés des ministères de l'enseignement supérieur (rectorats) et des finances (directions régionales des finances publiques) ;
- ◆ les représentants des établissements publics d'enseignement supérieur : France universités et la conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs, les associations professionnelles du secteur ;
- ◆ les établissements publics d'enseignement supérieur, à travers la rencontre de vingt-deux établissements, notamment en :
 - Auvergne-Rhône-Alpes : universités Jean Moulin Lyon 3, de Clermont Auvergne, institut national de sciences appliquées (Insa) Lyon ;
 - Bretagne : universités de Rennes, de Rennes II-Haute-Bretagne, de Bretagne occidentale, institut d'études politiques de Rennes, Insa Rennes ;
 - Île-de-France : universités Paris-Saclay, Paris Cité, Gustave Eiffel, et CY Cergy Paris université ;
 - Occitanie : universités de Montpellier, Paul-Valéry « Montpellier 3 », école nationale supérieure de chimie de Montpellier ;
 - dans d'autres régions : université des Antilles ;
- ◆ des établissements d'enseignement supérieur à statut spécifique au titre du parangonnage : Sciences Po, Paris Dauphine-PSL, Toulouse School of Economics ;
- ◆ les opérateurs de financement et opérateurs nationaux de recherche : l'agence nationale de la recherche, le centre national de la recherche scientifique, l'institut national de la santé et de la recherche médicale ;

Rapport

- ◆ la représentation des collectivités territoriales impliquées dans le financement des établissements à travers Régions de France ;
- ◆ les attachés de coopération universitaire et scientifique de huit représentations diplomatiques : Allemagne, Danemark, Espagne, Finlande, Irlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni.

Le rapport de synthèse détaille les constats et principales propositions, et s'accompagne de sept annexes relatives :

- ◆ à la situation financière des établissements et leur trésorerie (annexe I) ;
- ◆ à leur modèle économique comparé (annexe II) ;
- ◆ aux ressources propres d'origine publique (annexe III) ;
- ◆ aux ressources d'origine privée (annexe IV) ;
- ◆ aux ressources issues des droits d'inscription des étudiants (annexe V) ;
- ◆ aux ressources issues de l'immobilier des établissements (annexe VI) ;
- ◆ aux personnes rencontrées par la mission (annexe VII).

L'ensemble des propositions propres aux annexes sont synthétisées dans le tableau 7 du rapport.

La lettre de mission est jointe à cet ensemble.

1. Les ressources propres des établissements publics d'enseignement supérieur s'élèvent à 4,4 Md€ en 2023, en hausse de 38 % depuis 2019 et représentent 24 % de leurs recettes

1.1. Assurées aux trois quarts par la subvention pour charges de service public, les recettes des établissements se caractérisent par une faible part des ressources issues du secteur économique et des frais d'inscription

Afin d'analyser le modèle économique des établissements publics d'enseignement supérieur en France et leurs modalités de création de valeur, il convient d'identifier la contribution des différents types de recettes à leur financement. L'analyse comparée du financement des universités et établissements d'enseignement supérieur dans un panel de pays européens⁴ (cf. graphique 1) permet de caractériser les recettes des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) français, dont le tableau 8 présente une synthèse sur la période 2018-2023.

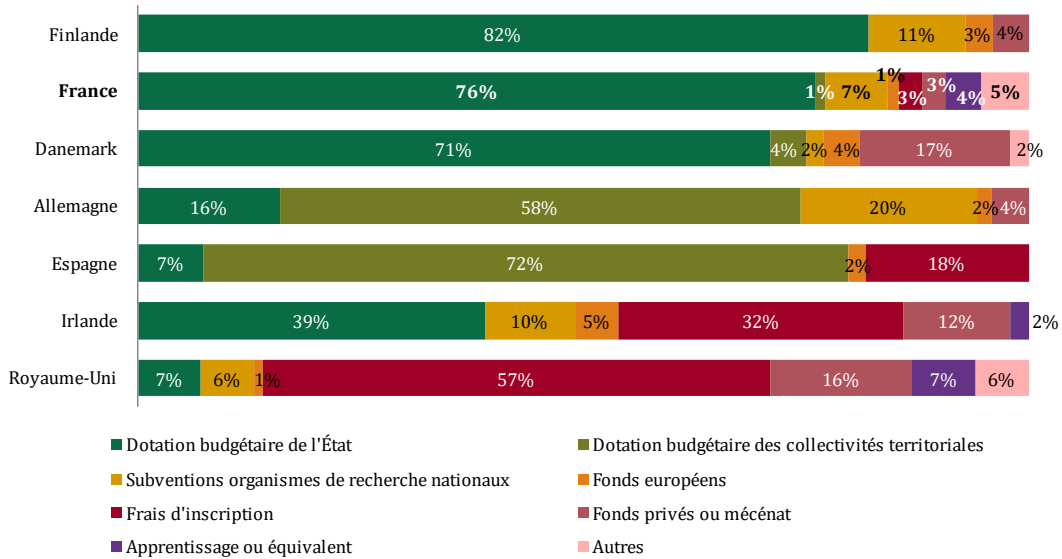
Deux catégories de modèles de financement des universités ou établissements publics d'enseignement supérieur peuvent être identifiées en Europe :

- ◆ les modèles fondés sur une prépondérance de la dotation publique de l'État ou des collectivités territoriales (entre 71 et 89 %) et des droits d'inscription peu élevés ou gratuits : Finlande, Danemark, France, Allemagne, Espagne ;
- ◆ les modèles dits anglosaxons fondés sur une part importante des ressources propres (entre 61 % et 93 %), dont une part plus élevée de droits d'inscription (entre 32 et 57 %) : Irlande et Royaume-Uni (hors Ecosse).

⁴ Le panel est constitué sur la base des réponses au questionnaire adressé aux attachés de coopération universitaire et scientifique : Allemagne, Danemark, Espagne, Finlande, Irlande, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni.

Rapport

Graphique 1 : Répartition des recettes des établissements publics et universités (2022-2023)



Source : Mission, questionnaire aux ambassades⁵. Note de lecture : frais d'inscription au Royaume-Uni⁶.

En 2023, le modèle économique des EPSCP en France présente trois caractéristiques : une forte prépondérance de financements de l'État, une contribution limitée des droits d'inscription et une faible part des recettes issues du secteur économique. En 2023, la SCSP, allouée par l'État, représente 76 % de leurs recettes, auxquelles s'ajoutent les autres financements publics issus des agences de recherche (7 %), des collectivités territoriales (1 %) et des fonds européens (1 %). Les autres financements se répartissent entre les frais d'inscription (3 %), les recettes issues du secteur économique (3 %) ou de l'apprentissage (4 %) ainsi que d'autres recettes diverses (5 %).

La prépondérance de la SCSP place la France dans le groupe des pays avec la plus forte proportion de financement par dotation de l'État, à l'instar de la Finlande et du Danemark. Les systèmes allemand et espagnol reposent également sur une forte proportion de dotation publique, assurée par les collectivités territoriales : *Länder* (58 %) et communautés autonomes (72 %). À l'inverse, les universités ne reposent que sur une part mineure de financement de l'État en Irlande (39 %) et au Royaume-Uni (7 %).

La dotation de l'État aux établissements en France se caractérise également en 2023 par son modèle d'allocation laissant une part de financement à la performance limitée à 0,8 %, contrairement au Danemark, en Finlande, en Irlande ou en Espagne, qui ont défini des processus de contractualisation et d'objectifs de performance, fixés par l'État ou les collectivités, aux universités qu'ils financent. En France, le précédent modèle d'allocation des ressources, reposant en partie sur des indicateurs de performance, a été abandonné à partir de 2017, aboutissant au maintien de la dotation historique, parfois modulée selon des critères peu transparents, depuis cette date. Les fonds européens représentent 4 % des ressources au Danemark, 3 % en Finlande et 2 % en Espagne comme en Allemagne, contre 1 % en France.

⁵ Les données de *benchmark* de l'organisation pour la coopération et le développement en Europe (OCDE) couvrent l'enseignement supérieur privé, soit un périmètre différent de celui de la mission, n'ont pas été retenues.

⁶ Selon un rapport à la Chambres des Communes de novembre 2024, les droits d'inscription financés par des prêts à remboursement contingent ont un coût à long terme pour le gouvernement estimé à 27 % de leur montant annuel.

Rapport

Avec 2,7 % de recettes issus des frais d'inscription en France, ceux-ci contribuent très marginalement au financement des établissements, à l'instar des autres pays disposant d'une forte dotation publique. Parmi eux, l'Espagne combine cependant un financement public majoritaire et 17 % de ressources issus des frais d'inscription. À l'inverse, l'Irlande et le Royaume-Uni assument un financement des établissements reposant respectivement pour 31 % et pour 57 % sur les frais d'inscription des étudiants⁷. Cette caractéristique peut s'expliquer par le fait que la France pratique des frais d'inscription plus faibles :

- ◆ plus faibles qu'au Royaume-Uni (9 250 £), en Irlande (2 000 €), en Italie (1 600 €) et en Espagne (1 000 €) pour les nationaux ;
- ◆ plus faibles qu'au Danemark ou en Finlande pour les extracommunautaires (5 000 à 18 000 €)⁸, ces pays ne prélevant pas de droits d'inscription pour les communautaires.

Enfin, 7 % des recettes des établissements français sont issus du secteur économique (entreprises, employeurs publics et privés, mécénat) dans le cadre de contrats, de prestations ou de formations réalisées par l'établissement, dont 4 % du seul dispositif d'apprentissage. Si cette part est proche de celle constatée en Allemagne (4 %) ou en Finlande (4 %), trois autres pays du panel bénéficient de ressources beaucoup plus élevées du secteur privé : au Danemark (17 %), où de puissantes fondations d'entreprises financent les établissements à travers le mécénat ou les contrats de recherche, au Royaume-Uni (23 %) et en Irlande (14 %).

Par ailleurs, les établissements français cumulent des caractéristiques distinctes de celles des modèles également fondés sur une part élevée de subvention publique :

- ◆ l'absence de sélectivité des étudiants à l'entrée à l'université conjuguée à un financement public, qui représente un enjeu budgétaire puisque, sans maîtrise du nombre de places offertes, l'État ne peut garantir la stabilité du financement par étudiant ;
- ◆ la répartition des activités de recherche avec les organismes nationaux de recherche (ONR)⁹, qui explique que la part du financement de la recherche dans les recettes des établissements soit moins importante que dans d'autres pays ;
- ◆ l'existence d'écoles d'ingénieurs publiques externes aux universités, induisant des différences de périmètres d'activités.

La SCSP constitue le principal déterminant des recettes dans le modèle économique des EPSCP. Au regard des exemples européens, il est possible de développer les ressources propres pour qu'elles contribuent davantage au financement des établissements, comme relais de la croissance des recettes dans un contexte de contraintes sur les finances publiques.

⁷ Le financement par l'État d'une part du remboursement des prêts contingents accordés aux étudiants pour financer leurs études, tend à minorer la contribution des frais d'inscription et majorer celle de l'État.

⁸ En France, les extracommunautaires représentent 14 % des étudiants de l'enseignement supérieur et 20 % des droits d'inscription des EPSCP.

⁹ L'organismes nationaux de recherche (ONR) sont des établissements publics à caractère scientifique et technique (EPST) dédiés à la recherche, par exemple le centre national de la recherche scientifique (CNRS) ou de l'institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae).

1.2. Les ressources propres des établissements représentent 24 % de leurs recettes en 2023, elles sont générées par le développement de nouvelles activités, et constituées pour moitié de financements publics

1.2.1. Les ressources propres recouvrent des financements variés, dont la contribution à l'équilibre de l'établissement est soumise à conditions

Les ressources propres des établissements recouvrent des sources de financements variées, répondant chacune à des logiques et des dynamiques spécifiques : financements publics attribués selon un mode compétitif, taxes affectées, dispositifs tarifés comportant une part importante d'incitation par la subvention publique. Seuls 9,9 % de ces recettes sont issus du secteur économique, partiellement (recherche partenariale, formation continue) ou totalement (valorisation de l'immobilier, droits d'inscription).

Le graphique 2 représente le montant des principales ressources identifiées dans les comptes des EPSCP en 2023, à côté de la SCSP dont le montant de 13,8 Md€ reste majoritaire :

- ◆ **les programmes d'investissement d'avenir (PIA)**, le plan « France 2030 » (520 M€) : ces plans d'investissement exceptionnel ont en partie bénéficié aux EPSCP, pour financer des infrastructures de recherche (IDEX et ISITE), puis des projets de filières stratégiques. Si les financements des deux premiers PIA ont été initialement attribués de manière compétitive, ils génèrent un flux de financement régulier et produisent des effets similaires à ceux d'une dotation budgétaire ;
- ◆ **le financement de la recherche** attribuée :
 - **à l'échelle nationale**, à travers les appels à projets principalement lancés par l'agence nationale de la recherche (ANR)¹⁰ (305 M€), qui constituent, à côté de la rémunération des enseignants-chercheurs par la SCSP, la principale source de financement des projets de recherche ;
 - **à l'échelle européenne**, via les appels à projets du programme-cadre « Horizon Europe », qui a vocation à compléter les financements nationaux de la recherche (238 M€) ;
- ◆ **les financements par les collectivités territoriales (224 M€)** : ces financements¹¹ sont principalement alloués par les régions pour financer des projets immobiliers et de plateaux techniques de laboratoires, ainsi que des subventions par appels à projets ;
- ◆ **les taxes affectées** aux établissements, qui recouvrent deux dispositifs à titre principal :
 - le solde de la **taxe d'apprentissage (65 M€)**, que les entreprises assujetties peuvent affecter aux établissements et formations en apprentissage de leur choix ;
 - **les autres taxes, dont la contribution de vie étudiante et de campus (215 M€)**, acquittée par les étudiants et qui permet aux établissements de financer des actions dans les domaines social, sanitaire, culturel et sportif ;
- ◆ **les recettes de formation en apprentissage (688 M€)**, financées par les opérateurs de compétences (OPCO), bénéficiant d'une incitation publique ;
- ◆ **la formation continue (270 M€)**, prestations tarifées par les établissements ;
- ◆ **les produits de la recherche (190 M€)**, couvrent les contrats de recherche, les recettes des colloques les redevances de propriété intellectuelle (brevets, licence) ;
- ◆ **le mécénat et les fondations universitaires (5 M€)**¹² ;

¹⁰ D'autres financements compétitifs sont alloués par des opérateurs (Ademe, etc.).

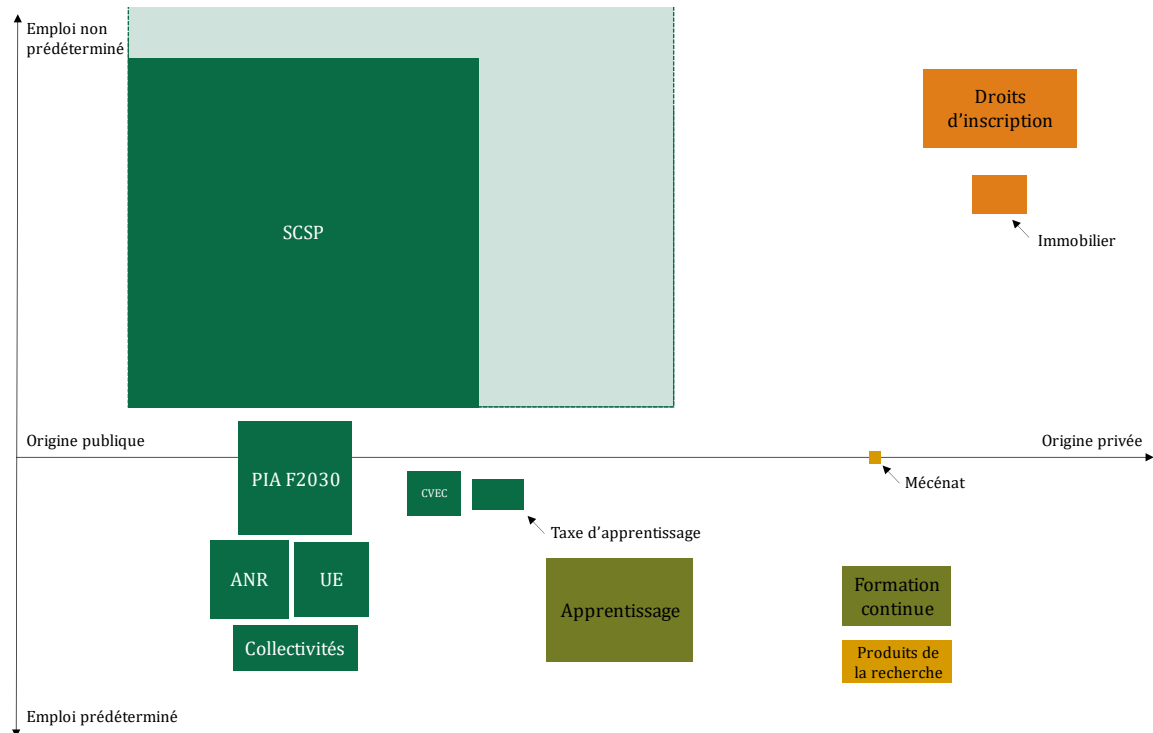
¹¹ Seule une part des dépenses (224 M€) peut être retracée dans les comptes des EPSCP.

¹² Le montant retracé dans les comptes des établissements ne couvre que les dons et legs directs ainsi que les financements des fondations universitaires, sans personnalité juridique propre.

Rapport

- ◆ **les locations immobilières (67 M€)** et autres ressources d'exploitation issues de la valorisation du patrimoine immobilier des établissements ;
- ◆ **les droits d'inscription (500 M€)**, acquittés par les étudiants pour les diplômes nationaux (licence, master, doctorat) ou les formations donnant titre d'ingénieur, ainsi que pour les diplômes d'établissement.

Graphique 2 : Représentation des recettes des EPSCP en 2023



Source : Mission. Légende : subvention pour charges de service public (SCSP), projets d'investissements d'avenir (PIA), France 2030 (F2030), agence nationale de la recherche (ANR), Union européenne (UE), contribution de vie étudiante et de campus (CVEC). Note de lecture : l'aire de la SCSP n'est pas à l'échelle, voir l'ébauche de carré vert clair ; les aires vert foncé identifient les ressources d'origine publique ; les aires orange les ressources d'emploi totalement libre.

Afin d'estimer l'opportunité de développer ou non chacune des ressources propres, celles-ci peuvent être classées selon deux caractéristiques, représentées sur les deux axes du graphique 2.

D'une part, elles peuvent être caractérisées selon l'origine publique ou privée des recettes : comme la SCSP, les financements PIA/France 2030, de l'ANR, les financements européens et les taxes affectées constituent des ressources totalement publiques, tandis que les droits d'inscription et les ressources d'exploitation issues de l'immobilier sont d'origine privée. Les ressources restantes sont d'origine privée mais bénéficient d'incitations publiques importantes : l'apprentissage (subventions aux entreprises), le mécénat (défiscalisation), et de manière plus indirecte la formation continue et la recherche partenariale. Du point de vue des établissements, l'ensemble des recettes sont des ressources propres. En revanche, du point de vue du budget de l'État, le développement des ressources des EPSCP n'a pas le même impact sur les finances publiques si elles proviennent d'une dotation budgétaire de l'État, même attribuée de manière compétitive, d'un financement privé supposant un important soutien public ou d'un financement totalement privé.

Rapport

D'autre part, les ressources propres se distinguent selon le caractère prédéterminé ou non de leur emploi : la SCSP, les droits d'inscription et les recettes d'immobilier ne donnent pas lieu à une utilisation prédéterminée avec finesse. En revanche, les ressources attribuées selon un mode compétitif (appels à projets nationaux européens, collectivités locales, immobilier de l'État) sont fléchées sur des dépenses précises. La contribution de ces ressources au cycle d'exploitation de l'établissement dépend des frais de gestion et préciputs, ou de la marge dégagée lorsqu'elle est attribuée à l'établissement.

De même, les ressources faisant l'objet d'une tarification par l'établissement (apprentissage, formation continue, recherche partenariale, valorisation de la recherche) peuvent contribuer à son équilibre d'exploitation, à condition de dégager une marge contributive sur les coûts complets de l'activité. Ces activités peuvent également contribuer à la couverture des frais fixes des établissements (fonctions support, charges immobilières, plateaux techniques). Toutefois, étant donné la mauvaise connaissance des coûts, le niveau inégal de développement et d'utilisation de la comptabilité analytique par les établissements, ainsi que la prise en compte de prix de marché peu avantageux dans la définition des tarifs, ces activités ne sont pas nécessairement bénéficiaires en termes de marge nette, voire ne contribuent pas à la couverture des frais fixes.

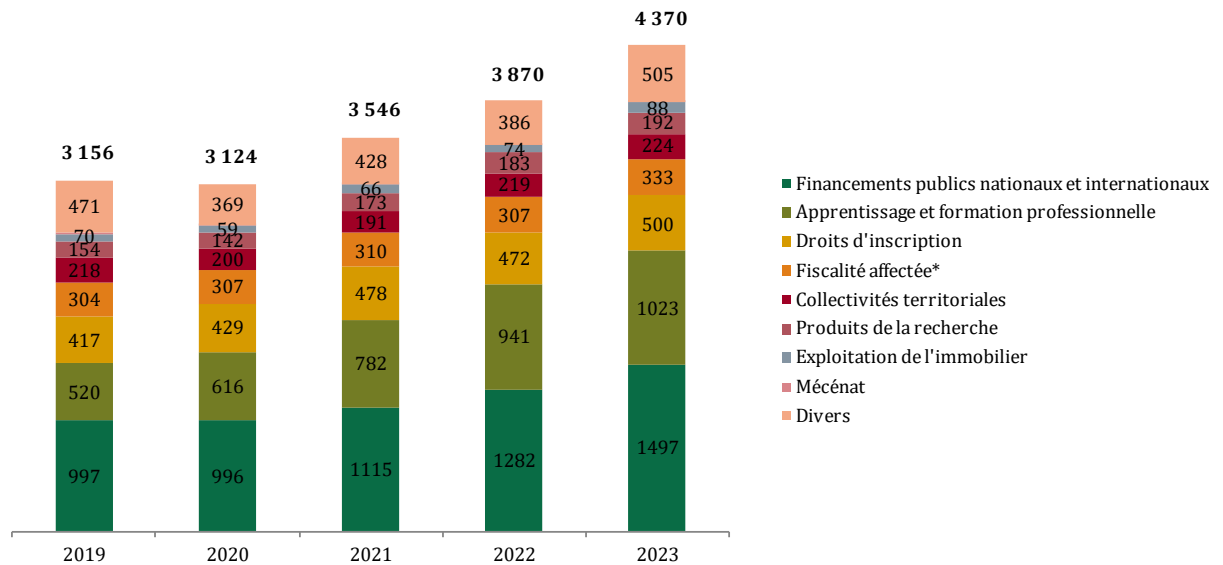
Parmi les ressources propres, seuls le produit des droits d'inscription et les revenus de l'immobilier sont d'usage totalement libre pour l'établissement, les autres ressources induisant des dépenses réglementairement ou contractuellement déterminées.

1.2.2. En hausse, les ressources propres des EPSCP représentent 4,4 Md€, soit 24 % de leurs recettes en 2023, dont 2,0 Md€ de fonds publics et de 0,7 Md€ de ressources non aidées

Le montant des ressources propres est en hausse de 3,1 à 4,4 Md€, de 2019 à 2023, soit une hausse de 38 %, trois fois plus rapide que celle de la SCSP sur la même période (+13 %) et augmentant leur part dans les recettes des établissements, passant de 20 % à 24 % sur la période. En 2023, les ressources propres se décomposent entre 2,0 Md€ soit 47 % de ressources publiques (financements nationaux, européens, des collectivités territoriales, taxes affectées), 1,2 Md€ soit 28 % de ressources d'origine privée et bénéficiant d'une incitation publique (apprentissage, formation continue, recherche partenariale), 588 M€ soit 13 % de ressources d'origine privée non aidées (droits d'inscription, exploitation de l'immobilier) auxquels s'ajoutent 505 M€ soit 12 % de ressources diverses.

Rapport

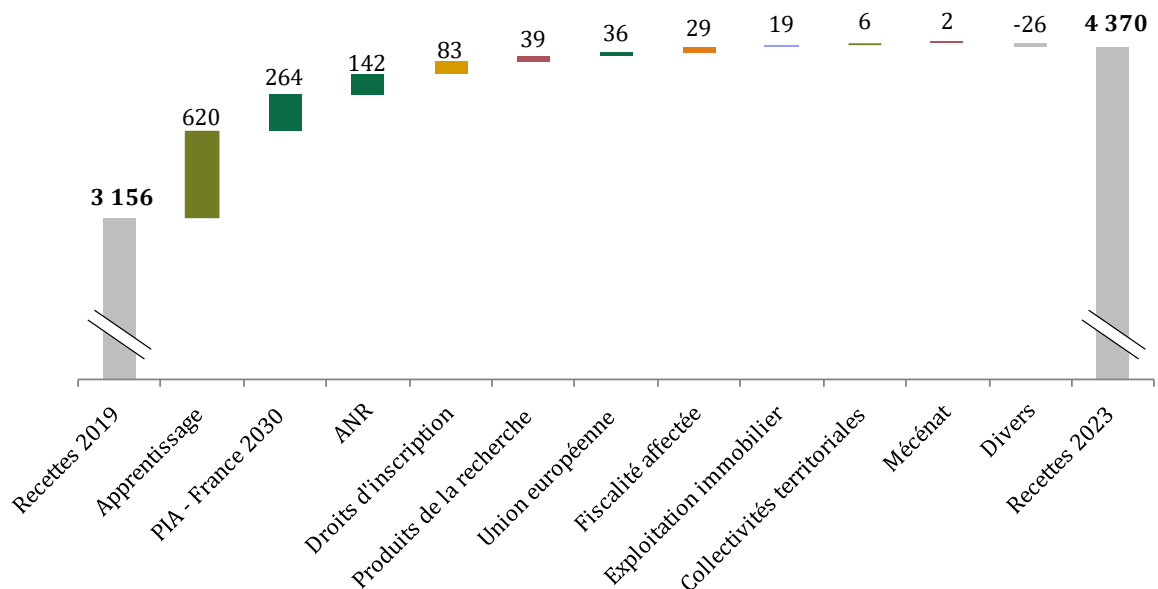
Graphique 3 : Évolution des ressources propres des EPSCP en M€ (2019-2023)



*Source : Mission, d'après DGFIP, EPN infocentre ; traitement Pôle Sciences des données de l'IGF. *Fiscalité affectée hors taxe d'apprentissage.*

L'analyse du détail de la hausse des ressources propre révèle une concentration du dynamisme sur quatre postes de recettes (cf. graphique 4) issues des contrats d'apprentissage (+620 M€), des programmes d'investissement d'avenir et de France 2030 (+264 M€), des appels à projets de l'agence nationale de la recherche (+142 M€) et de la hausse des droits d'inscription, concentrée à 80 % sur les étudiants extra-communautaires et pour 20 % sur les diplômés d'établissement (+83 M€).

Graphique 4 : Évolution des principales ressources propres des EPSCP en M€ (2019-2023)



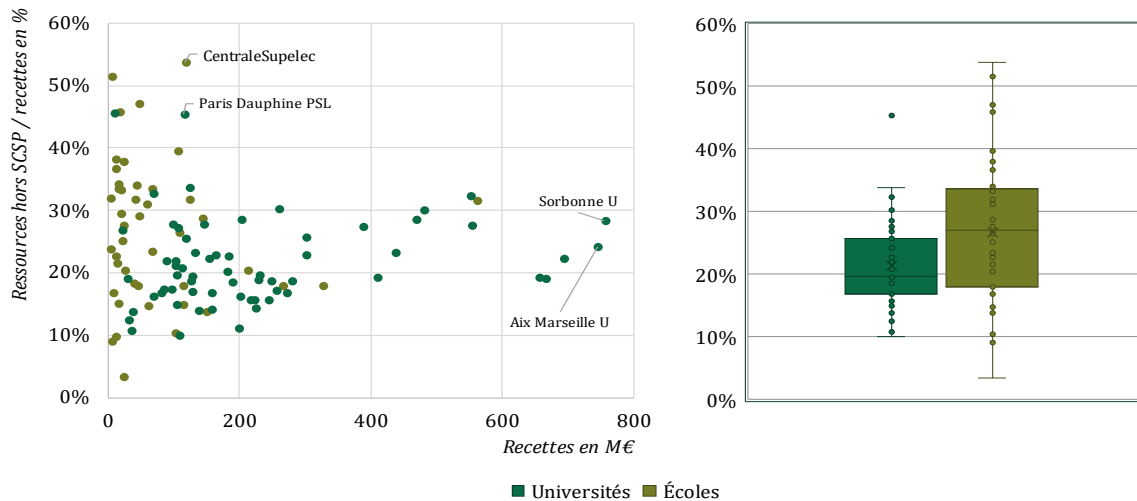
Source : Mission, d'après DGFIP, EPN infocentre ; retraitement Pôle Sciences de données de l'IGF.

Rapport

L'étude quantitative fine des recettes se heurte toutefois aux limites des données. Certaines recettes peuvent être retracées dans des démembrements comptables de l'établissement (filiales de formation continue, fondation avec personnalité morale). Les changements de nomenclature comptable ne permettent pas toujours d'assurer la fiabilité des séries. Les financements de la recherche sont retracés dans la comptabilité de l'organe qui en assure la gestion : la mission ne dispose pas de données relatives aux recettes qui seraient générées par la recherche dans les EPSCP, mais gérés par les organismes nationaux de recherche attachés aux unités mixtes de recherche (UMR). Ainsi, les montants présentés constituent probablement un minorant.

Le taux de ressources propres dans l'ensemble des ressources est cependant très variable selon les établissements. La dispersion des taux de ressources propres dans les établissements passés aux responsabilités et compétences élargies (RCE), présentée au graphique 5, montre que, si les écoles d'ingénieur indépendantes des universités parviennent à dégager entre 30 % et 51 % de ressources propres, les universités se situent en majorité entre 9 % et 30 % de ressources propres (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Part des ressources propres dans les recettes des EPSCP aux RCE en % (2023)



Source : Mission, d'après les données DGFIP – EPN infocentre ; retraitement Pôle Sciences de données de l'IGF.

1.2.3. Le développement des ressources propres devrait faire l'objet d'un pilotage plus affirmé par la gouvernance des établissements

Les EPSCP développent de manière hétérogène leurs ressources propres et disposent rarement d'une stratégie coordonnée en la matière. Les universités dites « intensives en recherche »¹³ développent une part plus importante des ressources dédiées à la recherche. Les formations en droit, gestion et santé se prêtent davantage au développement des formations continues. Le mécénat reste à ce jour centré sur les établissements bénéficiant d'une image de marque (CentraleSupélec, Arts et Métiers ParisTech, université Paris Dauphine-PSL, université Paris Saclay etc.). Les écoles d'ingénieurs parviennent à atteindre des taux élevés de ressources propres, leurs caractéristiques leur offrant une plus grande agilité et le bénéfice d'une marque reconnue. Enfin, certains établissements font preuve de dynamisme, avec des modalités de structuration variée : filialisation des activités, mutualisation interne ou avec d'autres organismes des services aux acteurs économiques.

¹³ Les universités ayant bénéficié d'un financement IDEX ou ISITE dans le cadre des PIA sont considérées comme intensives en recherche. L'association Udice regroupe treize universités caractérisées par l'intensité de leurs activités de recherche.

L'appel à projets « accélération des stratégies de développement des établissements d'ESR » (ASDESR) ne présente pas encore de résultats évaluables. Lancé en 2022 et piloté par l'ANR, l'appel à projets visait à amorcer le développement de ressources propres, en particulier pour les formations continues et projets européens en dotant les établissements de crédits d'amorçage d'organisations. L'appel à projets a permis de doter les 44 projets retenus d'un fonds de 200 M€, avec une évaluation prévue après 5 ou 10 ans. Selon l'ANR, à l'horizon 2030, les objectifs des 44 projets sont une hausse du chiffre d'affaires annuel de formation continue de 40 %, un doublement des financements européens (+175 M€) et un triplement des opérations de mécénat (+26 M€). En 2024, l'appel à projets ne présente pas encore d'évaluation ni de résultats exploitables¹⁴, les établissements rencontrés étant en phase de construction opérationnelle et de recrutement des équipes de projets pourtant présentés en septembre 2022 et financées en 2023.

Les établissements font état d'une tension sur les ressources humaines qui s'opposerait à la possibilité de développer des activités nouvelles. La disponibilité en temps des enseignants-chercheurs, mobilisés en priorité par leur service d'enseignement au titre de la formation initiale et par leurs activités de recherche, constituerait l'un des principaux facteurs limitant le développement des ressources propres. Cette situation interroge la disponibilité et l'articulation des compétences à mobiliser pour développer les ressources propres, tant administratives que scientifiques, ainsi que l'intérêt d'un recours à des personnels extérieurs.

Dans l'objectif de faire converger les EPSCP vers un modèle économique davantage tourné vers les ressources propres, le MESR gagnerait à inciter les établissements à augmenter le montant global de leurs ressources propres, reposant sur des stratégies individuelles qui restent à construire, en utilisant le contrat d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) qui constitue le seul outil de financement contractualisé avec les établissements. Dans le cadre de la négociation du COMP, s'il revient au MESR de fixer un objectif individualisé de ressources propres aux EPSCP, ceux-ci pourraient proposer le bouquet de mesures permettant de l'atteindre, en fonction de leurs propres caractéristiques. L'objectif individualisé pourrait distinguer les activités susceptibles de dégager une marge nette – dont l'intérêt financier réside dans l'amortissement des coûts fixes – de celles pouvant dégager une marge contributive à l'équilibre financier de l'établissement. L'atteinte de l'objectif individualisé pourrait alors conduire à un abondement de la subvention.

Proposition n° 1 : Intégrer un objectif global de développement des ressources propres dans les contrats d'objectifs, de moyens et de performance des établissements, avec un montant cible individualisé pour chaque établissement, abondé en cas de succès (DGESIP).

2. Le développement des ressources européennes ou en lien avec le secteur économique est nécessaire, mais le levier des droits d'inscription est celui qui aurait l'effet le plus direct et significatif sur les recettes

L'analyse des ressources propres réalisée par la mission s'est concentrée sur les principales ressources présentant un potentiel de croissance : les financements publics (cf. 2.1), les financements en lien avec le secteur économique (cf. 2.2), la valorisation de l'immobilier (cf. 2.3) et les droits d'inscription (cf. 2.4). À l'inverse, les produits de la recherche (contrats de recherche partenariale, valorisation de la propriété intellectuelle etc.) ayant fait l'objet de plusieurs rapports dédiés, n'ont pas été analysés en profondeur par la mission.

¹⁴ Seuls quatre projets ont démarré avant l'été 2023 et transmis à l'ANR une évaluation annuelle, avec pour coordonnatrices les universités de Rennes, La Rochelle, Pau et Pays de l'Adour et Savoie Mont-Blanc.

2.1. Parmi les ressources propres, les appels à projets européens constituent une ressource insuffisamment exploitée par les établissements

2.1.1. Le niveau des ressources propres issues des financements compétitifs nationaux est déterminé par les arbitrages budgétaires de l'État

Le financement de la recherche par appels à projets a permis de répartir les financements en fonction des orientations nationales et de la qualité des projets. Il constitue une modalité centrale de financement des projets de recherche retenue dans les pays européens et anglo-saxons. Pour autant, le montant agrégé de ces recettes dépend avant tout d'arbitrages budgétaires nationaux. Ainsi, la hausse du taux de succès des équipes de recherche candidates aux appels à projets de l'ANR, de 11 % en 2013 et 2014 à plus de 23 % à partir de 2021 ainsi que la hausse du montant moyen alloué est directement corrélée à la hausse des budgets d'intervention dédiés aux appels à projets alloués dans le cadre du plan de relance et de la loi de programmation de la recherche pour 2021-2027 (cf. tableau 1). Selon le *benchmark* réalisé par l'ANR, le taux de succès aux appels à projets de ANR, de 24 % en 2022, est supérieur aux 17 % des projets octroyés par le conseil européen de la recherche (ERC), mais inférieur au taux de succès des agences nationales de recherche d'autres pays : Allemagne (32 %), États-Unis et Pays Bas (28 %) et Royaume-Uni (26 %).

Les financements accordés par les financeurs de la recherche se répartissent entre le budget alloué au projet lui-même, et les frais de gestion généralement attribués à l'établissement gestionnaire et à l'établissement hébergeur. Les frais de gestion sont variables selon le financeur, et diffèrent dans chaque pays. Pour l'ANR, ces frais de gestion, qualifiés de « préciput », sont définis par le code de la recherche et fixés à 30 % du coût du projet en 2023, répartis¹⁵ entre : la part « gestionnaire » (10,5 %) qui finance les frais généraux du projet, la part « laboratoire » (3 %) destinée à « soutenir la stratégie scientifique et le financement des unités de recherche », la part « hébergeur » (13,5 %) dédiée au coût et à la qualité de l'hébergement des équipes et la part « site » (3 %) dédiée à la stratégie scientifique du site. Les pratiques de partage avec les composantes sont variables pour chaque EPSCP : plusieurs établissements rencontrés ont indiqué à la mission reverser tout ou partie de ces frais de gestion aux laboratoires bénéficiaires du financement de projet.

Les recettes liées à la recherche étant fléchées, la contribution de ces financements à l'équilibre financier de l'établissement dépend donc de la marge dégagée sur les frais de gestion. Plusieurs établissements indiquent que leurs dépenses en matière de charge administrative des appels à projets de recherche ne seraient pas totalement couvertes par les frais de gestion, ce que confirme la comparaison avec l'analyse des coûts. Les établissements plaident en faveur d'une extension du financement des frais par forfait, à l'instar des dernières générations de financements européens. Toutefois, les appels à projets nationaux sont réputés présenter un moindre niveau d'exigence dans le suivi et la justification des dépenses que les projets européens.

Tableau 1 : Évolution du nombre de projets déposés à l'ANR et taux de sélection (2005-2023)

Catégories	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre de projets déposés	9 340	8 561	9 258	8 581	8 575	8 895	9 918	8 502	8 416
Taux de succès	11 %	15 %	15 %	17 %	19 %	19 %	23 %	24 %	25 %
Budget d'intervention AAP (en M€)	389	458	407	518	569	620	893	853	903
Montant moyen par projet (en k€)	371	364	360	352	357	362	390	418	426

Source : Agence nationale de la recherche, rapport d'exécution du plan d'action 2023.

¹⁵ Article L. 329-5 du code de la recherche et décret n°2021-1628 du 11 décembre 2021 relatif à la répartition d'un préciput entre les établissements [...] lauréats d'un appel à projets financé par l'ANR.

2.1.2. Les marges de progrès existantes dans les candidatures aux appels à projets européens invitent à relancer le plan d'action Europe pour remobiliser les acteurs

L'Union européenne contribue au financement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche à travers trois canaux : les programmes consacrés à la recherche, les fonds structurels, et le programme Erasmus+. Les financements compétitifs dédiés à la recherche s'inscrivent dans le programme-cadre Horizon Europe, doté de 95,5 Md€ pour la période 2021-2027, réparti en quatre piliers et qui a vocation à compléter les financements distribués au niveau national. Ce programme-cadre constitue la principale source de financement.

Le taux de retour de la France sur les financements d'Horizon Europe est inférieur à la performance de pays similaires. Entre 2021 et 2023¹⁶, la France est destinataire de 11 % des crédits alloués par le fonds, alors que la part de la contribution de la France dans la part du budget de l'Union européenne est de 17 % et que le taux de retour global de la France sur les fonds en gestion directe s'élève à 16 %. Ce taux est néanmoins hétérogène : si la France est en bonne position sur le pilier I « excellence scientifique », dédié à la recherche exploratoire et financé par des bourses de l'ERC et le pilier III « Europe innovante », elle est beaucoup moins performante sur le pilier II « problématiques mondiales et compétitivité industrielle européenne », qui représente pourtant la majorité des crédits du fonds (55 Md€).

Ce constat, déjà réalisé pour le précédent programme-cadre de l'Union européenne, a donné lieu à un plan d'action Europe lancé en 2018 par le MESR. À la suite d'un rapport d'inspections¹⁷, la délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI) a engagé en 2018 un plan d'action (PAPFE¹⁸) présenté dans l'encadré 1. Plusieurs mesures n'ont pas été mises en œuvre ou n'ont pas été suivies d'effet : la mise en place d'un cadre des ressources humaines incitatif, l'intensification de la présence d'experts nationaux détachés (END) français auprès des institutions européennes ou dans les panels d'évaluation, la participation des EPSCP essentiellement sous forme de membres associés de la plateforme française à Bruxelles¹⁹.

Encadré 1 : Le bilan du PAPFE en 2022

Lancé en 2018, le plan d'action Europe ou PAPFE comportait quatorze actions structurées en trois axes :

- « **Inciter** » (1) : créer un cadre de ressources humaines favorable à la mobilisation sur les projets européens, introduire cet objectif dans le dialogue contractuel avec les établissements, articuler les projets, mener des actions de communication ;
- « **Accompagner** » (2) : réformer le réseau des points de contact nationaux (PCN), structurer et renforcer l'accompagnement à l'échelle régionale et des sites ;
- « **Influencer** » (3) : favoriser les contacts réguliers avec les experts nationaux détachés (END), développer la plateforme bruxelloise d'influence, placer des experts dans les formations de groupes d'experts, renforcer l'influence formelle et informelle auprès des institutions européennes.

Source : MESR, DAEI.

¹⁶ Bilan du secrétariat général aux affaires européennes.

¹⁷ IGF, IGAENR, CGE, *Évaluation de politique publique. La participation française au programme-cadre européen pour la recherche et l'innovation*, février 2016.

¹⁸ Plan d'action national pour l'amélioration de la participation française aux dispositifs européens de financement de la recherche et de l'innovation (PAPFE) ou « plan d'action Europe ».

¹⁹ Seules France universités et l'université Gustave Eiffel sont membres permanents de la maison Irène et Frédéric Joliot-Curie, tandis que de rares universités en sont des membres rattachés (Sorbonne Université, Paris Saclay, universités de Bourgogne, de Lorraine, de Pau et des pays de l'Adour).

Rapport

L'analyse de la performance propre des EPSCP en matière de récupération de fonds européens n'a pas pu être identifiée en tant que telle. En effet, les UMR présentent la particularité d'être *a minima* sous double tutelle d'un EPSCP et d'un ONR, alors que les processus d'octroi de financements européens obligent à désigner un unique organisme gestionnaire de projet²⁰. **La part prise par les EPSCP et les enseignants-chercheurs qui en relèvent dans le dépôt et l'obtention de projets européens n'est donc pas fidèlement retracée dans les données disponibles, ce qui conduit vraisemblablement à sous-estimer leur participation²¹.**

La mission a néanmoins pu identifier que certaines des mesures majeures du plan n'ont pas été pleinement déployées dans les établissements. D'une part, **les mesures de ressources humaines favorisant les candidatures et l'obtention de fonds européens sont identifiées par les EPSCP mais leur mobilisation reste hétérogène.** La mise en place de dispositifs d'incitations individuelles aux chercheurs (décharges d'heures d'enseignement, primes et intéressement, attribution de crédits au laboratoire) varie selon les établissements. D'autre part, **la création de services d'appui au dépôt de projets des chercheurs, à l'échelle du site ou du territoire, est désormais priorisée par les établissements,** mais ces dispositifs ne sont aujourd'hui pleinement montés en charge que sur quelques territoires²², alors même que le constat d'une insuffisance de l'accompagnement est posé depuis 2016²³.

Par ailleurs, alors que le montant des crédits nationaux liés à la recherche s'est considérablement accru de 2018 à 2023, la mission a cherché à objectiver un éventuel effet d'éviction entre financements nationaux et européens, susceptible d'expliquer l'absence de progrès de la performance française, en dépit de la mise en œuvre d'un plan d'action. **L'analyse n'a pas démontré d'effet causal entre la hausse des crédits recherche nationaux et l'évolution de l'obtention de crédits européens au niveau des EPSCP,** les variations de performance en matière de crédits européens étant décorréliées de la hausse importante des crédits nationaux.

Proposition n° 2 : Relancer et renforcer le pilotage du plan d'action Europe pour les actions relatives aux EPSCP et accélérer la mise en œuvre des incitations en matière de ressources humaines et d'intensification de l'implication des acteurs français de la recherche auprès des institutions européennes (DGRI, DGRH).

2.1.3. Le financement issu des collectivités territoriales s'élève à 223 M€ en 2023 et ne constitue pas un levier d'accroissement des ressources

Les établissements d'enseignement supérieur perçoivent des financements issus des collectivités territoriales, à hauteur de 223 M€ en 2023. Si l'enseignement supérieur ne relève pas *stricto sensu* de leurs compétences, le bloc communal intervient sur le fondement de la clause générale de compétence²⁴ et, pour les régions, de leur rôle de chef de file pour l'enseignement supérieur et la recherche ou de leurs compétences en matière d'orientation et de formation professionnelle, et de développement économique. En particulier, les régions pilotent le schéma régional d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation (SRESRI).

²⁰ En pratique, les montants versés par l'UE au gestionnaire unique sont partiellement reversés, selon des règles fixées par des conventions financières, aux autres tutelles de l'UMR, en particulier les EPSCP.

²¹ Le SIES a mené des travaux de retraitement objectivant cet effet sur le précédent programme-cadre.

²² Par exemple la mission Europe pour la recherche (MER), qui rassemble l'université d'Aix-Marseille, le CNRS, l'Inserm et l'IRD.

²³ En 2022, 29 des 44 projets retenus dans le cadre de l'appel à projets ASDESR portaient sur la mise en place d'un tel appui aux projets européens.

²⁴ Selon l'art. L. 5217 2 du CGCT Les métropoles exercent la compétence « de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, en tenant compte du [SRESRI] ».

Les financements des collectivités représentent un montant limité, de 224 M€ en 2023, soit 1,2 % de leurs ressources. Ce montant est stable sur la période 2019-2023, et réparti entre les régions (177 M€), les départements (14 M€) et le bloc communal (33 M€). La grande majorité des établissements bénéficient indirectement par ailleurs de financements des régions, concernant principalement les opérations immobilières dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER), et l'équipement des laboratoires publics. Les fonds sont également alloués en fonction d'appels à projets locaux. Néanmoins, ces aides sont hétérogènes d'une région à l'autre : sur 2020-2023, le SIES répertorie des dépenses des collectivités territoriales en faveur de l'enseignement supérieur et de la vie étudiante, évoluant de 84 € par étudiant inscrit dans les Hauts-de-France à 536 € dans le Centre-Val de Loire.

Même si le lien entre universités et territoires est appelé à se fortifier, le contexte de tension sur les administrations publiques locales, accentué en 2024 et 2025, risque d'affecter leur capacité à maintenir leur niveau actuel de soutien. Le rapport sur la situation des finances publiques locales, annexé au projet de loi de finances pour 2025, souligne la situation financière moins favorable des collectivités depuis 2023, et rappelle l'objectif de leur pleine association à la trajectoire de redressement des finances publiques. Étant donné leur faible part dans les ressources des établissements et les perspectives limitées de hausse, **les financements issus des collectivités territoriales ne peuvent pas constituer un levier significatif d'accroissement des ressources des EPSCP.**

Néanmoins, selon l'IGÉSR, la coopération entre les universités et les collectivités territoriales présente un intérêt à la fois pour le développement des territoires et la pérennité économique des établissements. En collaborant étroitement avec les acteurs publics locaux, les universités peuvent adapter leurs formations et leurs projets de recherche aux besoins spécifiques du tissu socio-économique et ainsi bénéficier de nouveaux leviers de financement. Par ailleurs, la contribution à l'attractivité du territoire renforce leur capacité d'investissement dans la formation professionnelle, la recherche partenariale et l'innovation.

2.2. Si les établissements ont déjà augmenté de manière hétérogène les ressources en lien avec le secteur économique, un pilotage plus étroit et plus expert doit favoriser leur développement

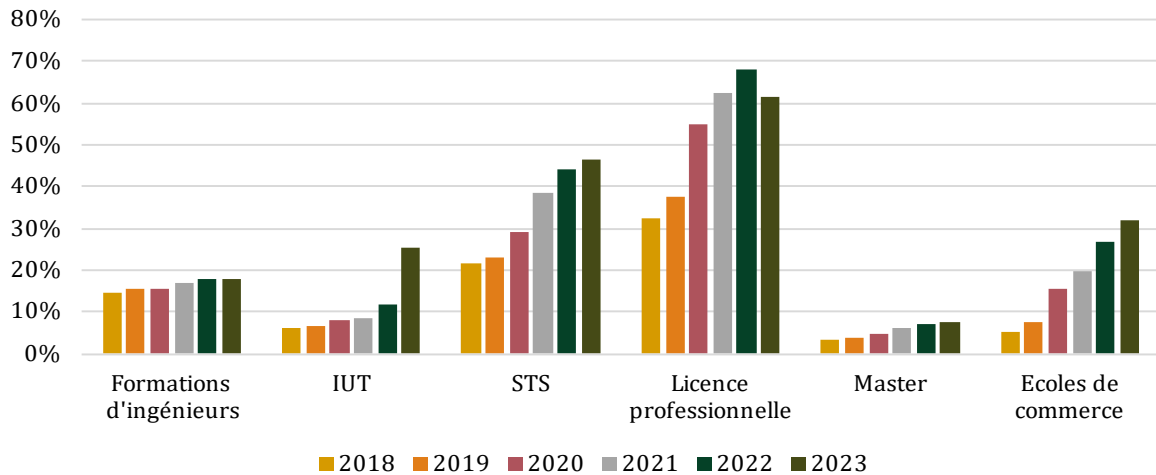
2.2.1. L'apprentissage constitue une ressource propre indispensable, favorisée par le système d'incitation publique au potentiel d'augmentation limité

Les établissements publics d'enseignement supérieur perçoivent deux types de ressources en lien avec l'apprentissage : le financement des formations proposées par l'établissement en apprentissage (688 M€ en 2023) et les recettes du solde de taxe d'apprentissage affecté par les entreprises aux établissements (65 M€), soit 753 M€ au total. Le financement des formations représente 15,7 % des ressources propres des EPSCP. **Les ressources de l'apprentissage sont largement dépendantes des financements publics de cette activité**, à travers :

- ◆ **un effet-volume** : le nombre d'étudiants en apprentissage dans l'enseignement supérieur est à la fois tributaire des modalités de régulation de l'activité d'apprentissage, réformé en 2018, et du niveau de financement octroyé aux employeurs ;
- ◆ **un effet-prix** : le niveau de prise en charge (NPEC), déterminé par voie réglementaire, correspond à la part publique du financement des formations et affecte la rentabilité des différentes filières d'apprentissage.

Ces ressources ont connu une hausse importante depuis 2019 contribuant à la croissance du financement de la formation. L'apprentissage constitue le premier poste d'augmentation des recettes : les effectifs d'apprentis dans l'enseignement supérieur ont été multipliés par 2,5 entre 2018 et 2023, de manière marquée pour les écoles de commerce, les instituts universitaires de technologie (IUT), les licences générales et les BTS. Dans les filières concentrant le plus grand nombre d'apprentis, leur part a fortement augmenté de 6 à 25 % des effectifs inscrits en IUT²⁵, de 33 à 61 % dans les licences professionnelles et de 3 à 7 % en master. **Les formations en apprentissage sont l'un des principaux facteurs expliquant la hausse du financement de la formation en valeur absolue.**

Graphique 6 : Évolution de la part d'apprentis par filière (2018-2023)



Source : Mission, à partir de données SIES.

Pour autant, l'apprentissage ne contribue pas nécessairement à l'équilibre financier des établissements. Les coûts complets de l'apprentissage dans les EPSCP sont, dans certains cas, supérieurs aux NPEC de France compétences. Du reste, les CFA publics et les CFA de l'enseignement supérieur restent moins rentables que les autres CFA²⁶.

Les perspectives de l'apprentissage n'augurent pas en elles-mêmes un développement futur de ces ressources. Le PLF 2025 déposé en octobre 2024 prévoyait une baisse de l'enveloppe dédiée à l'apprentissage, *a priori* centrée sur une baisse de l'aide aux entreprises, ce qui devrait jouer sur l'effet-volume d'apprentis accueillis dans les établissements d'enseignement supérieur.

2.2.2. Organisée de manière hétérogène selon les établissements, la formation continue pourrait représenter un développement d'environ 200 M€ du chiffre d'affaires

Les activités de formation continue²⁷ représentent 400 à 450 M€ de recettes en 2023 pour les établissements, selon les calculs de la mission à partir de différentes sources disponibles (DGFIP, SIES, DGEFP), sans que les données exploitables ne permettent d'en

²⁵ L'effet sur les effectifs en IUT est lié à la réforme du diplôme : dès la rentrée 2021, le diplôme universitaire de technologie (DUT) en deux ans est complété par le *bachelor* universitaire de technologie en trois ans, qui lui confère un grade de licence. La majorité des troisième années ont été conçues en alternance, comprenant un contrat d'apprentissage.

²⁶ IGF, IGAS, *Modalités de financement des centres de formation des apprentis*, juillet 2023.

²⁷ La formation tout au long de la vie, ou formation continue, est l'une des missions du service public de l'enseignement supérieur (article L. 123-3 du code de l'éducation).

déterminer le montant exact, ni les évolutions. La qualité des données ne permet pas davantage d'estimer la part de marché des établissements supérieur dans la formation continue ni n'estimer son potentiel de développement.

Les établissements d'enseignement supérieur ont des possibilités et des stratégies très diverses de formation : dispositifs d'accès à l'enseignement supérieur, reprises d'études dans les diplômes nationaux, les diplômes universitaires (DU) et inter-universitaires (DIU), développement professionnel continu (DPC), formations courtes, validation des acquis de l'expérience (VAE) et bilan de compétences. Les établissements ne proposent pas systématiquement l'ensemble de l'offre : 78 % d'entre eux assurent des activités de formation continue, 75 % de VAE et seulement 17 % des bilans de compétences.

Ces stratégies sont portées par des organisations hétérogènes avec un pilotage centralisé ou conservé au sein de chaque composante, un rattachement du service chargé de la formation continue auprès d'un vice-président, de la direction générale des services ou d'une direction de la formation. Enfin, dans certains cas, l'activité de formation continue est logée dans une filiale de l'établissement, permettant de simplifier sa gestion et le recours à des intervenants extérieurs.

Un large panel d'outils réglementaires permet de valoriser l'investissement des enseignants-chercheurs dans la formation continue ainsi que d'attirer des intervenants extérieurs pour assurer ces enseignements dans les EPSCP :

- ◆ **pour les enseignants-chercheurs**, au-delà des heures complémentaires, au moins trois dispositifs²⁸ visent à accroître le panel des leviers de ressources humaines à disposition ;
- ◆ **pour les intervenants extérieurs**, au moins quatre dispositifs²⁹ permettent de valoriser leur contribution, pour des montants diversifiés.

Ce paysage d'une grande complexité a pu conduire des établissements, rencontrés par la mission, et investis de longue date dans le développement de la formation continue, à mettre en place, un cadre de rémunération favorisant les incitations mais dont la conformité à la réglementation n'est pas certaine.

La formation continue est supposée être tarifée en coûts complets, selon une grille validée par le conseil d'administration. Cependant, l'appropriation de cette méthode pour déterminer les tarifs est encore hétérogène entre établissements, et la marge contributive positive de cette activité pour l'équilibre financier de l'établissement reste incertaine.

Pour une hausse de 40 % de l'activité de formation continue, le montant estimé des recettes supplémentaires générées serait d'environ 200 M€. Pour autant, seule la marge sur coûts complets, qui n'excéderait pas 10 % de ce chiffre d'affaires, constituerait une ressource supplémentaire librement utilisable par l'établissement.

Proposition n° 3 : Assouplir et simplifier les modalités de rémunération des enseignants-chercheurs et des intervenants extérieurs impliqués dans la formation continue, le suivi de l'apprentissage et les relations avec le secteur économique (DGESIP, DGRI, DGRH).

²⁸ Indemnité pour travaux supplémentaires de formation continue (article D. 714-60 du code de l'éducation et arrêté du 18 octobre 1985), heures inscrites au référentiel d'équivalence horaire de l'établissement (arrêté du 31 juillet 2009), intéressement LRU (article L. 954-2 du code de l'éducation).

²⁹ Vacances horaires, contrat en vue de dispenser un enseignement (décret n° 83-1175 du 23 décembre 1983), rémunération des intervenants participant (décret du 23 décembre 1983), à titre d'activité accessoire, à des activités de formation (décret n° 2010-235 du 5 mars 2010), contrat LRU pour des fonctions d'enseignement et ou de recherche pour les établissements RCE (article L. 954-3 du code de l'éducation).

2.2.3. Porté par les fondations, le mécénat est une ressource encore limitée, hors établissements emblématiques, où le potentiel est difficile à évaluer

Dans les établissements, le mécénat est porté par quatre types de fondations : les fondations universitaires et les fondations partenariales, autorisées par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités, dite « loi LRU » de 2007 pour permettre aux EPSCP de renforcer leurs ressources propres, constituent la majorité de la soixantaine de fondations recensées à l'université, auxquelles s'ajoutent les fondations de coopération scientifique. Enfin, une quarantaine de fondations abritées par la Fondation de France ont été créées en dehors des EPSCP, finançant des projets principalement au profit de grandes écoles, dont une minorité d'écoles publiques.

Les fondations sont récentes, disposent de peu de ressources humaines, et collectent des ressources limitées. Plus de 80 fondations universitaires ou partenariales ont été créées depuis la loi LRU ; leur ancienneté moyenne est de 8,5 ans pour les fondations partenariales et 12,4 ans pour les fondations universitaires. Des données récoltées sur un échantillon de 42 fondations, montrent que celles-ci employaient 2,8 salariés à plein temps en 2019. Les comptes des établissements recensent, pour les seules fondations universitaires, un montant moyen de 5,4 M€ par an entre 2019 et 2023³⁰, constitué de faibles dotations et de moins de dix versements d'un montant supérieur à 100 000 €.

À l'étranger en revanche, un potentiel considérable de ressources de mécénat est mobilisé par des universités. Plusieurs universités étrangères lèvent des ressources d'un montant important : 933 millions de livres (£) par an entre 2019 et 2023 pour les universités britanniques³¹, plusieurs centaines de millions d'euros annuels versés par les grandes fondations danoises à leurs universités. En outre, les moyens consacrés par les établissements d'enseignement supérieur à la recherche de fonds sont considérablement plus développés qu'en France.

En 2024, seules quelques écoles d'ingénieurs ou de commerce françaises ont mobilisé un réseau de donateurs³², tandis que l'université de Paris Saclay est la première à organiser une levée de fonds. Au-delà d'un faible dynamisme de la philanthropie³³ en France, la conjonction du faible investissement des établissements en moyens pour faire fonctionner leur fondation, et des réussites de certains établissements laisse penser que **le mécénat représente un potentiel encore peu exploité par les établissements**, notamment via le réseau des alumni.

Face à l'hétérogénéité des situations des établissements et à la variété des modes de pilotage des activités en lien avec le secteur économique, il convient d'accompagner les établissements dans la structuration d'un pilotage ambitieux et plus expert de ces activités.

Proposition n° 4 : Structurer au sein des établissements un pilotage global de la gestion des activités en lien avec le secteur économique, couvrant l'apprentissage, la formation continue et le mécénat, au besoin en déployant des audits ciblés (DGESIP).

³⁰ S'ajoute à ce montant un versement exceptionnel de 8,2 M€ au profit de l'université de Bordeaux en 2022. Par ailleurs, les fondations disposant de la personnalité juridique et les fondations extérieures aux écoles, finançant directement des projets ou des bourses, ne sont pas retracées dans les comptes.

³¹ Les campagnes des universités d'Oxford (2004-2019) et Cambridge (2015-2022) ont généré 3 Md£ et 2 Md£.

³² À l'instar de Sciences Po, CentraleSupélec, ENSAM, HEC.

³³ Le montant cumulé des dons de particuliers représente 4,2 Md€ en Allemagne, 11,5 M€ au Royaume-Uni, et 2,2 Md€ en France.

2.3. Les établissements doivent se mobiliser davantage pour tirer des recettes des 16 millions de m² de leur patrimoine immobilier

Les EPSCP disposent d'un vaste patrimoine, dans un état de santé technique comparable à celui de l'immobilier de l'État en dépit d'un retard dans la mise aux normes. Avec 16,3 millions de m², l'enseignement supérieur et la recherche représentent 16,8 % de la surface utile brute (SUB)³⁴ de l'État, affecté pour 33 % aux activités d'enseignement. Ce parc se trouve dans un état de santé légèrement inférieur à la moyenne de l'immobilier de l'État : 20 % des surfaces sont considérées dans un état « très satisfaisant » et 40 % comme « satisfaisant » contre 22 % et 49 % à l'échelle de l'immobilier de l'État³⁵. Toutefois, la performance énergétique des bâtiments est médiocre et plus de la moitié des bâtiments, quoique fonctionnels, ne sont pas conformes aux normes d'accessibilité de la réglementation d'établissements recevant du public.

Les EPSCP sont dans une situation variable au regard de l'occupation de leur immobilier. La mesure des taux d'occupation est partielle, se limitant aux salles de cours banalisées et amphithéâtres, indicateurs comptabilisés dans le rapport annuel de performance (RAP). La mesure du ratio de SUB par étudiant présente des disparités selon les établissements, avec un rapport de 1 à 5 entre établissements : la majorité des universités du panel étudiée présentent des ratios de 7 à 10 m² de SUB par étudiant, contre 23 m² pour les écoles d'ingénieurs³⁶ et 38 m² pour les écoles normales supérieures témoignent d'une part d'une réflexion perfectible sur la densification des usages des locaux³⁷, et d'autre part de corrélations entre la typologie d'établissement et les surfaces enregistrées (disciplines enseignées, place de la recherche, de personnes extérieures dans les laboratoires).

Des actions visant à tirer des ressources du parc immobilier existent mais restent limitées dans leur nombre comme dans les montants générés. Sauf exception, les EPSCSP n'ont pas formalisé de stratégie de valorisation et les actions de valorisation menées consistent principalement dans des locations : 51 M€ sont générés par an en moyenne de 2019 à 2023 pour des locations immobilières de nature et de durée diverses. À l'exception des locations, les EPSCP se sont peu saisis des possibilités offertes (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Actions de valorisation de l'immobilier dans un EPSCP

Une série d'actions de valorisation immobilière mobilisables par les EPSCP a été identifiée :

- Activités de gestion locative ou événementielle ;
- Réalisation de programmes immobiliers pour vente ou location ;
- Cession d'un immeuble (bâti, foncier) ou d'un droit ;
- Création d'un incubateur ou d'une pépinière accueillant les *start-ups* en lien avec les laboratoires ;
- Revente d'énergie générée par des panneaux photovoltaïques ou une chaufferie biomasse ;
- Valorisation du parc privé par la création d'une foncière ;
- Promotion immobilière ;
- Cession (dévolution).

Sources : DIE ; guide MESR, décembre 2018³⁸.

³⁴ La surface utile brute (SUB) correspond à la surface horizontale à l'intérieur des locaux, dégagée de toute emprise.

³⁵ Données de l'outil d'aide à la décision (OAD) du référentiel technique (RT) de la direction de l'immobilier de l'État.

³⁶ Hors des écoles d'ingénieur, les trois universités de technologie présentent une moyenne de 53 m² par étudiant.

³⁷ L'instruction de la Première ministre du 8 février 2023, relative à la nouvelle doctrine d'occupation des locaux tertiaires de l'État

³⁸ Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, France universités, Agence de mutualisation des établissements (Amue), *Valorisation immobilière, vie de campus et territoire : Guide méthodologique*, décembre 2018.

Les EPSCP ont des possibilités limitées mais réelles d'endettement. Les établissements ne peuvent contracter d'emprunts d'une durée supérieure à un an du fait de leur statut d'opérateurs avec la qualité d'organisme divers d'administration centrale (ODAC), car le financement des investissements est assuré par l'État. Pour autant, ils peuvent emprunter auprès de la banque européenne d'investissement (BEI) ou de la banque des territoires. En dépit de ces possibilités, les établissements sont longtemps restés réticents à lancer des projets immobiliers, en l'absence d'un financement externe dédié, jusqu'à la période récente : les EPSCP présentent un encours de dette de 11,6 Md€ en 2023, qui a doublé en quatre ans, mais reste concentrés à 80 % sur dix des universités de plus grande taille.

Les contrats de partenariat, largement mobilisés dans le cadre du plan Campus et conclus entre 2009 et 2018³⁹, donnent satisfaction au maître d'ouvrage en matière d'exécution, de tenue des délais et de résultats, mais des surcoûts financiers importants ont pu être observés, ce qui n'encourage pas à recommander la généralisation de ce type de contrat.

Afin d'assouplir les contraintes pesant sur la dette, deux possibilités juridiques récemment ouvertes n'ont connu qu'un succès limité.

- ◆ **L'expérimentation de tiers-financement** ouverte en 2023⁴⁰, n'a été engagée à ce jour que par l'université d'Aix-Marseille. Cette option juridique venue compléter les contrats de performance énergétique (CPE) préexistants, visait à instaurer « *un outil juridique autorisant les contractants publics à décaler le paiement des travaux, l'investissement financier initial reposant sur un tiers financeur* »⁴¹.
- ◆ **Au moins deux sociétés universitaires locales immobilières (SULI)** sont en réflexion dans les universités de Rennes et de Bordeaux. Autorisées depuis 2022⁴², ces sociétés de droit privé sont perçues comme l'opportunité de consolider des compétences immobilières au sein d'une structure ayant la capacité à s'endetter auprès d'établissements de crédits, à mobiliser d'autres sources de financements et à vendre des prestations à des tiers.

En l'absence de recul suffisant sur les outils de mobilisation de financements extérieur, la mission n'a pu conclure à leur sujet. En revanche, il apparaît nécessaire d'inciter les établissements à intégrer des modalités concrètes de valorisation dans leur stratégie immobilière.

Proposition n° 5 : Intégrer dans le cadre des SPSI de manière systématique et dans les projets de rénovation un volet d'analyse des possibilités de valorisation foncière et immobilière et relatif à la génération de ressources propres (DGESIP, DIE).

³⁹ 21 projets universitaires ont été réalisés en contrats et marchés de partenariats par l'État, pour un montant d'investissement total d'environ 1,3 Md€, subventionnées à hauteur de 0,4 Md€.

⁴⁰ Loi du 30 mars 2023 visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique.

⁴¹ Présentation de la loi du 30 mars 2023 sur le site « Vie publique ».

⁴² Loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale dite « loi 3DS ».

2.4. Les droits d'inscription, aujourd'hui faibles et sans rapport avec les coûts de formation, constituent le principal levier de hausse des ressources mais il convient de garantir l'accès de tous à l'enseignement supérieur

2.4.1. Avec 500 M€ en 2023, soit 2,7 % des recettes des EPSCP, les droits d'inscription ont un montant sans rapport avec le coût de la formation

Les droits d'inscription perçus par les établissements publics d'enseignement supérieur⁴³ sont fixés à l'échelle nationale pour les diplômes nationaux (licence, master, doctorat) et pour le titre d'ingénieur par un arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'enseignement supérieur. Pour l'année universitaire 2024-2025, ils s'élèvent à 175 € par an en licence, 250 € en master, 391 € en doctorat et 681 € en école d'ingénieurs. Ces droits peuvent être plus élevés pour les titres d'ingénieur à l'instar des écoles Centrale, et pour les diplômes d'établissements conférant grade comme dans les instituts d'études politiques. Enfin, depuis la rentrée 2019⁴⁴, dans le cadre du programme « Bienvenue en France », les étudiants étrangers extra-communautaires doivent acquitter de droits d'inscription différenciés, qui s'élèvent à 2 850 € en licence et 3 879 € en master pour la rentrée 2024.

La fixation des droits d'inscription est encadrée par la jurisprudence. S'appuyant sur le Préambule de la Constitution de 1946⁴⁵, le Conseil constitutionnel affirme en 2019⁴⁶ que « l'exigence constitutionnelle de gratuité s'applique à l'enseignement supérieur public ». Le Conseil d'État, compétent pour contrôler le montant des frais d'inscription, rappelle⁴⁷ que cette exigence constitutionnelle « ne fait pas obstacle [...] à ce que des droits d'inscription modiques soient perçus [pour l'obtention des diplômes nationaux] en tenant compte, le cas échéant, des capacités financières des étudiants ». Il précise que le caractère modique des frais d'inscription est apprécié 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 »⁴⁸. La jurisprudence du Conseil d'État laisse donc une marge en termes de détermination des droits d'inscription pour les diplômes nationaux.

⁴³ Article L. 719-4 du code de l'éducation.

⁴⁴ Arrêté du 19 avril 2019 relatif aux droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

⁴⁵ Alinéa 13 du Préambule de la Constitution du 13 octobre 1946 « l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État ».

⁴⁶ Conseil Constitutionnel, n° 2019-809 QPC du 11 octobre 2019, « Droits d'inscription pour l'accès aux établissements publics d'enseignement supérieur ».

⁴⁷ Conseil d'État, 1^{er} juillet 2020, n° 430121.

⁴⁸ La décision du Conseil d'État a considéré que des frais des étudiants extracommunautaires, de 2 770 € en licence et 3 770 € en master, représentant respectivement 30% et 40 % du coût annuel moyen par étudiant, au regard des dispositifs d'aides et d'exonérations existantes, satisfaisaient à l'exigence constitutionnelle de gratuité.

En sus de l'exonération de droits d'inscription des étudiants boursiers, les établissements peuvent en outre exonérer jusqu'à 10 % des étudiants hors boursiers en raison de leur situation personnelle à l'instar des réfugiés ou demandeurs d'emploi ou « *dont l'inscription répond aux orientations stratégiques de l'établissement* »⁴⁹. Ce droit est largement utilisé par les établissements au profit des étudiants extra-communautaires. Aussi, seuls 8 % d'entre eux s'acquittent du tarif plein, soit environ 8 000 étudiants sur les 103 200 étudiants éligibles en 2022-2023. 57 % bénéficient d'une exonération partielle, consistant généralement en l'alignement des droits d'inscription sur les tarifs des nationaux. Ces exonérations représentent un manque à gagner de 234 M€ pour les établissements, à comparer aux 103 M€ de droits d'étudiants extra-communautaires perçus en 2023. Les établissements ne sont soumis à aucun contrôle du respect de la limite des 10 %.

Le montant des droits d'inscription est très faible au regard du coût des formations dispensées. Les droits applicables en licence comme en master représentent 1,9 % du coût estimé des formations dispensées⁵⁰. Pour les étudiants extra-communautaires, ce taux correspond à 30 % ou 40 % du coût des formations.

Le produit des droits d'inscription et sa part dans les ressources des établissements restent donc limités. Ils représentent 500 M€ en 2023, soit 2,7 % des ressources des établissements et 11,4 % de leurs ressources propres. Ce montant se compose pour moitié des 270 M€ de droits d'inscription aux diplômes nationaux, dont le produit est très stable de 2019 à 2023. De même, les diplômes d'établissement génèrent un produit de 107 M€ sur la période. La hausse relative des droits d'inscription sur la période (+ 83 M€) est imputable à 90 % à la hausse des droits d'inscription des étudiants extra-communautaires (+ 72 M€).

La France fait partie des deux tiers des pays européens appliquant des droits d'inscription mais, parmi ceux-ci, elle fixe des droits plus faibles, voire beaucoup plus faibles au regard du Royaume-Uni ou de l'Irlande. Inversement, à l'instar de l'Allemagne avec ses *Länders*, un tiers des pays européens appliquent la gratuité pour les étudiants nationaux et communautaires. **Sciences Po, Paris Dauphine-PSL et plusieurs instituts d'études politiques ont différencié les droits d'inscription en tenant compte des revenus du foyer** pour des diplômes d'établissement avec octroi du grade, ce qui correspond également à une demande de plusieurs écoles d'ingénieurs à l'instar de CentraleSupélec et des Insa.

L'étude de la littérature économique sur le financement de l'enseignement supérieur met en évidence des situations contrastés. Une partie des auteurs soutiennent une hausse des droits d'inscription, associée à des mécanismes facilitant l'accès au crédit afin de prévenir un moindre accès des classes sociales défavorisées à l'enseignement supérieur. Ces dispositifs peuvent consister en prêts garantis par l'État, qui réduisent l'aversion au risque du prêteur, ou en prêts à remboursement contingent (conditionné par les revenus futurs) qui garantissent l'emprunteur. D'autres auteurs estiment cependant que les étudiants concernés ont une aversion au risque qui pourrait les dissuader en ce cas de poursuivre des études supérieures. La politique anglaise de droits d'inscription élevés associés à un dispositif de prêt à remboursement contingent⁵¹, conduite à grande échelle depuis plus de 20 ans, n'a toutefois pas accentué la ségrégation sociale. Le dispositif de droits d'inscription modulés en fonction du revenu n'a, lui, été que peu étudié dans les publications scientifiques.

⁴⁹ Article R. 719-50 du code de l'éducation.

⁵⁰ Le coût estimé est la dépense intérieure d'éducation (DIE) par étudiant.

⁵¹ Les droits d'inscription sont fixés à 9000 £ (10 864 €) en Angleterre. L'emprunteur commence à rembourser lorsqu'il dépasse un seuil de revenu annuel fixé à 25 000 £ (30 235 €) par an pour les nouveaux emprunteurs à partir de 2023/2024, seuil évolution avec l'inflation. Le taux de remboursement est fixé à 9 % de la différence entre le revenu perçu et le seuil de revenu. La durée du prêt est de 40 ans (30 ans avant 2023). Après cette période, toute dette restante est annulée. Le taux d'intérêt appliqué est désormais plafonné à l'inflation (au lieu d'être majoré de 3 points comme auparavant).

2.4.2. Sous certaines conditions, la détermination des droits d'inscription à un niveau plus élevé peut être un objectif pertinent de politique publique

Plusieurs arguments plaident en faveur d'une hausse des droits d'inscription aux formations des EPSCP. La France se singularise par des droits d'inscription plus faibles que dans les autres pays européens qui appliquent des droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public (cf. 1.1). Contrairement à l'éducation primaire ou secondaire, l'enseignement supérieur public ne peut être considéré comme un service public bénéficiant effectivement à l'ensemble de la population, et devant dès lors être gratuit : seule 50 % de la population d'âge compris entre 25 et 34 ans est diplômée de l'enseignement supérieur⁵². La dépense d'enseignement supérieur est, de surcroît, anti-redistributive dès lors que la dépense publique d'enseignement supérieur bénéficie principalement aux étudiants issus de foyers plus favorisés⁵³. Aussi, les droits d'inscription à l'enseignement supérieur public sont nettement inférieurs à ceux pratiqués par les établissements privés. Enfin, il serait possible d'améliorer significativement les conditions d'enseignement, d'accueil et de vie des étudiants grâce aux recettes supplémentaires pour les établissements que permettraient de dégager des droits d'inscription qui, bien que plus élevés, demeureraient modiques par rapport au coût des formations.

2.4.3. La fixation nationale de droits d'inscription plus élevés peut être assortie d'un système de prêt garanti par l'État, dont le remboursement pourrait être conditionné aux revenus futurs, ou d'une modulation sociale des droits

Afin d'analyser la faisabilité et les impacts de niveaux de droits d'inscription des étudiants nationaux et européens supérieurs à ceux aujourd'hui pratiqués, plusieurs options et mesures d'accompagnement ont été étudiées par la mission en tenant compte des principes dégagés par les jurisprudences :

- ◆ **quatre options de base** ont été étudiées :
 - **la hausse uniforme**, définie par arrêté conjoint des ministres compétents, par exemple en les alignant sur les tarifs des étudiants extra-communautaires, soit 2 850 € pour la licence et 3 879 € pour le master ;
 - **la modulation en fonction des revenus du foyer**, qui supposerait de définir une grille nationale de droits différenciés en fonction du revenu brut global (RGB) du foyer, idéalement lissé pour éviter les effets de seuil, selon un calcul individualisé sur la base du dossier social étudiant (DSE) déjà déployé pour les demandes des bourses auprès des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) ;
 - **la modulation en fonction du coût des formations par discipline**, qui supposerait de fixer les droits d'inscription au niveau national, par exemple à environ 40 % du coût analytique des formations, variant entre 1 200 et 5 000 € ;
 - **la modulation en fonction du taux d'insertion**, qui serait utilisée comme signal-prix pour inciter les étudiants à choisir une formation dans une filière dont le taux d'insertion professionnelle est plus favorable ;
- ◆ **quatre mesures d'accompagnement** contribuant à garantir l'accès à l'enseignement supérieur peuvent leur être adjointes, seules ou conjointement, et qui représentent chacune un coût budgétaire distinct pour l'État :

⁵² OCDE, Regards sur l'éducation, 2023.

⁵³ Selon la note n° 076-2021 de décembre 2021 du conseil d'analyse économique, les étudiants dont les parents appartiennent au décile supérieur de la distribution des revenus bénéficient d'environ 18 k€ de dépenses publiques dans l'ES entre 18 et 24 ans, contre environ 7 k€ pour ceux dont les parents appartiennent au 1^{er} décile.

Rapport

- **l'extension du système de bourses**, afin de leur permettre de financer des frais d'inscription ;
- **l'extension du droit d'exonération** partielle ou totale des étudiants par les établissements, aujourd'hui limité à 10 % du nombre d'étudiants hors boursiers ;
- **l'extension du prêt étudiant garanti par l'État (PEGE)** à hauteur de 70 %, dispositif aujourd'hui géré par Bpifrance ;
- **la création d'un prêt à remboursement contingent (PARC)** sur le modèle du prêt britannique, où le remboursement du prêt est dû en fonction du niveau de salaire obtenu dans les premières années d'exercice professionnel.

Parmi la vingtaine de scénarios combinant les options et les mesures d'accompagnement, **la mission a approfondi l'analyse de quatre scénarios variés :**

- ◆ **Scénario 1 : la fixation uniforme de droits d'inscription plus élevés, accompagnée de l'extension du PEGE et d'une réforme des bourses.** La définition d'un tarif uniforme permettrait de garantir des recettes importantes et prévisibles aux établissements. L'extension du PEGE faciliterait l'accès des étudiants à l'enseignement supérieur, et permettrait d'augmenter les recettes des établissements en mobilisant l'effet de levier budgétaire de la garantie de l'État. Le cumul avec une réforme des bourses, leur permettant de prendre en charge une partie des frais d'inscription, devrait lisser l'effet de seuil entre les boursiers exonérés de droits et les non-boursiers les plus modestes.
- ◆ **Scénario 2 : la fixation uniforme de droits d'inscription plus élevés, accompagnée d'un dispositif de PARC.** La définition d'un tarif uniforme permettrait de garantir des recettes importantes et prévisibles aux établissements. La mise en place d'un prêt garanti faciliterait l'accès au crédit et le dispositif de remboursement contingent réduirait l'aversion à l'endettement, tout en apportant un soutien de l'État aux anciens étudiants, devenus travailleurs, les plus modestes.
- ◆ **Scénario 3 : une fixation modulée des droits d'inscription selon le coût des formations par discipline, accompagnée d'une réforme des bourses.** Le tarif des formations serait défini au niveau national par arrêté, sur la base d'une fraction du coût analytique de la formation dans la discipline, et variant en conséquence de 1 200 à 5 000 €. Ce scénario suppose un calcul régulièrement actualisé et transparent des coûts de la formation par discipline. Il s'accompagnerait d'une réforme des bourses afin d'accompagner les étudiants les plus modestes et de satisfaire aux conditions de modicité des droits d'inscription tenant compte de la situation sociale de l'étudiant.
- ◆ **Scénario 4 : une fixation modulée des droits d'inscription selon les revenus du foyer – scénario dont l'instruction était demandée par la lettre de mission – sans mesure d'accompagnement.** La définition d'une grille tarifaire modulée en fonction de revenus assurerait la compatibilité avec la jurisprudence, à condition que les tarifs soient suffisamment modestes dans les échelons les plus bas de la grille. Sa mise en œuvre supposerait d'examiner la situation sociale de l'ensemble des étudiants, contre un examen réalisé aujourd'hui pour les seuls boursiers par les CROUS. Le produit serait donc différencié pour les établissements en fonction des caractéristiques sociales de leurs étudiants : il serait alors envisageable de réaliser une compensation de l'État ou une péréquation, si le MESR souhaitait assurer une égalité de financement entre établissements neutralisant le profil sociologique de leurs étudiants.

Les avantages et inconvénients respectifs de ces scénarios sont synthétisés dans le tableau 2.

Rapport

Leur coût pour les finances publiques varie entre 8 M€ et 1 Md€ (cf. tableau 3). La hausse modulée selon les revenus du foyer (scénario 4) présente le coût pour les finances publiques le plus faible (8 M€) mais aussi le rendement net le plus faible. La hausse uniforme assortie du développement du prêt à remboursement contingent (scénario 2) présente le coût pour les finances publiques le plus élevé (1 Md€) mais son rendement net est le deuxième plus élevé (2 Md€).

Dans le détail :

- ◆ la hausse uniforme assortie du renforcement des prêts étudiants garantis par l'État et d'une réforme des bourses (scénario 1) présente un coût pour les finances publiques de 603 M€ : 3 M€ de gestionnaires administratifs supplémentaires, 443 M€ de dépenses supplémentaires de bourses et 158 M€ de dotations supplémentaires à Bpifrance. Son rendement net, défini comme la différence entre le surplus du produit des droits d'inscription et le coût pour les finances publiques est donc de 2,5 Md€ ;
- ◆ la hausse uniforme assortie du développement du prêt à remboursement contingent (scénario 2) présente un coût pour les finances publiques de 1 Md€, lié à l'augmentation de la dotation de l'État à Bpifrance. Son rendement net est donc de 2 Md€ ;
- ◆ la hausse modulée selon le coût des formations et assortie d'une réforme des bourses (scénario 3) présente un coût pour les finances publiques de 445 M€ : 3 M€ pour le recrutement de gestionnaires administratifs et 443 M€ pour le renforcement des bourses. Son rendement net est donc de 1,7 Md€ ;
- ◆ la hausse modulée selon les revenus du foyer (scénario 4) présente un coût pour les finances publiques de 8 M€ (recrutement de gestionnaires administratifs supplémentaires). Le rendement net du scénario est donc de 496 M€.

Tableau 2 : Avantages et inconvénients des scénarios envisagés

Scénarios	Avantages	Inconvénients
1. Hausse uniforme, prêts étudiants garantis par l'Etat (PEGE) et réforme des bourses	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplicité et prévisibilité des ressources pour les EPSCP ▪ Rendement important ▪ Effet de levier budgétaire <i>via</i> la garantie des prêts ▪ Lissage de l'effet de seuil du bas de l'échelle des droits d'inscription ▪ Responsabilisation des étudiants 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Endettement des étudiants les plus modestes ▪ Coût budgétaire de l'extension des bourses ▪ Interaction des nouvelles bourses avec d'autres prestations sociales ▪ Correction très limitée du caractère anti-redistributif de la dépense d'enseignement supérieur ▪ Recettes différenciées entre EPSCP selon le taux de boursiers (exonérés de droits d'inscription) : compensation ou péréquation
2. Hausse uniforme, prêts à remboursement contingent (PARC)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplicité et prévisibilité des ressources pour les EPSCP ▪ Rendement important ▪ Moindre aversion au risque pour les étudiants les plus modestes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dispositif à créer pour assurer le remboursement contingent ▪ Aléa moral des étudiants sur le remboursement du prêt ▪ Incompatible avec un fort taux d'échec en premier cycle ▪ Recettes différenciées entre EPSCP selon le taux de boursiers (exonérés de droits d'inscription) : compensation ou péréquation

Rapport

Scénarios	Avantages	Inconvénients
3. Hausse modulée selon le coût des formations par discipline et réforme des bourses	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplicité et prévisibilité des ressources pour les EPSCP ▪ Meilleure adéquation coût / recettes pour les EPSCP ▪ Rendement important 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coût budgétaire de l'extension des bourses ▪ Interaction des nouvelles bourses avec d'autres prestations sociales ▪ Recettes différenciées entre EPSCP selon le taux de boursiers (exonérés de droits d'inscription) : compensation ou péréquation
4. Hausse modulée selon les revenus du foyer	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Correction partielle du caractère anti-redistributif de la dépense d'enseignement supérieur ▪ Compatibilité certaine avec la jurisprudence du Conseil d'État 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rendement modeste ▪ Charge administrative de l'individualisation pour EPSCP et CROUS ▪ Recettes différenciées entre EPSCP selon le profil social des étudiants : compensation ou péréquation ▪ Interaction mal maîtrisée avec d'autres prestations sociales

Source : Mission.

Tableau 3 : Impact financier des quatre scénarios

En M€	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
Recettes totales pour les EPSCP	3 449	3 449	2 525	859
Recettes supplémentaires (A)	3 093	3 093	2 169	503
Coût pour les finances publiques (B)	603	1 035	445	8
<i>dont recrutement gestionnaires administratifs</i>	3	-	3	8
<i>dont coût des bourses supplémentaires</i>	443	-	443	-
<i>dont coût budgétaire du prêt garanti/contingent⁵⁴</i>	158	1 035	-	-
Rendement supplémentaire net au périmètre État et ODAC (A-B)	2 490	2 058	1 724	496

Source : Mission, sur le périmètre des universités.

La hausse des droits d'inscription constituerait donc un levier rapidement mobilisable de développement des ressources propres des établissements : il est susceptible d'apporter jusqu'à 3 Md€ de ressources supplémentaires aux EPSCP⁵⁵, qui ne seraient pas affectées à une dépense spécifique. Il constitue en outre la seule ressource propre générant un effet direct et significatif sur les recettes. Il suppose néanmoins de veiller à l'architecture globale des frais et des dispositifs d'aide et d'exonération l'accompagnant, **de nature à garantir l'égal accès à l'enseignement supérieur**.

⁵⁴ En Angleterre, la subvention gouvernementale au système de financement des étudiants à long terme définie comme le pourcentage de la valeur nominale des prêts émis chaque année qui ne devrait pas être remboursé, une fois la valeur future des remboursements actualisée au taux d'actualisation fixé par le Trésor britannique. Elle est estimée, sur les prêts émis en 2023-2024 pour les étudiants de premier cycle à temps plein existants, à 30 %, tandis que pour les nouveaux étudiants, elle est estimée à 29 %. Elle devrait être supérieure en France compte tenu de l'absence de sélection des étudiants en licence, et du taux d'échec qu'on y observe.

⁵⁵ Dans l'hypothèse de l'extension uniforme des droits d'inscription des étudiants extra-communautaires aux étudiants nationaux et européens.

Rapport

Ainsi au regard de l'importance du rendement supplémentaire pour les universités et des arguments en faveur de la hausse, rappelés dans le tableau 2 *supra*, à savoir le niveau plus faible des droits d'inscription en France par rapport à de nombreux autres pays européens, l'absence de bénéfice, par toute une classe d'âge, de l'enseignement supérieur, le caractère anti-redistributif de la dépense publique d'enseignement supérieur et la possibilité d'investissements supplémentaires pour l'amélioration des conditions d'enseignement, l'accueil et la vie étudiante induite par la hausse du produit des droits d'inscription, la mission propose d'augmenter les droits d'inscription. Elle préconise de les fixer à un niveau national par arrêté ministériel, afin d'assurer une équité entre les universités.

Proposition n° 6 : Augmenter les droits d'inscription des diplômes nationaux à un niveau fixé par arrêté du ministre en fonction du rendement financier souhaité et assortir cette hausse par des mesures d'accompagnement (DGESIP, DB).

Au regard du rendement net important associé au scénario 1 pour le périmètre des administrations publiques centrales (APUC) (2,5 Md€) et de sa simplicité de mise en œuvre, l'IGF préconise plus spécifiquement d'augmenter uniformément les droits d'inscription et d'assortir cette hausse de l'extension du prêt étudiant garanti par l'État et d'une réforme des bourses.

Proposition n° 7 de l'IGF : Augmenter les droits d'inscription en parallèle de l'extension du dispositif de prêt étudiant garanti par l'État et d'une réforme des bourses, permettant de lisser les effets de seuil de l'entrée dans les droits d'inscription (DGESIP, DB).

Afin de fiabiliser la mise en œuvre opérationnelle du scénario qui serait retenu, il est possible d'expérimenter une hausse des frais d'inscription en la mettant en œuvre dès la rentrée 2026 dans les écoles d'ingénieurs indépendantes des universités et volontaires, pour les nouveaux entrants en formation d'ingénieur.

Par ailleurs, la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur représente un avantage fiscal forfaitaire de 183 € par étudiant rattaché au foyer fiscal de ses parents, pour un montant total de 223 M€ en 2023, en hausse de 32 % depuis 2019. Cette mesure est ciblée sur les foyers plus aisés : en 2022, 62 % des foyers bénéficiaires sont situés dans le dernier décile, c'est-à-dire qu'ils disposent d'un revenu fiscal de référence supérieur à 56 390 €. La réduction est en outre exclue du plafonnement des avantages fiscaux. La suppression de cet avantage fiscal pourrait contribuer à compenser les dépenses budgétaires nouvelles induites par la réforme.

3. Dans un contexte de croissance de la trésorerie des établissements, celle-ci pourrait être mobilisée pour engager la hausse des ressources propres, en parallèle du développement de la comptabilité analytique et de la refonte de l'allocation de la SCSP

3.1. Les indicateurs financiers des établissements ont connu une dégradation récente qui affecte peu le niveau élevé de la trésorerie

3.1.1. Les comptes d'exploitation et le fonds de roulement des établissements ont connu une dégradation récente

Faisant suite à une évolution favorable de 2018 à 2020, le cycle d'exploitation des EPSCP⁵⁶ se dégrade à partir de 2021. Le résultat net comptable agrégé des établissements diminue de 277,0 M€ en 2018 à 25,8 M€ en 2023, après un pic à 425,2 M€ en 2021. L'analyse de la dispersion du taux de résultat⁵⁷ et des taux médians montre que cette dégradation affecte l'ensemble des établissements. En 2023, 50 % des établissements présentent un taux de résultat inférieur ou égal à 0 % et un quart un taux de résultat inférieur à -2 %. L'excédent brut d'exploitation se dégrade de manière moins significative, du fait de l'augmentation importante des amortissements sur la période, attestant d'une phase d'accroissement des investissements. Enfin, la capacité d'autofinancement (CAF) se dégrade également à partir de 2022, avec une plus forte dispersion selon les établissements. Certains établissements parviennent à maintenir une CAF élevée, ce qui peut dans certains cas refléter une véritable priorité stratégique de l'établissement pour l'autofinancement de projets immobiliers.

La dégradation du cycle d'exploitation découle d'un effet de ciseau entre charges et produits depuis 2021 (cf. tableau 4). **Les charges progressent de 19 %** entre 2018 et 2023, largement déterminées par les dépenses de personnel et affectées par la hausse des prix :

- ◆ **la hausse des charges de personnel** (+2,2 Md€ soit + 16 %), qui représentent trois quarts des charges des établissements, peut s'expliquer par des facteurs exogènes et endogènes, dont la contribution respective est incertaine :
 - facteurs exogènes⁵⁸ : hausse du point d'indice de 3,5 % entre juillet et décembre 2022, mesures dites « Guerini »⁵⁹ ;
 - facteurs endogènes : politique de ressources humaines, évolution du glissement vieillesse-technicité, pratiques de monétisation du compte épargne-temps ;
- ◆ **la hausse soudaine liée aux achats** (+ 443 M€, soit + 41 %) s'explique à 40 % par la hausse des montants de fluides, de 100 M€ en 2022 comme en 2023, dans le prolongement du conflit en Ukraine.

La progression des produits de 18 % sur la période, est légèrement moins dynamique que celle des charges et s'explique, en valeur absolue, à moitié par la SCSP et par les ressources propres. La progression se décompose entre la hausse mesurée de la SCSP (+1,6 Md€ soit +12 %) et l'évolution dynamique des ressources propres (+1,6 Md€ soit +38 %).

⁵⁶ L'analyse réalisée porte sur les comptes de 123 EPSCP sous tutelle du MESR, et exclut des établissements aux caractéristiques financières éloignées de celles d'un établissement assurant des activités d'enseignement (écoles françaises à l'étranger, muséum national d'histoire naturelle, COMUE).

⁵⁷ Ratio entre le résultat et la somme des produits.

⁵⁸ Les établissements rencontrés par la mission déplorent l'absence de visibilité sur des mesures exogènes, auxquelles ils disent parvenir difficilement à s'adapter en raison d'une rigidité de leurs dépenses.

⁵⁹ Incluant notamment une augmentation de 2,5 % de la rémunération fixe de tous les agents publics, jusqu'à 7 % de progression indiciaire pour les bas salaires et une prime pouvoir d'achat.

Rapport

Tableau 4 : Évolution du cycle d'exploitation, en M€

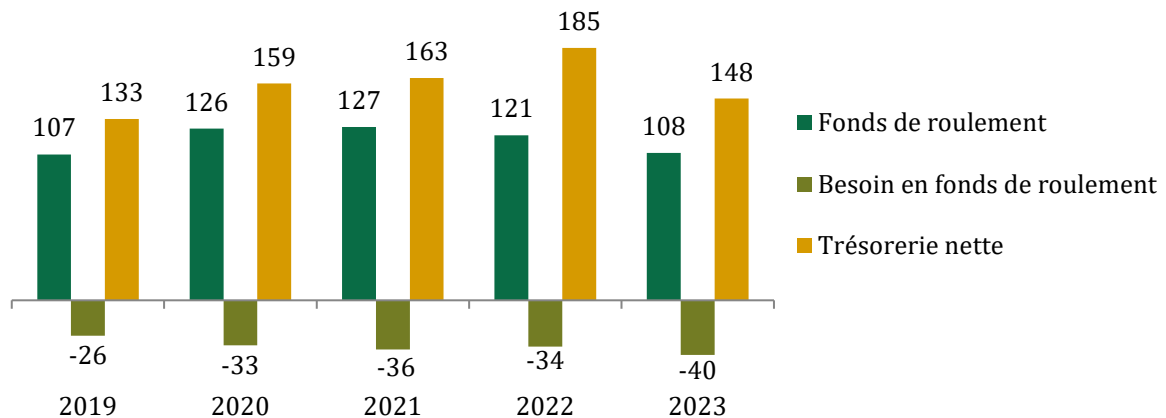
En millions	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2018-2023
Produits	15 613	16 054	16 244	17 126	17 919	18 947	+18 %
dont SCSP	12 034	12 195	12 435	12 856	3 185	13 709	+12 %
dont ressources propres	2 876	3 156	3 124	3 546	3 870	4 370	+38 %
Charges	15 335	15 756	15 852	16 700	17 783	18 921	+19 %
dont personnel	11 668	11 912	12 152	12 621	13 156	13 869	+16 %
dont achats	538	558	578	601	704	905	+41 %
Résultat	276	298	391	425	135	25	-905 %
CAF	597	625	730	793	482	430	-39 %

Source : Mission, à partir des données de la DGFIP issues des balances de la comptabilité générale des établissements.

Sur la période, la trésorerie a augmenté sous l'effet conjugué d'une augmentation du fonds de roulement (FR) et d'une diminution du besoin en fonds de roulement (BFR). Le FR connaît une progression de 26 % de 2,2 Md€ à 3,0 Md€, portée par la hausse des dettes financières⁶⁰, d'un montant supérieur à la hausse des immobilisations. En revanche, le BFR, qui résulte des décalages existants entre les décaissements et encaissements liés à l'activité d'un établissement, est négatif dans la plupart des établissements, et diminue fortement sur la période, de -1,1 à -2,1 Md€, sous l'effet de l'accroissement important des avances sur projets. En conséquence, la trésorerie nette des établissements se situe à un niveau historiquement élevé de 5,1 Md€ en 2023, contre 3,4 Md€ en 2018.

Alors que le niveau de trésorerie était de 90 jours de charges décaissables en 2015, contre 30 jours recommandés, la tendance s'est encore accrue et atteint 148 jours de charges décaissables en 2023, après un pic à 185 jours en 2022, à mettre en regard du seuil de soutenabilité de 30 jours au minimum, retenu dans le nouveau décret financier⁶¹ (cf. 3.2).

Tableau 5 : FR, BFR et trésorerie en jours de charges décaissables (2018-2023)



Source : Mission, à partir des données de la DGFIP issues des balances de la comptabilité générale des établissements⁶².

⁶⁰ Les dettes financières désignent l'endettement pour une durée supérieur à 1 an. Dans les cas des EPSCP, elle se compose essentiellement dans les emprunts à la banque européenne d'investissement ou la banque des territoires.

⁶¹ Article R. 719-61, modifié par le décret n° 2024-1108 du 2 décembre 2024 relatif au budget et au régime financier des EPSCP et arrêté du 5 décembre 2024 relatif aux seuils de soutenabilité budgétaire des EPSCP du ministère chargé de l'enseignement supérieur.

⁶² L'analyse des dispersions est présentée dans l'annexe I relative à la situation financière des établissements.

3.1.2. Les indicateurs budgétaires permettant d'apprécier la soutenabilité de la situation des établissements ont connu une dégradation de 2018 à 2023, en prévision comme en exécution

L'exécution budgétaire est éloignée de la prévision, nuisant à la crédibilité du pilotage des établissements. Le taux d'exécution en fin d'exercice est, de manière constante, très éloignée des prévisions portées aux budgets initiaux : les budgets initiaux agrégés présentent un déficit important et croissant du solde budgétaire, tandis que le solde constaté *a posteriori* au compte financier est systématiquement positif et supérieur de 100 M€. Porté presque exclusivement par des prévisions de plus en plus pessimistes, l'écart s'accroît chaque année, de -622 M€ en 2018 en à -1,2 Md€ en 2023.

En agrégé, le solde budgétaire des établissements d'enseignement supérieur a diminué entre 2018 et 2023, passant de 177 M€ à 107 M€ (-66 %), après un pic à 381 M€ en 2021, après la crise sanitaire. Sur la période 2020-2023, le nombre d'établissements excédentaires passe de 76 % à 53 %, tandis que la part d'établissements déficitaires passe de 24 % à 47 %. Cette dégradation, en apparence sévère, peut néanmoins s'expliquer, au moins pour partie, par une mobilisation des FR qui peuvent contribuer à combler un déficit de fin d'exercice.

3.1.3. À côté de la trésorerie nette, les établissements suivent, de manière hétérogène, un niveau de « trésorerie libre d'emploi »

La trésorerie des EPSCP est particulièrement abondante et poursuit sa hausse de 2018 à 2023 : elle représente 3,6 Md€ en 2019 et 5,1 Md€ en 2023, soit une hausse de 41 % en quatre ans. En raison de son ampleur, la trésorerie des EPSCP fait l'objet d'une attention particulière de ses tutelles avec deux angles d'analyse existants :

- ◆ dans une conception générale, les EPSCP sont soumis au droit commun des opérateurs de l'État pour le calcul de leur trésorerie ;
- ◆ dans une approche spécifique à l'enseignement supérieur, en dehors du droit commun, le MESR a identifié une méthode pour identifier la trésorerie considérée comme « libre d'emploi ».

Cette réflexion entend faire suite à un rapport d'inspections qui définissait une méthode pour identifier le FR mobilisable⁶³ (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Le calcul de la part mobilisable du fonds de roulement

Afin de calculer la part mobilisable du FR des universités, la mission d'inspections a retranché huit éléments : les provisions pour risques et charges, les emprunts et dettes assimilées, le solde de contrats de recherche en cours d'exécution qui ont fait l'objet d'un titre de recette global couvrant plusieurs exercices, le montant des investissements à venir dans les deux ans non couverts par une subvention d'investissement ainsi que les financements sur projet à réaliser dans les deux ans, le montant cumulé des excédents de formation continue, le FR des démembrements de l'établissement (budgets annexes et services à comptabilité distincte).

Source : IGF, IGAENR, La situation financière des universités, mars 2015.

⁶³ IGF, IGAENR, La situation financière des universités, mars 2015.

Rapport

Le guide du MESR⁶⁴, actualisé chaque année dans le cadre de l'enquête trésorerie, identifie des composantes de la trésorerie qualifiée de « *gagée, non libre d'emploi* » :

- ◆ **les opérations pluriannuelles** : financements des tiers pour des projets non dénoués et des réserves visant à autofinancer des projets en cours ou à venir. La limitation de l'endettement des établissements à deux opérateurs de financement peut être effectivement perçue comme une contrainte par les établissements qui souhaiteraient engager une opération d'investissement coûteuse avec la contribution de leur autofinancement. Pour autant, les opérations pluriannuelles sont répertoriées dans la liasse budgétaire des opérateurs de l'État. Par ailleurs il n'existe pas de contrôle sur le caractère réaliste des opérations décrites comme devant être lancées ;
- ◆ **les encaissements et décaissements sur opérations budgétaires** : emprunts à rembourser et opérations sur comptes de tiers à l'instar de la mobilité internationale ;
- ◆ **les encaissements exceptionnels en attente d'un dénouement** : ces encaissements significatifs seront « *éventuellement affectés au financement d'opérations spécifiques* » ;
- ◆ **la trésorerie nette affectée à des activités particulières** : le guide identifie essentiellement les excédents relatifs à la taxe d'apprentissage ;
- ◆ **les provisions pour risques et charges** : le guide ne donne pas de justification à leur caractère « non libre d'emploi »⁶⁵, sinon la possibilité que les risques se réalisent et qu'il soit nécessaire à l'établissement de monétiser immédiatement l'ensemble des risques.

Le concept de trésorerie « libre d'emploi » contribue à alimenter une conception rigide de la trésorerie par les établissements. Le guide d'analyse de la trésorerie peut être un outil à l'usage des directions financières d'établissement, en veillant toutefois à supprimer la dernière catégorie : les provisions comptables ne sauraient donner lieu à la conservation d'un équivalent en trésorerie. L'ensemble des autres composantes de la « trésorerie gagée » listées ci-dessus apparaissent déjà dans les tableaux de la liasse budgétaire et doivent être analysées et discutées dans ce cadre. **Néanmoins, les opérations pluriannuelles autofinancées, mais n'ayant pas encore fait l'objet d'engagement juridique devraient pouvoir être identifiées dans la liasse budgétaire, ce qui n'est pas possible en l'état actuel des normes. Il serait ainsi nécessaire de faire évoluer cette liasse budgétaire.**

Les opérations qui seraient intégrées dans ce nouveau document devraient être dûment justifiées à partir d'études de faisabilité argumentées.

Ainsi, si les établissements remplissent correctement, au niveau de la liasse budgétaire, le tableau 8 des recettes fléchées, le tableau 4 de l'équilibre financier, plus particulièrement les opérations non budgétaires, et un nouveau tableau, également intégré à la liasse budgétaire, permettant d'identifier les opérations pluriannuelles autofinancées n'ayant pas encore fait l'objet d'engagement juridique, **l'agrégation de ces montants permettra de connaître avec certitude le montant de la trésorerie non disponible.**

Proposition n° 8 : Intégrer à la liasse budgétaire des EPSCP un document retraçant les projets d'investissement à venir, qui n'ont pas encore fait l'objet d'un engagement juridique (DB, DGFIP).

En 2022, en dépit d'une trésorerie nette en hausse, s'élevant à 5,1 Md€, l'enquête identifie une part de 60 % qui serait « gagée » donc indisponible, et une trésorerie disponible négative (cf. graphique 7).

⁶⁴ MESR, service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier, *Guide pratique de l'enquête trésorerie 2024 – comptes financiers 2023*.

⁶⁵ Guide pratique : « *Les provisions pour risques et charges sont constatées dans les comptes de classe 15 de la balance générale. Ces provisions sont susceptibles de générer à terme un décaissement. La trésorerie liée à ces provisions n'est pas libre d'emploi* ».

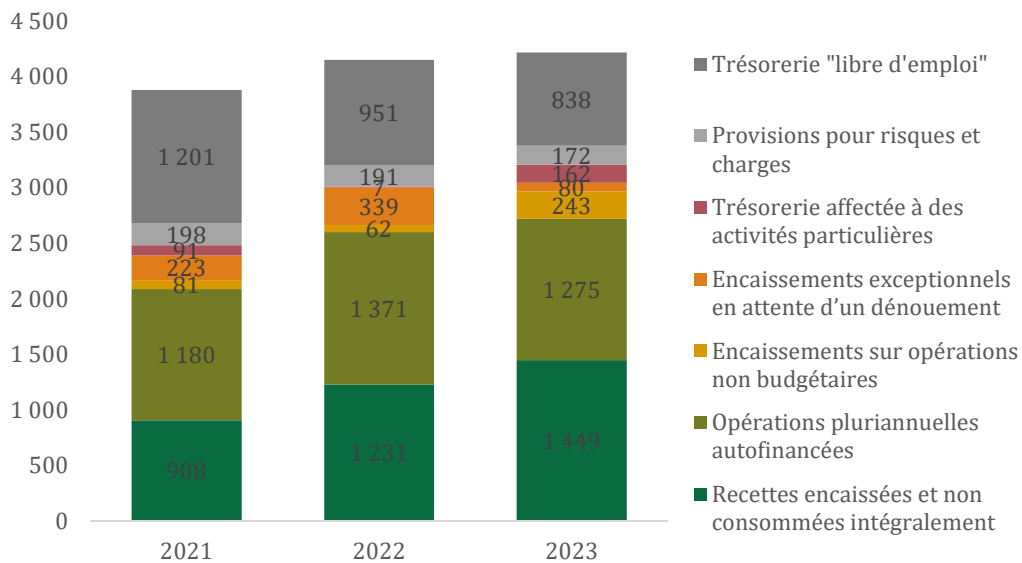
Rapport

L'analyse des comptes d'avance montre que la hausse de la trésorerie gagée est principalement liée aux subventions perçues par avance, notamment dans le cadre du plan de relance, des PIA et du financement de la recherche.

Pour autant, la trésorerie « libre d'emploi » est un concept à la méthode appliquée de manière hétérogène selon les établissements. Le reporting de cette trésorerie au MESR se fait en dehors de la liasse budgétaire des opérateurs – de qualité inégale selon les établissements – dont les tableaux annexes permettent d'apprécier la soutenabilité budgétaire.

En tout état de cause, la trésorerie globale pourrait utilement être mobilisée pour financer l'amorçage de projets visant à développer les ressources propres des EPSCP.

Graphique 7 : Évolution des composantes de la trésorerie en Md€ (2021-2023)



Source : Enquête sur la trésorerie des établissements 2023 par la DGESIP.

Tableau 6 : Trésorerie et comptes d'avances des EPSCP (2020-2023)

En M€	2020	2021	2022	2023
Trésorerie	4 197	4 696	5 063	5 091
Comptes d'avances ⁶⁶	2 315	2 724	3 108	3 720
<i>dont avances sur financement</i>	<i>2 273</i>	<i>2 675</i>	<i>3 070</i>	<i>3 679</i>
Avances / trésorerie (en %)	55 %	58 %	61 %	73 %

Source : Mission, à partir des données de la DGFIP issues des balances de la comptabilité générale des établissements.

3.2. Les freins ne relèvent pas tant de la réglementation applicable que des pratiques internes des établissements

Le décret budgétaire et financier des EPSCP adopté le 2 décembre 2024 entérine la mise en œuvre de la GBCP dans ces établissements (cf. encadré 4).

⁶⁶ Comptes 4419 – Avances, 4671 - Aide à la mobilité internationale, 4678 - Autres, 4674 -Taxe d'apprentissage.

Encadré 4 : Le décret budgétaire et financier des EPSCP

Les EPSCP disposent d'un régime budgétaire et financier particulier défini aux articles R. 719-51 à R. 719-112 du code de l'éducation. Il déroge sur quelques points au droit commun institué par le décret GBCP⁶⁷. Créé en 1994, ce régime particulier a été modifié en 2008, à la suite de la mise en place des RCE, et en 2012, pour tenir compte de l'évolution des règles de la gestion budgétaire et comptable.

Le décret financier du 2 décembre 2024, supprime les articles du code déjà conformes au décret GBCP, afin que toute évolution de ce dernier soit directement applicable sans avoir à modifier le code de l'éducation. Le décret permet également, notamment, de rendre plus opérationnels les critères d'analyse de la soutenabilité budgétaire pour à la fois sortir de l'analyse du seul résultat comptable, et offrir plus de souplesse aux EPSCP dans leur gestion en permettant la mobilisation du FR et de la trésorerie.

Les dispositions du nouveau décret permettent d'assouplir la gestion financière en facilitant la mobilisation du FR et de la trésorerie dans un cadre de soutenabilité budgétaire. Il prévoit notamment un assouplissement des règles d'appréciation de l'équilibre réel, reposant sur trois conditions :

- le tableau présentant l'équilibre financier, le compte de résultat prévisionnel et l'état prévisionnel de l'évolution de la situation patrimoniale sont chacun votés en équilibre ;
- les recettes et les dépenses ainsi que les produits et les charges sont évalués de façon sincère et soutenable, dans le respect des seuils définis par arrêté ;
- les financements du tableau d'équilibre financier, hors financements de l'emprunt, permettent de couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunts à échoir au cours de l'exercice.

Source : Décret n° 2024-1108 du 2 décembre 2024 relatif au budget et au régime financier des EPSCP.

Au contact des établissements rencontrés, la mission a identifié deux freins réglementaires, qui relèvent du droit commun des opérateurs, de règles définies dans chaque appel à projets ou de recommandations du MESR :

- ◆ l'endettement n'est autorisé qu'auprès de la banque européenne d'investissement (BEI) et la banque des territoires ;
- ◆ l'impossibilité de financer les décharges d'heures et les rémunérations de personnels permanents affectés au projet sur certains financements publics, à l'instar des appels à projet de l'ANR ;
- ◆ l'inscription de contreparties de trésorerie pour les provisions pour risques et charges est recommandée par le guide relatif à la gestion de la trésorerie.

Au-delà de ces éléments, des rigidités sont introduites par les établissements eux-mêmes, par prudence ou par insuffisante culture de gestion, à l'instar du provisionnement des heures effectuées par les vacataires ou des règles de répartition des plafonds d'emplois.

Il conviendrait en conséquence :

- ◆ d'utiliser la trésorerie perçue en avance pour amorcer ou anticiper des projets avec une assurance de reconstitution de la trésorerie à court terme ;
- ◆ de s'assurer de l'exhaustivité des données du tableau 8 de la liasse budgétaire concernant les recettes fléchées ;
- ◆ d'accompagner les établissements dans l'identification des ressources disponibles pour engager les dépenses d'infrastructure technologique et de l'immobilier et d'assurer un suivi de la mobilisation des trésoreries.

Proposition n° 9 : Faire accompagner les établissements dans la mobilisation des capacités financières dont ils disposent, dans le cadre du contrôle budgétaire ou d'un appui spécifique (DGESIP, DAF MESR, rectorats).

⁶⁷ Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

3.3. Les travaux de révision d'allocation de la SCSP doivent intégrer les objectifs de développement des ressources propres dans des inducteurs de coût, intégrant la recherche d'efficacité de gestion des établissements

Depuis l'abandon du dernier modèle d'allocation en 2017, la répartition de la SCSP n'est plus modulée selon des critères transparents. Plusieurs modèles d'allocation de la SCSP se sont succédés : le système analytique de répartition des moyens, dit « San Remo » (1993-1997), le système de répartition des moyens à l'activité et à la performance dit « Sympa » (2009-2017) pour les universités, et le modèle « Modal » (2015) pour les écoles d'ingénieurs. Ces modèles ont été réformés ou abandonnés au bout de quelques années d'exercice, principalement parce qu'ils ne contribuaient pas significativement à la réduction des inégalités entre établissements, et ne couvraient qu'une partie de la SCSP à répartir.

En 2024, le MESR a engagé un groupe de travail avec les universités pour refondre le modèle d'allocation de la SCSP, fondé sur un socle modulé à l'activité et une part financée à la performance dans le cadre du COMP. La part de SCSP allouée au COMP devrait être assez significative, soit au moins 20 % des dépenses, pour inciter les établissements à la performance⁶⁸. La mission recommande que les travaux en cours de refonte du modèle d'allocation des ressources aboutissent rapidement vers un modèle fondé sur les coûts réels : la DGESIP gagnerait à établir les coûts moyens de production des activités de formation, et allouer la SCSP aux établissements sur la base d'un modèle identifiant le montant affecté à chaque activité.

Le modèle d'allocation ainsi construit permettrait aux EPSCP d'identifier précisément les recettes de SCSP générées par chaque activité et de les rapprocher des dépenses afférentes afin d'apprécier le caractère bénéficiaire ou déficitaire de chaque activité. Un tel modèle favoriserait le développement de l'analyse de gestion au sein des établissements, et faciliterait les arbitrages budgétaires.

Le modèle d'allocation peut tenir compte de la cible finale de répartition entre financement par la SCSP et par les ressources propres : les tarifs indicatifs définis par type d'activités pourraient être modulés en fonction de la cible de financement. Si un financement moyen des formations assuré à 30 % par les frais d'inscription était retenu, il conviendrait de fixer le montant de SCSP alloué pour la formation d'un étudiant à 70 % du coût analytique.

Proposition n° 10 : Inclure dans le modèle d'allocation des moyens en cours d'élaboration une approche précise d'un financement couvrant les coûts de formation en fonction de l'analyse des coûts, intégrant un objectif de ressources propres (DGESIP).

⁶⁸ Au-delà de la part de SCSP, la durée du COMP, de trois ans à ce jour, pourrait faire l'objet d'une réflexion en fonction de l'ambition des objectifs à atteindre.

3.4. Développer la comptabilité analytique des établissements est un préalable pour permettre la transition vers un modèle économique où les ressources propres tiennent une place plus importante

Les établissements sont dans une situation hétérogène au regard du développement de leur comptabilité analytique, dont la mise en place est prévue par le décret GBCP⁶⁹. Seule une minorité d'établissements ont développé une véritable comptabilité analytique, en sus des comptabilités budgétaires et générales. Déployé depuis 2014 sous l'égide de la DGESIP, le projet de connaissance des coûts et des activités des établissements d'enseignement supérieur (P2CA) propose aux établissements une méthodologie et des supports à renseigner pour obtenir une ébauche de comptabilité analytique, sur la base de « coûts environnés », ajoutant au coût direct des activités une fraction de dépenses d'un périmètre donné.

Au-delà du déploiement des outils, les établissements font un usage assez faible des éléments de comptabilité analytique dont ils peuvent disposer. L'utilisation de cet outil doit permettre de fonder des décisions économiquement rationnelles des universités. Les établissements doivent ainsi développer la comptabilité analytique et l'utiliser pour poursuivre deux objectifs :

- ◆ évaluer l'efficacité de leurs activités en établissement le rapport entre dépenses consacrées et recettes obtenues pour cette activité ;
- ◆ pour tarifier les activités génératrices de ressources propres et s'assurer ainsi que ces activités ne sont pas déficitaires.

Afin d'inciter les établissements à développer et fiabiliser une comptabilité analytique dans un horizon de trois ans, il conviendrait de d'utiliser les résultats de cette comptabilité, pour déterminer un référentiel national et fonder le futur modèle d'allocation de la SCSP. Cette utilisation suppose de définir rapidement une méthodologie de comptabilisation harmonisée entre établissements. Si le modèle d'allocation peut être bâti à court terme sur la base des résultats de P2CA, il pourra être précisé à moyen terme en tenant compte des données de comptabilité analytique que les établissements pourront remonter.

Proposition n° 11 : Promouvoir l'utilisation de la comptabilité analytique pour le pilotage des établissements et, dans ce cadre, prévoir d'utiliser à compter de 2027 selon une méthodologie commune définie au niveau national, les données qui en seront issues pour alimenter le modèle d'allocation de la SCSP (DGESIP).

⁶⁹ Une comptabilité analytique est définie par le décret GBCP. Son article 59 dispose que la comptabilité analytique, qui découle de la comptabilité générale a pour objectif « de mesurer les coûts d'une structure, d'une fonction, d'un projet, d'un bien produit ou d'une prestation réalisée et, le cas échéant, des produits afférents en vue d'éclairer les décisions d'organisation et de gestion ». Pour les établissements publics, elle « permet l'analyse des coûts des actions ou des services ainsi que l'évaluation de leur performance ».

CONCLUSION

La réforme du modèle économique des établissements publics d'enseignement supérieur par le développement des ressources propres s'inscrit dans une logique plus large que le seul contexte de tensions sur les finances publiques. Elle est un facteur de progression des établissements vers l'autonomie et un levier stratégique permettant de consolider durablement leur position et leur rôle dans un écosystème de plus en plus concurrentiel. Diversifier les sources de financements permet à l'établissement de disposer de nouveaux leviers d'action. En finançant autrement certaines activités, il peut dégager des marges de manœuvre pour développer d'autres priorités stratégiques. En 2024, dix-sept ans après la loi sur les libertés et responsabilités des universités, alors que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche prépare « l'acte II » de l'autonomie, le fonctionnement administratif des EPSCP les rapproche encore largement de celui des opérateurs de l'État. Leur financement se caractérise par une forte dépendance à la subvention pour charges de service public, qui constitue trois quarts de leurs ressources, tandis que plus de la moitié des ressources restantes sont issues d'activités bénéficiant d'un financement public ou d'une subvention. Le développement de ressources propres, d'usage libre pour les établissements et la recherche d'efficacité dans la mobilisation des moyens destinés à réaliser leurs missions, doit leur permettre de disposer des marges de manœuvre pour mettre en œuvre d'ambitieuses stratégies de formation et de recherche.

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ne dispose que d'outils de politique publique limités pour inciter les établissements à développer leurs ressources propres : la contractualisation à travers le COMP, qui ne sauraient poursuivre un nombre trop élevés d'objectifs au risque de diluer leur efficacité ; le financement, à travers des mécanismes abondant les recettes supplémentaires obtenues ; les mesures réglementaires visant à libérer les moyens d'actions, dont les établissements disposent déjà largement. Cependant, il revient aux établissements d'identifier l'opportunité de développer des activités génératrices de ressources nouvelles et de les tarifier de manière à ce qu'elles contribuent à l'équilibre financier de l'établissement. Dans ce cadre, les établissements doivent nécessairement développer une stratégie de développement de ces ressources, et des activités qui y sont attachées, pour atteindre les objectifs fixés. La disponibilité des résultats d'une comptabilité analytique permettra de connaître le coût de leurs activités, d'évaluer leur efficacité, et de tarifier des prestations en tenant compte de leur coût complet.

Plusieurs investigations n'ont pu être conduites par la mission, et feraient utilement l'objet d'analyses complémentaires. Le paysage et l'efficacité des dispositifs de valorisation de la recherche pourraient être approfondis : s'ils se sont multipliés et superposés depuis plusieurs années, leurs résultats n'ont pas été évalués et ils n'apportent pas de ressources financières significatives aux établissements. D'autre part, au-delà des ressources propres, les autres composantes du modèle économique des établissements doivent être étudiées : l'analyse des dépenses en tenant compte de la capacité des établissements à adapter les moyens aux variations de leurs recettes ainsi que la recherche de l'efficacité de la dépense. À travers les dépenses, pourront être analysées l'offre de formation, les modalités d'exercice des enseignants-chercheurs et la politique d'accès à l'enseignement supérieur public.

Rapport

À Paris, le 30 janvier 2025

Les membres de la mission,

Pour l'IGF

L'inspecteur général des
finances,



François Werner

L'inspecteur des finances,



Bruno Kerhuel

L'inspectrice des finances,



Anouk Canet

L'inspecteur des finances,



Benjamin Huin-Morales

Avec le concours de
la *data scientist* du pôle sciences
des données de l'IGF,



Katia Jodogne-Del Litto

Pour l'IGÉSR

L'inspecteur général de l'éducation,
du sport et de la recherche,



Olivier Engel

L'inspecteur général de l'éducation,
du sport et de la recherche,



Dominique Kervadec

L'inspecteur général de l'éducation,
du sport et de la recherche,



Brice Lannaud

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Intégrer un objectif global de développement des ressources propres dans les contrats d'objectifs, de moyens et de performance des établissements, avec un montant cible individualisé pour chaque établissement, abondé en cas de succès (DGESIP).

Proposition n° 2 : Relancer et renforcer le pilotage du plan d'action Europe pour les actions relatives aux EPSCP et accélérer la mise en œuvre des incitations en matière de ressources humaines et d'intensification de l'implication des acteurs français de la recherche auprès des institutions européennes (DGRI, DGRH).

Proposition n° 3 : Assouplir et simplifier les modalités de rémunération des enseignants-chercheurs et des intervenants extérieurs impliqués dans la formation continue, le suivi de l'apprentissage et les relations avec le secteur économique (DGESIP, DGRI, DGRH).

Proposition n° 4 : Structurer au sein des établissements un pilotage global de la gestion des activités en lien avec le secteur économique, couvrant l'apprentissage, la formation continue et le mécénat, au besoin en déployant des audits ciblés (DGESIP).

Proposition n° 5 : Intégrer dans le cadre des SPSI de manière systématique et dans les projets de rénovation un volet d'analyse des possibilités de valorisation foncière et immobilière et relatif à la génération de ressources propres (DGESIP, DIE).

Proposition n° 6 : Augmenter les droits d'inscription des diplômes nationaux à un niveau fixé par arrêté du ministre en fonction du rendement financier souhaité et assortir cette hausse par des mesures d'accompagnement (DGESIP, DB).

Proposition n° 7 de l'IGF : Augmenter les droits d'inscription en parallèle de l'extension du dispositif de prêt étudiant garanti par l'État et d'une réforme des bourses, permettant de lisser les effets de seuil de l'entrée dans les droits d'inscription (DGESIP, DB).

Proposition n° 8 : Intégrer à la liasse budgétaire des EPSCP un document retraçant les projets d'investissement à venir, qui n'ont pas encore fait l'objet d'un engagement juridique (DB, DGFIP).

Proposition n° 9 : Faire accompagner les établissements dans la mobilisation des capacités financières dont ils disposent, dans le cadre du contrôle budgétaire ou d'un appui spécifique (DGESIP, DAF MESR, rectorats).

Proposition n° 10 : Inclure dans le modèle d'allocation des moyens en cours d'élaboration une approche précise d'un financement couvrant les coûts de formation en fonction de l'analyse des coûts, intégrant un objectif de ressources propres (DGESIP).

Proposition n° 11 : Promouvoir l'utilisation de la comptabilité analytique pour le pilotage des établissements et, dans ce cadre, prévoir d'utiliser à compter de 2027 selon une méthodologie commune définie au niveau national, les données qui en seront issues pour alimenter le modèle d'allocation de la SCSP (DGESIP).

Rapport

Tableau 7 : Liste des recommandations par annexe

Annexe	Intitulé de la proposition	Destinataire	N° annexe	N° rapport
Rapport	Intégrer un objectif global de développement des ressources propres dans les contrats d'objectifs, de moyens et de performance des établissements, avec un montant cible individualisé pour chaque établissement, abondé en cas de succès.	DGESIP	-	1
	Relancer et renforcer le pilotage du plan d'action Europe pour les actions relatives aux EPSCP et accélérer la mise en œuvre des incitations en matière de ressources humaines et d'intensification de l'implication des acteurs français de la recherche auprès des institutions européennes.	DGRI, DGRH	-	2
	Assouplir et simplifier les modalités de rémunération des enseignants-chercheurs et des intervenants extérieurs impliqués dans la formation continue, le suivi de l'apprentissage et les relations avec le secteur économique.	DGESIP, DGRI, DGRH	-	3
	Structurer au sein des établissements un pilotage global de la gestion des activités en lien avec le secteur économique, couvrant l'apprentissage, la formation continue et le mécénat, au besoin en déployant des audits ciblés.	DGESIP	-	4
	Intégrer dans le cadre des SPSI de manière systématique et dans les projets de rénovation un volet d'analyse des possibilités de valorisation foncière et immobilière et relatif à la génération de ressources propres.	DGESIP, DIE	-	5
	Augmenter les droits d'inscription des diplômes nationaux à un niveau fixé par arrêté du ministre en fonction du rendement financier souhaité et assortir cette hausse par des mesures d'accompagnement.	DGESIP, DB	-	6
	Augmenter les droits d'inscription en parallèle de l'extension du dispositif de prêt étudiant garanti par l'État et d'une réforme des bourses, permettant de lisser les effets de seuil de l'entrée dans les droits d'inscription.	DGESIP, DB	-	7
	Intégrer à la liasse budgétaire des EPSCP un document retraçant les projets d'investissement à venir, qui n'ont pas encore fait l'objet d'un engagement juridique et ne sont pas retracés dans la liasse actuelle.	DB, DGFIP	-	8
	Faire accompagner les établissements dans la mobilisation des capacités financières dont ils disposent, dans le cadre du contrôle budgétaire ou d'un appui spécifique.	DGESIP, DAF, MESR, rectorats	-	9
	Inclure dans le modèle d'allocation des moyens en cours d'élaboration une approche précise d'un financement couvrant les coûts de formation en fonction de l'analyse des coûts, intégrant un objectif de ressources propres.	DGESIP	-	10

Rapport

Annexe	Intitulé de la proposition	Destinataire	N° annexe	N° rapport
	Promouvoir l'utilisation de la comptabilité analytique pour le pilotage des établissements et, dans ce cadre, prévoir d'utiliser à compter de 2027 selon une méthodologie commune définie au niveau national, les données qui en seront issues pour alimenter le modèle d'allocation de la SCSP.	DGESIP	-	11
I	Améliorer les modalités d'alimentation, de fiabilisation et de granularité du tableau de bord financier proposé en libre accès par le MESR, en lien avec la mise en service de l'infocentre INFINOE ; demander en parallèle aux établissements de respecter strictement les imputations comptables et budgétaires	DGESIP, DGFIP	1	-
	Imposer aux établissements de compléter à l'euro près le tableau 8 des recettes fléchées de la liasse budgétaire	DGESIP	2	
	Supprimer la mention des provisions pour risques et charges du guide de la DGESIP sur la trésorerie des établissements	DGESIP	4	-
	Intégrer à la liasse budgétaire des EPSCP un document retraçant les projets d'investissement à venir autofinancés, qui n'ont pas encore fait l'objet d'un engagement juridique	DB, DGFIP	4	8
III	Expérimenter une augmentation des taux de préciput appliqués aux projets de recherche par les financeurs nationaux (hors ANR classiques), en les alignant par exemple a minima sur ceux de l'Union européenne (25 % des coûts directs).	DGRI, ANR	1	
	Expérimenter un financement par somme forfaitaire des appels à projet de l'ANR, en commençant par les projets de montant inférieur à 500 k€	DGRI, ANR	2	
	Achever le projet d'enrichissement des bases de données européennes des programmes Horizon 2020 et Horizon Europe, dans l'objectif de mieux identifier les destinataires finaux des financements européens de la recherche	SIES	3	-
	Inciter à la création de cellules de soutien communes, par site ou par territoire, là où elles n'existent pas encore, par le biais des COMP	DGESIP	4	-
	Systématiser la mise en place de mesures d'intéressement, de décharges horaires en faveur des enseignants-chercheurs déposant des projets aux AAP européens	Établissements	5	-
	Cibler les efforts de mise en œuvre du plan Europe sur les établissements bénéficiant des montants les plus importants issus d'appels à projet ANR, en particulier en fixant des objectifs ambitieux dans les COMP	Établissements	6	-
IV	Renforcer la coopération entre la DGESIP et la DGEFP pour collecter et exploiter les informations relatives aux bilans financiers et pédagogiques des établissements d'enseignement supérieur	DGESIP, DGEFP, SIES	1	-
	Simplifier la réglementation relative à la gestion des ressources humaines et à la rémunération.	DGRH, DGESIP	2	-

Rapport

Annexe	Intitulé de la proposition	Destinataire	N° annexe	N° rapport
	Évaluer l'efficacité de l'organisation de la formation continue, et des modalités d'organisation d'hébergement de celle-ci.	Établissements	3	-
	Promouvoir l'utilisation de la comptabilité analytique pour la tarification de la formation continue.	DGESIP	4	-
	Structurer au sein des établissements un pilotage global de la gestion des activités en lien avec le secteur économique.	Établissements	5	-
V	Supprimer la réduction d'impôt accordée au titre des frais de scolarité des enfants poursuivant des études supérieures.	DLF, DGESIP	1	-
	Renforcer, par une circulaire, le contrôle par le rectorat du respect du plafond de 10 % d'exonérations prévue par l'article R. 719 50 du code de l'éducation.	DGESIP	2	-
	Augmenter les droits d'inscription des diplômes nationaux à un niveau fixé par arrêté du ministre en fonction du rendement financier souhaité et assortir cette hausse par des mesures d'accompagnement.	DGESIP, DB	3	6
	Augmenter les droits d'inscription en parallèle de l'extension du dispositif de prêt étudiant garanti par l'État et d'une réforme des bourses, permettant de lisser les effets de seuil de l'entrée dans les droits d'inscription.	DGESIP, DB	4	7 (de l'IGF)
	Permettre aux écoles d'ingénieurs de fixer librement leurs droits d'inscription dans le respect d'un plancher et d'un plafond déterminé par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche.	DGESIP, DB	5	-
VI	Établir, pour l'ensemble des EPSCP, un référentiel de dimensionnement du patrimoine immobilier fondé sur des données d'activité, afin de définir un modèle rationnel d'allocation des ressources à moyen terme et de leur permettre de calibrer leurs projets de densification, de rénovation ou de construction.	DIE, MESR	1	-
	Ouvrir aux EPSCP la possibilité offerte aux immeubles classés ou inscrits comme monuments historiques d'installer des bâches d'échafaudages comportant un espace dédié à l'affichage (DGESIP).	DGESIP	2	-
	Intégrer dans le cadre des SPSI de manière systématique et dans les projets de rénovation un volet d'analyse des possibilités de valorisation foncière et immobilière et relatif à la génération de ressources propres.	DGESIP, DIE	3	5

Rapport

Annexe	Intitulé de la proposition	Destinataire	N° annexe	N° rapport
	Prévoir, dans la révision du modèle d'allocation de la SCSP en discussion en 2025, un compartiment dédié au financement de l'immobilier, alloué en tenant compte des surfaces et de la vétusté des bâtiments de chaque établissement, qui a vocation à évoluer à horizon 15 ans à une dotation par étudiant et par agent.	DB, DGESIP, DIE	4	-

Source : Mission.

Tableau 8 : Synthèse des ressources des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche entre 2018 et 2023

Recettes	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2019-2023 (€)	2019-2023 (%)
SCSP et dotations ministères	12 117	12 275	12 516	12 940	13 271	13 847	+1 571	+13 %
PIA - France 2030	247	256	284	330	407	520	+264	+103 %
Agence nationale de la recherche	150	154	156	184	210	295	+142	+92 %
Financements européens	171	202	169	193	219	238	+36	+18 %
Autres entités publiques dont organismes publics	149	162	147	169	182	196	+34	+21 %
Autres financements publics	218	223	240	239	263	247	+24	+11 %
Collectivités territoriales	212	218	200	191	219	224	+6	+3 %
Fiscalité affectée	315	436	376	381	379	688	+252	+58 %
Frais d'inscription	366	417	429	478	472	500	+83	+20 %
Apprentissage, formation continue et VAE	475	520	616	782	941	1023	+503	+97 %
Produits de la recherche	156	154	142	173	183	192	+39	+25 %
Exploitation de l'immobilier	72	70	59	66	74	88	+19	+27 %
Mécénat	6	5	6	4	5	7	+2	+43 %
Divers	341	339	299	356	315	150	-189	-56 %
Total	14 993	15 431	15 641	16 486	17 141	18 217	+2 786	+18 %

Source : Mission, d'après DGFIP, EPN infocentre.

ANNEXES ET PIÈCE JOINTE

LISTE DES ANNEXES ET DE LA PIÈCE JOINTE

ANNEXE I :	LA SITUATION FINANCIÈRE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ENTRE 2018 ET 2023
ANNEXE II :	COMPARAISON DE MODÈLES ÉCONOMIQUES D'ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ANNEXE III :	LES RESSOURCES PROPRES D'ORIGINE PUBLIQUE
ANNEXE IV :	LES RESSOURCES PROPRES D'ORIGINE PRIVÉE
ANNEXE V :	DROITS D'INSCRIPTION DANS LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ANNEXE VI :	VALORISATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ANNEXE VII :	LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
PIÈCE JOINTE :	LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

La situation financière des établissements d'enseignement supérieur publics entre 2018 et 2023

SOMMAIRE

1. LA PLURALITÉ DES SOURCES DE DONNÉES FINANCIÈRES, LA QUALITÉ MÉDIOCRE DE CELLES ISSUES DE LA LIASSE BUDGÉTAIRE AINSI QUE L'ÉVOLUTION DU PAYSAGE INSTITUTIONNEL DES UNIVERSITÉS ONT NÉCESSITÉ DES RETRAITEMENTS IMPORTANTS	1
1.1. Les données financières des établissements remontent principalement <i>via</i> l'infocentre de la DGFIP et sont complétées par des enquêtes.....	1
1.2. Les données comptables remontées à la DGFIP sont d'une qualité médiocre, en particulier celles issues de la liasse budgétaire.....	2
1.3. Un retraitement des données s'est avéré nécessaire pour tenir compte des regroupements et fusions d'établissements survenues au cours du temps, ainsi que de l'existence de démembrements.....	3
2. APRÈS LA MISE EN ŒUVRE DE LA GBCP DANS LES ÉTABLISSEMENTS, LE CADRE DE L'ANALYSE FINANCIÈRE VA FAIRE L'OBJET D'ÉVOLUTIONS STRUCTURANTES AVEC LA PUBLICATION D'UN NOUVEAU DÉCRET FINANCIER.....	4
2.1. Depuis 2008, les EPSCP disposent d'un régime financier spécifique, mais qui ne se justifie plus depuis la mise en œuvre de la GBCP	4
2.2. La notion d'équilibre réel budgétaire, appliquée jusqu'en 2024 et centrée sur le compte de résultat, ne facilite pas une gestion dynamique des marges financières	5
2.3. Les dispositions du nouveau décret permettent d'assouplir la gestion financière en facilitant la mobilisation du fonds de roulement et de la trésorerie dans un cadre de soutenabilité budgétaire	5
3. LES COMPTES D'EXPLOITATION SE DÉGRADENT SOUS L'EFFET DE L'AUGMENTATION DES CHARGES DE PERSONNEL ET DE FLUIDES ET DE L'INFLÉCHISSEMENT DE LA CROISSANCE DES PRODUITS.....	7
3.1. Après une hausse des résultats en 2018-2020, la situation des établissements d'enseignement supérieur est marquée par une dégradation du résultat comptable et, dans une moindre mesure, de l'excédent brut d'exploitation, qui affecte l'ensemble des établissements	7
3.2. L'analyse du cycle d'exploitation montre une progression des ressources propres, néanmoins inférieure à la croissance des charges, tirée par les dépenses de fluides et de personnel.....	10
3.2.1. <i>L'analyse des produits montre une progression des ressources propres supérieure à celle de la subvention pour charges de service public</i>	<i>10</i>
3.2.2. <i>Les charges restent largement contraintes par les dépenses de personnel et ont été affectées par la hausse soudaine du coût des fluides à compter de 2021</i>	<i>11</i>
3.3. La capacité d'autofinancement agrégée se dégrade moins fortement que le résultat et de manière plus hétérogène selon les établissements	12

4. ENTRE 2018 ET 2023, LA TRÉSORERIE A AUGMENTÉ SOUS L'EFFET CONJUGUÉ D'UNE AUGMENTATION DU FONDS DE ROULEMENT ET D'UNE DIMINUTION DU BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT	14
4.1. Le montant consolidé des fonds de roulement a crû jusqu'en 2022, avant d'entamer une décroissance en 2023	14
4.2. La baisse du besoin en fonds de roulement, déjà négatif en 2018, s'accroît sur la période.....	16
4.3. La trésorerie des établissements poursuit son amélioration, portée par les subventions et financements sur projets reçus par avance	18
5. À CÔTÉ DE LA TRÉSORERIE NETTE, LES ÉTABLISSEMENTS SUIVENT, DE MANIÈRE HÉTÉROGÈNE, UN NIVEAU DE « TRÉSORERIE LIBRE D'EMPLOI »	18
6. L'ANALYSE DES INDICATEURS BUDGÉTAIRES PERMET D'APPRÉCIER LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE DE LA SITUATION DES ÉTABLISSEMENTS	22
6.1. Le taux d'exécution en fin d'exercice est, de manière constante, très éloignée des prévisions portées aux budgets initiaux.....	22
6.2. Le solde budgétaire des établissements se dégrade de manière parallèle au résultat comptable.....	22

1. La pluralité des sources de données financières, la qualité médiocre de celles issues de la liasse budgétaire ainsi que l'évolution du paysage institutionnel des universités ont nécessité des retraitements importants

1.1. Les données financières des établissements remontent principalement *via* l'infocentre de la DGFIP et sont complétées par des enquêtes

Il existe au moins trois remontées de données financières des établissements publics d'enseignement supérieur (EES), réalisées sur des temporalités différentes et présentant une fiabilité hétérogène (cf. graphique 1) :

- ◆ comme pour l'ensemble des établissements publics, la direction générale des finances publiques (DGFIP) récupère les données comptables des EES dans l'application Indefi. Depuis l'application du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP)¹ à ces établissements, les données sont récupérées *via* la liasse budgétaire et comptable applicable à l'ensemble des structures assujetties à la GBCP et entrées dans l'infocentre de la DGFIP², en même temps que la comptabilité générale. Même si ces données sont les plus fiables, elles ne sont pas disponibles en temps réel. Le projet Infinoé, qui vise à interconnecter les systèmes d'information comptables des universités avec celui de la DGFIP, ne devrait ainsi être mis en place qu'à compter de 2025 (cf. encadré 1) ;
- ◆ une enquête menée par la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) auprès des rectorats de région académique, qui renseignent manuellement les données budgétaires issues des documents votés par les conseils d'administration des universités (budget initial, budgets rectificatifs éventuels, compte financier). La saisie étant manuelle, la DGESIP réalise des contrôles de cohérence par carottage pour s'assurer de la qualité de ces données ;
- ◆ enfin, une enquête ponctuelle « trésorerie des établissements » est réalisée par la DGESIP après les votes des comptes financiers *via* les rectorats de région académique. Elle permet de compléter la vision de la trésorerie offerte par les données de la liasse budgétaire et comptable, dont le tableau 8 relatif à la trésorerie fléchée est souvent incorrectement rempli par les universités du fait de divergences de méthodes (cf. annexe IX).

Par ailleurs, certaines de ces données sont agrégées en partie dans un tableau de bord financier disponible sur « Data ESR³ », outil géré par la sous-direction des systèmes d'information et études statistiques (SIES), en les associant à une typologie d'établissements. En outre, la base « #DataESR » agrège à ces éléments financiers une remontée de données issues de l'outil OREMS, qui permet de remonter la masse salariale et les emplois.

Enfin, les établissements d'enseignement supérieur n'ayant basculé entièrement vers le GBCP qu'à compter de 2018, le pas de temps retenu pour l'analyse comprendra les années 2018 à 2024.

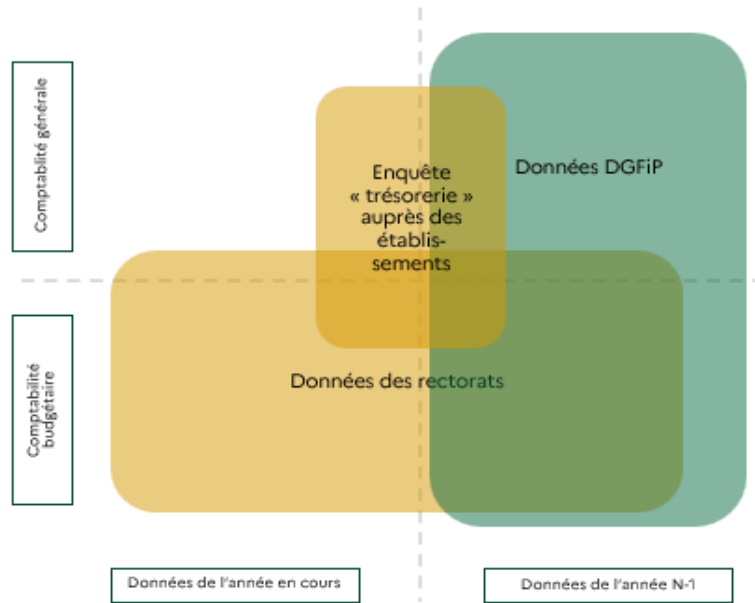
¹ Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

² Cette base de données est accessible au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) *via* son infocentre Indefi-E2SR qui ajoute une phase de contrôle de qualité des données.

³ @data ESR est une plateforme de données, notamment financières, en libre accès. Certaines données financières sont actuellement alimentées via la saisie manuelle des services des rectorats de région académique à partir des budgets et comptes financiers des établissements : <https://data.esr.gouv.fr/FR/>

Annexe I

Graphique 1 : Périmètre et temporalités des remontées de données



Source : Mission.

Encadré 1 : Objectifs et calendrier du projet Infinoé

Le projet Infinoé vise à mettre en œuvre une récupération native, par la DGFiP, des informations comptables des établissements d'enseignement supérieur afin de reconstituer la liasse budgétaire et comptable, alors qu'elles sont aujourd'hui déposées plusieurs fois par an par les établissements dans l'infocentre EPN (établissements publics nationaux).

Ce projet nécessite à la fois des travaux techniques, réalisés par les éditeurs de logiciels comptables des établissements, et des ajustements de l'arrêté du 18 décembre 2015 fixant les tableaux budgétaires des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, pour tenir compte des spécificités des SI des établissements dans le format des tableaux de la liasse. Les établissements doivent également fiabiliser leurs comptes avec d'une part, un strict respect de la nomenclature commune⁴ et des règles de gestion de la GBCP⁵.

Initialement programmée au 1^{er} janvier 2025, l'entrée en vigueur d'Infinoé est aujourd'hui prévue au 1^{er} janvier 2026 pour les comptes de l'année 2025, afin de permettre un accompagnement du changement au cours de l'année 2025.

Source : Entretiens mission.

1.2. Les données comptables remontées à la DGFiP sont d'une qualité médiocre, en particulier celles issues de la liasse budgétaire

L'exploitation des données réalisée par la mission a révélé plusieurs anomalies :

- ◆ les données issues de la liasse budgétaire se sont révélées inexploitables : à titre d'exemple, dans un nombre significatif d'établissements, l'addition de certains agrégats inscrits dans la liasse (charges et produits) ne permettait pas d'arriver au montant du compte de résultat inscrit dans la liasse ;

⁴ La dernière mise à jour est référencée BOFIP-GCP-23-0047 du 19/12/2023 et s'applique au 1^{er} janvier 2024.

⁵ Cf. recueil des règles budgétaires des organismes produit par la direction du Budget, dont la dernière version date de septembre 2023.

Annexe I

- ◆ l'utilisation des données issues de la comptabilité générale, auxquelles la mission a dû *in fine* avoir recours, peut être limitée par un taux de complétion des comptes inégal : l'ensemble des établissements ne remplit pas les comptes dans la granularité prévue par le plan de comptes applicable aux établissements d'enseignement supérieur publics, ce qui obère leur lecture.

Des directives doivent être données aux établissements par la DGESIP afin qu'ils appliquent strictement les nomenclatures comptables et budgétaires pour permettre de disposer de données nationales fiables, et de faciliter les comparaisons entre établissements. D'ailleurs, la mise en œuvre d'Infinéo devrait être l'occasion pour le MESR d'améliorer les modalités d'alimentation, de fiabilisation et de granularité de #dataESR qui est une source d'informations très utile et largement utilisée pour analyser les finances des établissements.

Proposition n° 1 : Améliorer les modalités d'alimentation, de fiabilisation et de granularité du tableau de bord financier proposé en libre accès par le MESR, en lien avec la mise en service de l'infocentre INFINOE ; demander en parallèle aux établissements de respecter strictement les imputations comptables et budgétaires.

En dépit de ces limites, la mission s'est employée à reconstituer les différents indicateurs à partir des données de comptabilité générale existantes.

1.3. Un retraitement des données s'est avéré nécessaire pour tenir compte des regroupements et fusions d'établissements survenues au cours du temps, ainsi que de l'existence de démembrements

Depuis 2006, des regroupements et coopérations entre établissements d'enseignement supérieur ont été initiés. Ainsi, la loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche avait prévu plusieurs formes d'entités exerçant des compétences transférées par les universités. Par la suite, la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) a ouvert la possibilité aux établissements de fusionner. Puis, la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement et à la recherche (dite « Fioraso ») a créé les communautés d'universités et d'établissements (ComUE), dotées du statut d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) et d'instruments de gouvernance similaires à ceux des universités.

Enfin, l'ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements ouvre la porte à la création d'EPSCP expérimentaux, les EPE, qui disposent de compétences propres et peuvent se substituer à tout ou partie des établissements regroupés.

Les établissements se sont saisis diversement de ces possibilités, et il en a résulté une forte instabilité des structures au cours du temps : sur la période 2013-2024, les ComUE ont vécu en moyenne quatre ans et leur durée de vie a oscillé entre deux ans et dix ans.

La mission a tenu compte des évolutions des organisations survenues au cours de la période étudiée en reconstituant l'historique de constitution de chaque établissement public expérimental et en excluant les comptes des ComUE, qui se surajoutaient à ceux des établissements qu'elles regroupaient, pour éviter tout double compte.

Annexe I

Par ailleurs, les établissements d'enseignement supérieur peuvent externaliser une partie de leurs activités à des filiales⁶ ou des fondations partenariales⁷, dont la comptabilité est alors hors du champ des remontées effectuées auprès de la DGFIP. Seuls les éventuels bénéfices reversés aux établissements par les filiales ou fondations apparaissent alors dans les comptes disponibles.

Encadré 2 : Périmètre des établissements retenu pour l'analyse financière

La mission a conduit ses analyses à partir des données comptables de 123 EPSCP sous tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Certains EPSCP sous tutelle du MESR⁸ ont été écartés des investigations du fait de leur caractère atypique :

- les établissements n'assurant pas d'activité d'enseignement sanctionné par un diplôme (Muséum national d'histoire naturelle, Collège de France, Institut national d'histoire de l'art) ;
- les écoles ou institutions françaises à l'étranger (Casa de Velázquez, écoles françaises d'Athènes, de Rome et d'Extrême-Orient, Institut français d'archéologie du Caire) ;
- les regroupements d'établissements que sont les COMUE (HESAM, Normandie, Paris Lumières, Paris-Est, Bourgogne-Franche-Comté, Lyon Saint-Etienne), et le Campus Condorcet, du fait des doublons comptables existants entre ces établissements publics et les EPSCP qu'ils fédèrent ;
- les universités de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française.

Source : Mission

2. Après la mise en œuvre de la GBCP dans les établissements, le cadre de l'analyse financière va faire l'objet d'évolutions structurantes avec la publication d'un nouveau décret financier

2.1. Depuis 2008, les EPSCP disposent d'un régime financier spécifique, mais qui ne se justifie plus depuis la mise en œuvre de la GBCP

Les établissements d'enseignement supérieur disposent d'un régime budgétaire et financier particulier défini aux articles R. 719-51 à R. 719-112 du code de l'éducation. Il déroge sur quelques points au droit commun institué par le décret GBCP. Créé en 1994, ce régime particulier a été modifié en 2008, à la suite de la mise en place des responsabilités et compétences élargies (RCE), et en 2012, pour tenir compte de l'évolution des règles de la gestion budgétaire et comptable.

⁶ La DGFIP dispose dans l'infocentre des EPN, au titre des données renseignées par les agents comptables, du nombre de filiales de chaque établissement. 24 établissements du périmètre disposent ainsi de 40 filiales (1 à 4 par établissement). Ces établissements sont soumis à une obligation de publication des comptes consolidés conformément à l'article 13 de la loi n°85-11 du 3 janvier 1985 relative aux comptes consolidés de certaines sociétés commerciales et entreprises publiques qui est assurée sur la base des informations fournies par les établissements sur le site [impots.gouv.fr](https://www.impots.gouv.fr) (<https://www.impots.gouv.fr/publication-des-comptes-consolides-ayant-un-etablissement-public-national-soumis-la-comptabilite>). Seulement 7 établissements du périmètre étudié sur les 24, disposant d'une filiale, ont satisfait à l'obligation de publication des comptes consolidés. Par exemple, la mission a constaté qu'en 2023 la filiale de l'université de Grenoble Alpes avait comptabilisé 4,2 M€ de prestations de recherche (61 % du total figurant dans les comptes consolidés) alors que l'université n'en comptabilisait que 2,7 M€ (39 % du total). Pour l'INSA de Lyon, en 2021, l'intégralité des 10,3 M€ des prestations de recherche sont réalisées dans la filiale.

⁷ Les comptes des fondations universitaires ont été intégrés dans les données exploitées par la mission, ce qui n'est pas le cas des fondations partenariales.

⁸ La liste d'EPSCP sous tutelle du MESR transmise à la mission par la DGFIP comptait 142 établissements.

Annexe I

Le décret financier du 2 décembre 2024⁹ supprime les articles du code de l'éducation qui étaient déjà conformes au décret GBCP, afin que toute évolution de ce dernier soit directement applicable sans avoir à modifier le code de l'éducation. Le décret financier permet également, de rendre plus opérationnels les critères d'analyse de la soutenabilité budgétaire. Il vise ainsi à sortir de l'analyse du seul résultat comptable, considérée comme pénalisante, et à offrir plus de souplesse aux EPSCP dans leur gestion en permettant la mobilisation du fonds de roulement et de la trésorerie.

2.2. La notion d'équilibre réel budgétaire, appliquée jusqu'en 2024 et centrée sur le compte de résultat, ne facilite pas une gestion dynamique des marges financières

Jusqu'en 2024, le budget d'un EPSCP est considéré en équilibre réel lorsque les quatre conditions suivantes sont remplies :

- ◆ les tableaux relatifs à l'équilibre financier, au compte de résultat prévisionnel et à l'état prévisionnel de la situation patrimoniale sont votés en équilibre ;
- ◆ les recettes et les dépenses et les produits et les charges sont évalués de façon sincère et soutenable ;
- ◆ pour les établissements à responsabilités et compétences élargies, les dépenses de personnel n'excèdent pas la dotation annuelle de masse salariale État majorée des ressources propres d'exploitation ;
- ◆ les ressources du tableau présentant l'équilibre financier, hors recettes de l'emprunt, permettent de couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunts à échoir au cours de l'exercice.

Pour parvenir à l'équilibre réel :

- ◆ Le conseil d'administration peut autoriser un prélèvement sur le fonds de roulement pour financer les dépenses d'investissement ;
- ◆ Le conseil d'administration peut être autorisé par le recteur de région académique à prélever sur les réserves de l'établissement pour financer des dépenses de fonctionnement.

2.3. Les dispositions du nouveau décret permettent d'assouplir la gestion financière en facilitant la mobilisation du fonds de roulement et de la trésorerie dans un cadre de soutenabilité budgétaire

Le décret budgétaire et financier modifiant l'article R. 719-61 du code de l'éducation prévoit d'apprécier l'équilibre réel du budget par une analyse multicritère assise sur la notion de soutenabilité en s'appuyant sur les trois conditions suivantes qui doivent être toutes les trois satisfaites :

- ◆ **Le tableau présentant l'équilibre financier, le compte de résultat prévisionnel et l'état prévisionnel de l'évolution de la situation patrimoniale sont chacun votés en équilibre :**
 - Tableau présentant l'équilibre financier : le total des besoins doit être égal au total des financements (tableau 4 de la liasse budgétaire).

⁹ Décret n° 2024-1108 du 2 décembre 2024 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

Annexe I

- Compte de résultat prévisionnel : le total équilibre du compte de résultat prévisionnel doit être identique en charges et en produits (tableau 6 de la liasse budgétaire).
- État prévisionnel de la situation patrimoniale : les emplois et les ressources doivent être équilibrés par un apport au fonds de roulement ou un prélèvement sur fonds de roulement.
- ◆ **Les recettes et les dépenses ainsi que les produits et les charges sont évalués de façon sincère et soutenable.** Cette condition de soutenabilité est satisfaite lorsque **les seuils fixés par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur et du ministre chargé du budget pour la trésorerie, le fonds de roulement et les charges de personnel sont respectés :**
 - L'appréciation de la sincérité se fonde sur les éléments suivants : les dépenses et les charges sont évaluées avec un degré de certitude suffisant au regard des engagements pris. Les recettes et les produits sont estimés avec prudence. La sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.
 - Les critères de soutenabilité sont :
 - Le niveau final de trésorerie doit être supérieur à 30 jours de fonctionnement en crédits de paiement hors investissement.
 - Le niveau final de fonds de roulement doit être supérieur à 15 jours de fonctionnement en crédits de paiement hors investissement.
 - Les charges de personnel doivent être inférieures à 83 % des produits encaissables, seuil porté à 85 % pour les établissements dont la liste est établie par les ministres chargés de l'enseignement supérieur et du budget¹⁰.

Les critères de soutenabilité budgétaire sont calculables directement à partir des données de la liasse budgétaire. **Le budget est considéré comme insoutenable lorsque l'un des seuils des critères de soutenabilité n'est pas respecté.**

- ◆ **Les financements du tableau présentant l'équilibre financier, hors financements de l'emprunt, permettent de couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunts à échoir au cours de l'exercice :** le remboursement des annuités d'emprunt ne doit pas être financé par d'autres emprunts.

Pour parvenir à l'équilibre réel, le conseil d'administration peut autoriser un prélèvement sur la trésorerie et sur le fonds de roulement de l'établissement.

Ainsi, désormais, **le prélèvement sur le fonds de roulement et la trésorerie** pour financer les charges de fonctionnement est de **la seule appréciation du conseil d'administration de l'établissement au moment du vote du budget et n'est plus soumis à l'autorisation préalable du recteur.**

¹⁰ Cette liste comprend les établissements à dominante sciences humaines et sociales.

3. Les comptes d'exploitation se dégradent sous l'effet de l'augmentation des charges de personnel et de fluides et de l'infléchissement de la croissance des produits

3.1. Après une hausse des résultats en 2018-2020, la situation des établissements d'enseignement supérieur est marquée par une dégradation du résultat comptable et, dans une moindre mesure, de l'excédent brut d'exploitation, qui affecte l'ensemble des établissements

Tableau 1 : Charges, produits, excédents bruts d'exploitation (EBE) et résultats des établissements de l'échantillon entre 2018 et 2023 (en M€)

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2018-2023
Charges	15 335	15 756	15 852	16 700	17 783	18 921	+19 %
Produits	15 612	16 054	16 243	17 125	17 919	18 947	+18 %
Excédent brut d'exploitation (EBE)	613	646	754	820	507	457	-34 %
Résultats	276	298	391	425	135	25	-974 %

Source : Mission, à partir des données de la DGFIP issues des balances de la comptabilité générale des EES (ci-après « données DGFIP »).

Les résultats nets comptables des établissements sont passés sur la période de 276 M€ à 25 M€, après un pic à 425 M€ en 2021 (cf. tableau 1). Sur la période, la hausse des charges s'élève à 19 %, tandis que les produits ont connu une hausse moindre (18 %). Les années 2021 à 2023 sont marquées par une convergence des montants agrégés des charges et produits, occasionnant un quasi-effet ciseau, les charges croissant de 12 % tandis que les produits ne se sont accrus que de 10 %.

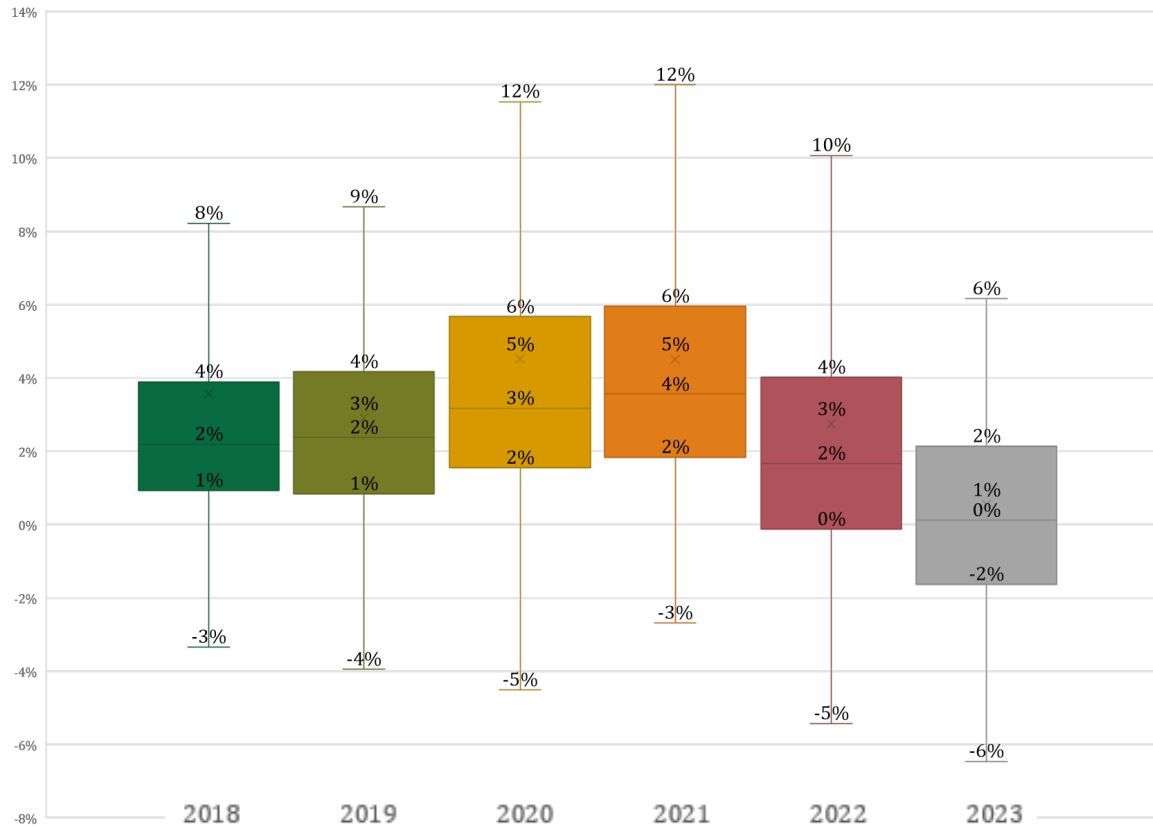
L'analyse de la dispersion du taux de résultat¹¹ montre que cette dégradation affecte l'ensemble des établissements (cf. graphique 2) : après une augmentation de la médiane et de la moyenne des résultats entre 2018 et 2021 (le taux de résultat médian passe de 2 à 4 % sur l'ensemble de la période et le taux moyen de 4 à 5 %), les taux de résultat médian et moyen connaissent une baisse brutale en 2022, poursuivie en 2023, où ils s'élèvent respectivement à 2 et 4 % et 3 et 1 %.

En 2023, cette baisse affecte particulièrement un large ensemble d'établissements, puisque 50 % d'entre eux ont un taux de résultat inférieur ou égal à 0 % et un quart un taux de résultat inférieur à -2 %. En parallèle, les établissements les moins en difficulté connaissent néanmoins une dégradation relative de leur situation, le taux de résultat des 25 % des établissements les plus favorables passant de 6 à 2 % entre 2021 et 2023.

¹¹ Soit le ratio entre le résultat et la somme des produits.

Annexe I

Graphique 2 : Dispersion du taux de résultat des établissements étudiés par la mission, entre 2018 et 2023



Source : Mission, à partir des données de la DGFIP issues des balances de la comptabilité générale des EES.

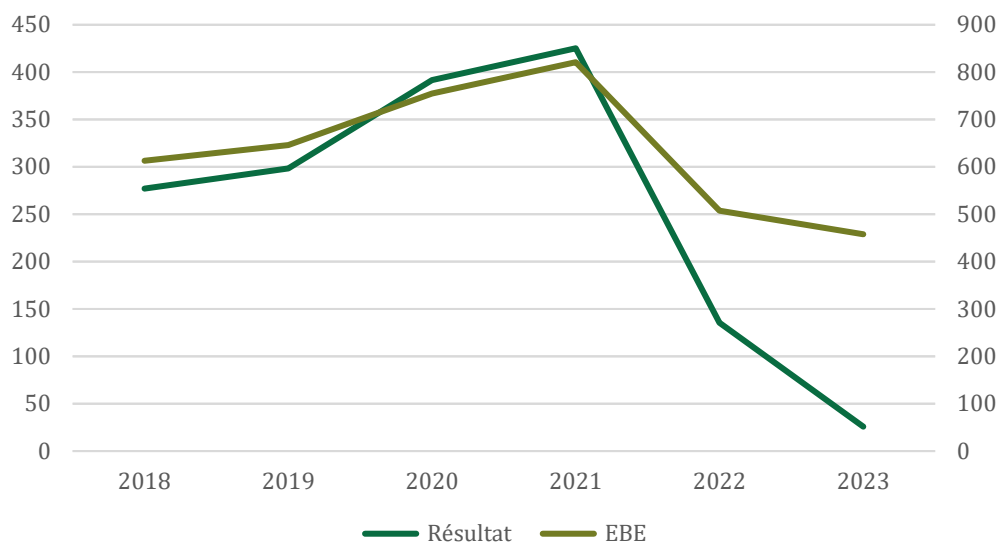
En parallèle, l'excédent brut d'exploitation (EBE)¹² agrégé connaît une baisse moins prononcée sur la période. Entre 2018 et 2023, il passe ainsi de 613 M€ à 457 M€, soit une baisse de 156 M€, tandis que le résultat passe de 276 à 25 M€, soit une baisse de 251 M€ (cf. graphique 3).

Cette situation s'explique principalement par l'accroissement des dotations aux amortissements des immobilisations sur la période (qui se traduit par une baisse importante du solde du compte 68111 de - 167 M€), qui s'atténue néanmoins en 2023, tandis que les reprises sur amortissements (compte 7813) connaissent une croissance plus limitée (+ 119 M€, cf. graphique 4).

¹² Défini selon la formule suivante : valeur ajoutée + subventions d'exploitations – impôts, taxes et versements assimilés – charges de personnel. La mission s'est appuyée sur les comptes à deux chiffres pour calculer cette valeur, en procédant à l'opération suivante : [somme du produit des ventes (compte 70), de la production stockée (compte 71), des subventions (compte 74) et des autres produits de gestion (compte 75)] – [somme des achats de matières premières et autres approvisionnements (comptes 60), des services extérieurs (comptes 61 et 62), des charges fiscales (comptes 63), des charges de personnel (compte 64), et des autres charges de gestion courante (compte 65)].

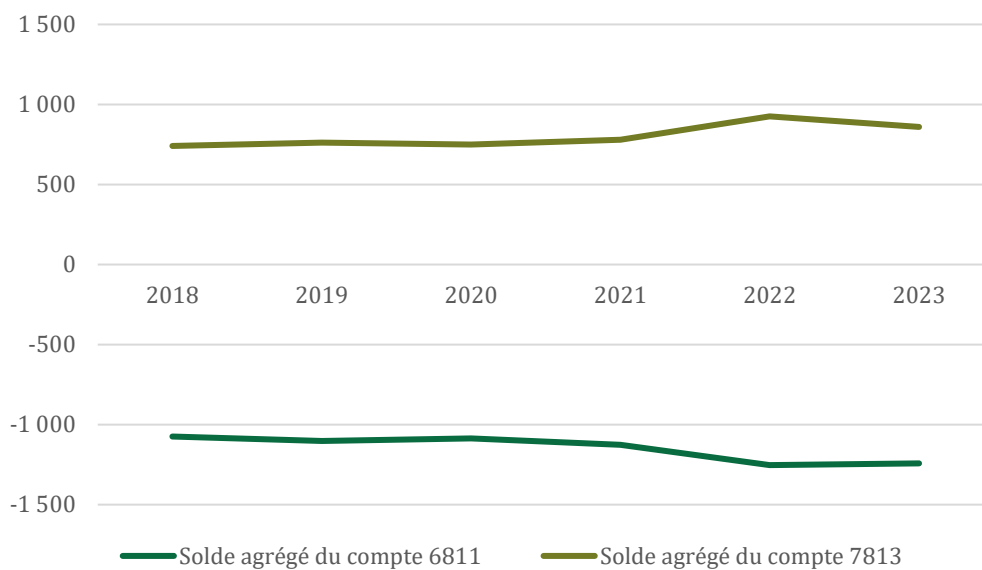
Annexe I

Graphique 3 : Évolution du résultat comptable et de l'EBE, entre 2018 et 2023, en M€



Source : Mission, à partir des données de la DGFIP issues des balances de la comptabilité générale des EES.

Graphique 4 : Évolution des soldes des comptes 6811 et 7813, en M€



Source : Mission, à partir des données de la DGFIP issues des balances de la comptabilité générale des EES.

3.2. L'analyse du cycle d'exploitation montre une progression des ressources propres, néanmoins inférieure à la croissance des charges, tirée par les dépenses de fluides et de personnel

3.2.1. L'analyse des produits montre une progression des ressources propres supérieure à celle de la subvention pour charges de service public

Entre 2018 et 2023, les produits sont passés de 15,6 Md€ à 18,9 Md€ (+18 %). La structure des produits a évolué et est marquée par un reflux en proportion de la subvention pour charges de services publics, au profit d'autres catégories de ressources plus dynamiques :

- ◆ la SCSP est passée de 12 Md€ en 2018 à 13,7 Md€ en 2023, soit une hausse de 12 %, inférieure à la hausse globale des produits. En conséquence, son poids dans le total des produits a diminué, passant de 77 à 72 % du total des produits ;
- ◆ les financements des collectivités publiques¹³ (hors ministère de tutelle hors ANR) ont crû au même rythme que le produit agrégé et s'élèvent à 0,7 Md€ en 2023 ;
- ◆ les produits issus de ventes de prestations de service¹⁴ sont passés de 1,3 Md€ à 2,0 Md€ entre 2018 et 2023, soit une progression de 36 % ;
- ◆ les ressources issues de l'agence nationale de la recherche (ANR), incluant les financements issus des plans d'investissements d'avenir (PIA), sont celles qui ont le plus progressé, passant de 0,4 à 0,8 Md€ entre 2018 et 2023, soit une progression de 51 %.

Tableau 2 : Évolution des principaux postes de produits (en M€)

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2018-2023
SCSP	12 034	12 195	12 435	12 856	13 185	13 709	12 %
Prestations de service	1 282	1 345	1 401	1 650	1 836	1 997	36 %
ANR	403	419	448	524	626	823	51 %
Collectivités publiques	544	592	529	564	635	676	19 %
Autres	1 348	1 503	1 430	1 530	1 635	1 741	23 %
Produits encaissables totaux¹⁵	14 751	15 170	15 387	16 223	16 875	17 953	+18 %
Produits totaux	15 613	16 054	16 244	17 126	17 919	18 947	+18 %

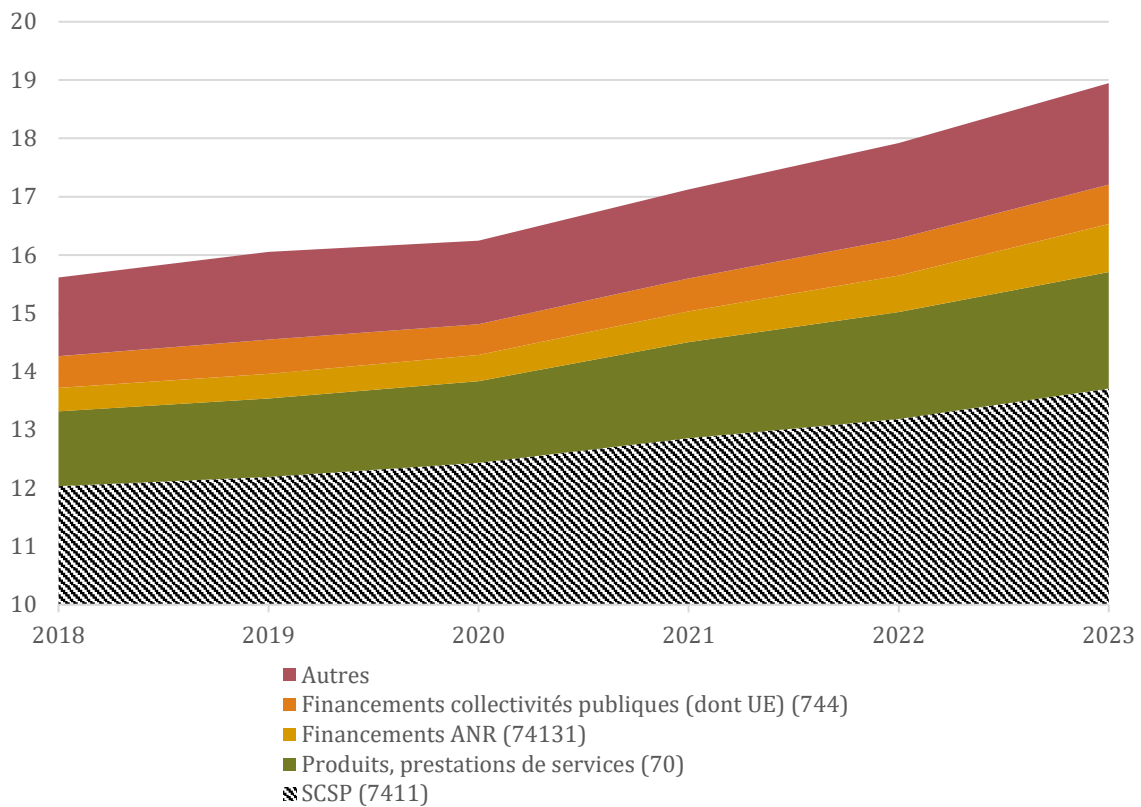
Source : Mission, à partir des données de la DGFIP issues des balances de la comptabilité générale des EES.

¹³ C'est-à-dire les financements issus des collectivités territoriales, de l'Union européenne et des autres organismes internationaux, ainsi que des organismes nationaux hors ministère de tutelle (compte 744).

¹⁴ Il peut notamment s'agir des prestations de formation continue, des produits des droits d'inscription et de l'apprentissage, ainsi que des prestations liées à la recherche.

¹⁵ Définis comme la somme des soldes des comptes 70 à 77.

Graphique 5 : Part des ressources propres dans les produits de fonctionnement, en Md€



Source : Mission, à partir des données de la DGFIP issues des balances de la comptabilité générale des EES. Note de lecture : le graphique n'est pas à l'échelle pour la SCSP.

3.2.2. Les charges restent largement contraintes par les dépenses de personnel et ont été affectées par la hausse soudaine du coût des fluides à compter de 2021

Les charges sont passées de 15,3 Md€ en 2018 à 18,9 Md€ en 2023, soit une progression de 19 % (cf. tableau 3).

Les charges de personnel¹⁶, principal poste de dépense, connaissent une progression légèrement moins soutenue, passant de 11,8 à 14,1 Md€, soit +16 % sur la période. Ces charges continuent à représenter près des trois quarts des charges supportées par les établissements d'enseignement supérieur en 2023 (73 %, soit 3 points de moins qu'en début de période).

¹⁶ Les charges de personnel comprennent les comptes 64 et 631 à 633 : rémunérations, indemnités, charges sociales, impôts et taxes sur rémunérations

Le poste ayant connu la progression la plus importante est les achats, et en particulier les fluides qui représentent la majorité de ce compte¹⁷ et dont le montant passe de 527 M€ à 895 M€ (+ 41 %) sur la période et dont le poids dans les charges totales passe de 3 à 5 %. L'augmentation des fluides s'explique largement par la crise énergétique faisant suite au conflit en Ukraine, celle-ci étant concentrée sur les années 2021 à 2023, où la hausse s'élève à 31 %. Le surcoût énergétique direct pesant sur les établissements a ainsi été estimé par la DGESiP à 87 M€ en 2022 et 92 M€ en 2023¹⁸, tandis que les surcoûts liés à l'inflation ont été estimés à 70 M€ en 2022 et 66 M€ en 2023¹⁹, cette augmentation s'expliquant notamment par la répercussion des surcoûts par les fournisseurs dans les factures.

À l'inverse, la moindre progression des charges de personnel semble indiquer que les surcoûts occasionnés par les diverses mesures salariales décidées par l'État au cours des dernières années ont été partiellement absorbés par des gels d'emplois. Ainsi, la hausse de 185 M€ des dépenses de personnel liée à la revalorisation du point d'indice de 3,5 % en 2022 puis de 181 M€ des dépenses de personnel occasionnées par les mesures dites « Guérini »²⁰ en 2023²¹ n'a pas généré une croissance des charges de personnel supérieure à celle des charges totales.

Tableau 3 : Évolution des principaux postes de charges entre 2018 et 2023, en M€

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2018-2023
Charges de personnel	11 825	12 074	12 314	12 789	13 333	14 058	+16 %
Sous-traitance et services extérieurs	1 315	1 387	1 168	1 330	1 563	1 698	+22 %
Achats	538	558	578	601	704	905	+41 %
<i>dont charges liées aux fluides</i>	<i>527</i>	<i>548</i>	<i>571</i>	<i>593</i>	<i>695</i>	<i>895</i>	<i>+ 41 %</i>
Charges décaissables²² totales	14 157	14 546	14 660	15 430	16 396	17 523	+19 %
Charges totales	15 335	15 756	15 852	16 700	17 783	18 921	+19 %

Source : Mission, à partir des données de la DGFIP issues des balances de la comptabilité générale des EES.

3.3. La capacité d'autofinancement agrégée se dégrade moins fortement que le résultat et de manière plus hétérogène selon les établissements

La capacité d'autofinancement (CAF) peut être calculée en ajoutant certaines charges non décaissables (dotations aux amortissements et provisions pour risques et charges) au résultat net comptable, et en soustrayant les produits non encaissables (quote-part reprise au résultat des financements rattachée à des actifs). Elle permet de mesurer la capacité des établissements à dégager, à partir de leur activité normale, une ressource interne pour rembourser leurs emprunts et contribuer au financement de nouveaux investissements.

¹⁷ Le compte 606 comprend notamment les charges d'eau, de gaz, d'électricité, de chauffage sur réseau, etc.

¹⁸ Calcul réalisé sur un périmètre de 120 établissements, différant du périmètre des autres analyses en raison d'un recoupement incomplet entre le jeu de données comptables issu de la DGFIP et la liste d'établissements transmise par la DGESIP.

¹⁹ Sous l'hypothèse, retenue par la DGESIP à partir de données Insee, d'une inflation à 5,2 % en 2022 et 4,9 % en 2023.

²⁰ Incluant notamment une augmentation de 2,5 % de la rémunération fixe de tous les agents publics, jusqu'à 7 % de progression indiciaire pour les bas salaires et une prime pouvoir d'achat.

²¹ Selon la DGESIP, 116 M€ auraient été compensés par l'État et 65 M€ assumés par les établissements eux-mêmes.

²² Définies comme la somme des soldes des comptes 60 à 67.

Annexe I

Après avoir connu une croissance continue entre 2018 et 2021, passant de 597 M€ à 793 M€, **le niveau de la CAF consolidée des établissements s'est fortement dégradé entre 2021 et 2023, revenant à des niveaux significativement inférieurs à 2018 (430 M€).**

Tableau 4 : Montant agrégé de la capacité d'autofinancement des établissements entre 2018 et 2023, en M€

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Capacité d'autofinancement	597	625	730	793	482	430

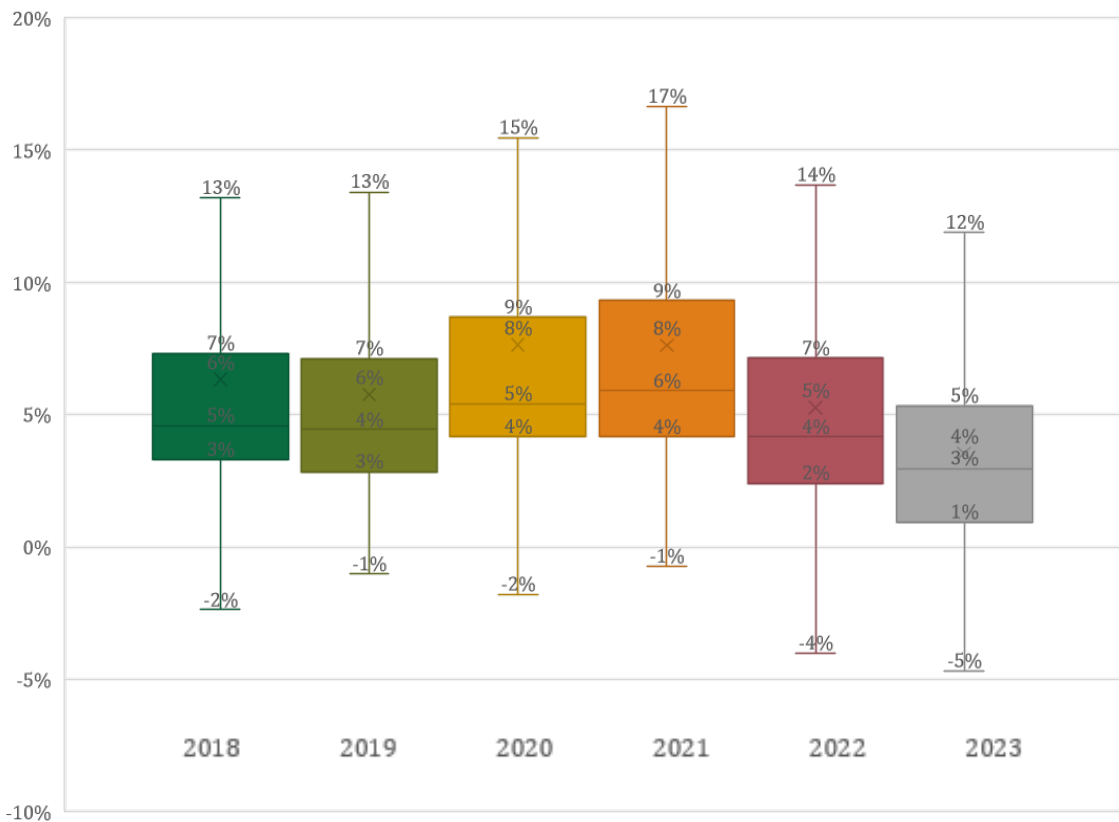
Source : Mission, à partir des données de la DGFIP issues des balances de la comptabilité générale des EES.

L'analyse du taux de CAF²³ des établissements met en évidence une dispersion plus forte que celle des résultats tout au long de la période et qui reste importante en 2022 et 2023.

Deux groupes d'établissements peuvent être distingués : un premier groupe qui dégage des taux de CAF importants, notamment en 2021, où un quart des établissements dégage un taux de CAF supérieur à 9 % ; ce groupe continue, en 2023, à dégager une CAF supérieure ou égale à 5 %. Ces taux de CAF élevés peuvent dans certains cas refléter une véritable priorité stratégique de l'établissement pour l'autofinancement de projets immobiliers, sans que ce propos ne soit généralisable à l'ensemble des établissements.

À l'inverse, certains établissements dégagent une CAF faible voire négative : le dernier quartile d'établissements dégage une CAF inférieure à 4 % voire négative dès 2021, le taux de CAF diminuant fortement en 2022 et s'accroissant en 2023 (minimum à -5 % et maximum à 1 %), pour atteindre un niveau global inférieur à celui de 2018-2019.

Graphique 6 : Dispersion des taux de CAF des établissements entre 2018 et 2023



Source : Mission, à partir des données de la DGFIP issues des balances de la comptabilité générale des EES.

²³ CAF / produits totaux.

4. Entre 2018 et 2023, la trésorerie a augmenté sous l'effet conjugué d'une augmentation du fonds de roulement et d'une diminution du besoin en fonds de roulement

4.1. Le montant consolidé des fonds de roulement a crû jusqu'en 2022, avant d'entamer une décroissance en 2023

Le montant consolidé des fonds de roulement passe de 2,2 Md€ en 2018 à 3,0 Md€ en 2023, soit une progression de 26 %. Exprimé en jours de charges de fonctionnement décaissable, le fonds de roulement reste relativement stable sur la période 2018-2023, passant de 102 à 108 jours entre 2018 et 2023, avec un pic en 2020 et en 2021 (à 126-127 jours, cf. tableau 6).

La dispersion des fonds de roulement exprimés en nombre de jours de charges décaissables montre que la situation des établissements a été globalement stable en 2021-2022, après une progression continue entre 2018 et 2020, la médiane du nombre de jours de fonds de roulement s'établissant à respectivement 94 et 95 jours sur ces années. Le nombre de jours médian de charges décaissables diminue en 2023 pour atteindre 79 jours, soit une valeur équivalente à celle de 2019.

Par ailleurs, la situation des établissements du dernier quartile reste globalement stable sur les années 2020-2023 : le minimum s'établit respectivement à 0, -13 jours puis 9 jours pendant les années 2021, 2022 et 2023 et le troisième quartile connaît une baisse modérée au cours de ces mêmes années, passant de 59 jours en 2021 à 46 en 2023 (cf. graphique 8).

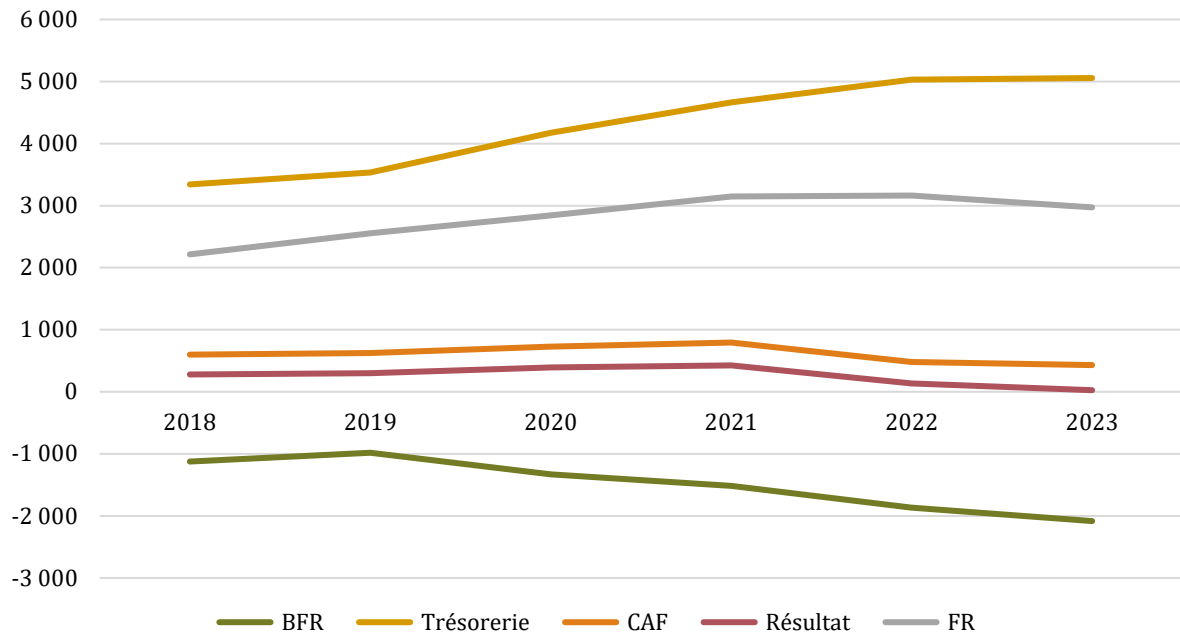
Tableau 5 : Évolution des indicateurs financiers en M€ (2018-2023)

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2013-2023
Fonds de roulement	2 215	2 552	2 843	3 147	3 162	2 972	+26%
Besoin en fonds de roulement	-1 126	-982	-1 331	-1 518	-1 868	-2 083	-46%
Trésorerie	3 341	3 534	4 174	6 65	5 031	5 056	+34%
Capacité d'autofinancement	596	624	729	793	482	430	-39%
Résultat	276	298	391	425	135	25	-1000%

Source : Mission, à partir des données de la DGFIP issues des balances de la comptabilité générale des EES.

Annexe I

Graphique 7 : Évolution des indicateurs financiers en M€ (2018-2023)



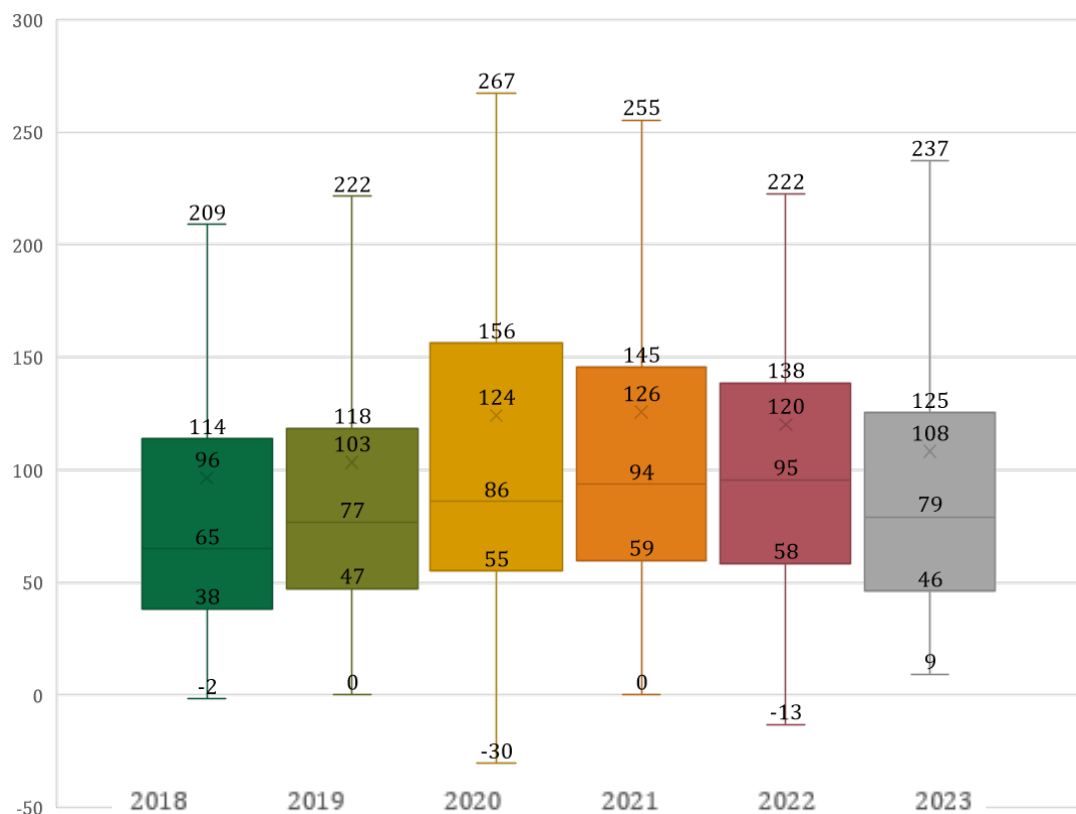
Source : Mission, à partir des données de la DGFIP issues des balances de la comptabilité générale des EES

Tableau 6 : Montants des fonds de roulement cumulés en jours de charges décaissables

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre de jours	102	107	126	127	121	108

Source : Mission, à partir des données de la DGFIP issues des balances de la comptabilité générale des EES.

Graphique 8 : Dispersion des fonds de roulement en jours de charges décaissables



Source : Mission, à partir des données de la DGFIP issues des balances de la comptabilité générale des EES.

4.2. La baisse du besoin en fonds de roulement, déjà négatif en 2018, s'accroît sur la période

Le besoin en fonds de roulement (BFR) résulte des décalages existants entre les décaissements et encaissements liés à l'activité d'un établissement. Positif, il pèse sur le fonds de roulement qui doit être suffisant pour le financer. **Négatif, il assure un complément de trésorerie.** Le BFR des établissements est passé de -1,1 Md€ en 2018 à - 2,1 Md€ en 2023, soit une baisse de 45 %.

Le nombre d'établissements dont le BFR est négatif est relativement stable sur la période considérée : il passe de 103 en 2018 à 106 en 2023. **En revanche, le BFR moyen baisse fortement sur la période, passant de -11,2 M€ à -17,4 M€.** La moyenne est tirée à la baisse par les établissements du premier quartile, dont le besoin en fonds de roulement baisse de -26,2 M€ en 2018 à -54,2 M€ en 2023, tandis que les établissements du 3^e quartile voient leur fonds de roulement se stabiliser aux alentours de -0,9 M€.

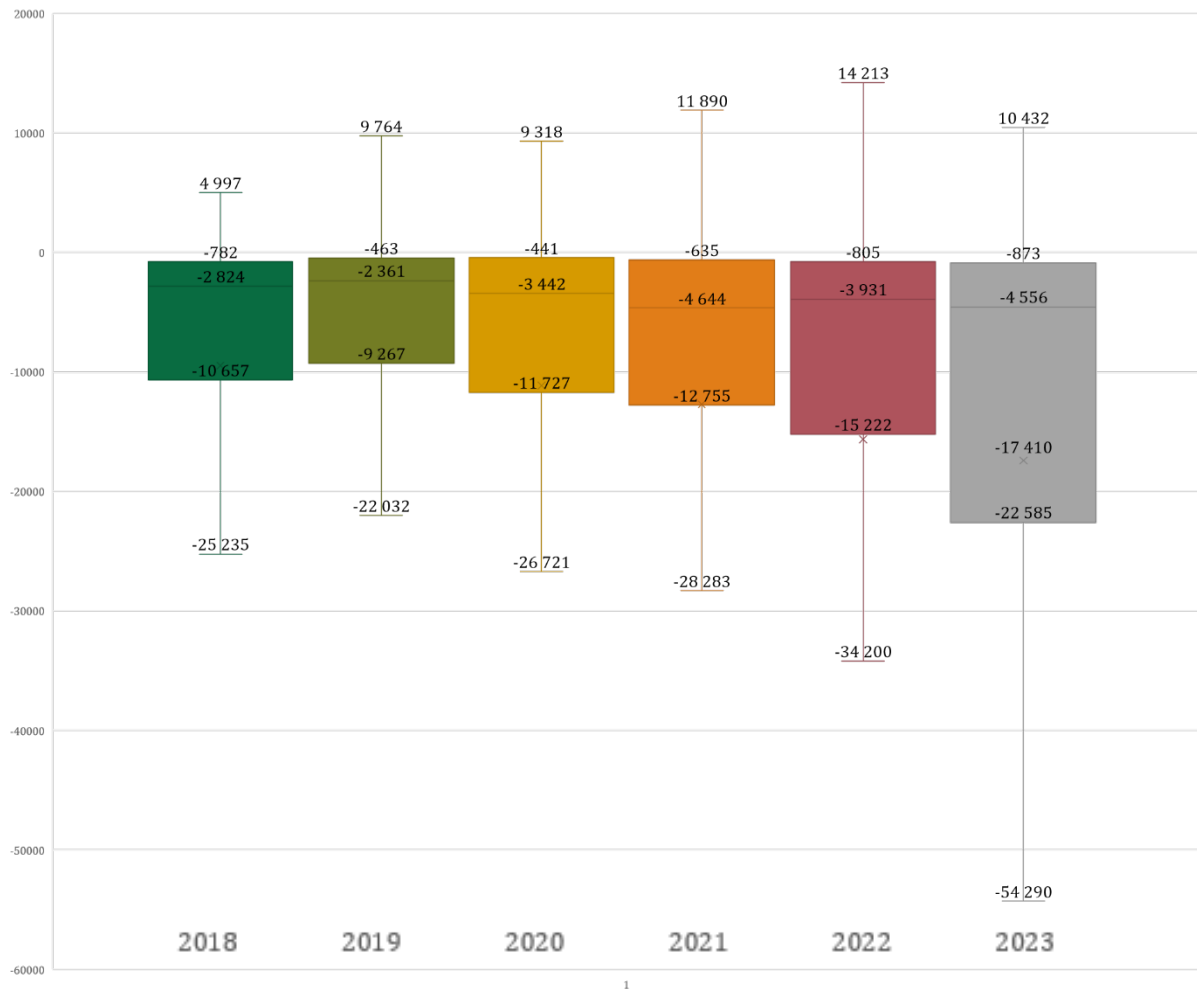
Annexe I

Tableau 7 : Évolution de la dispersion des montants de fonds de roulement des établissements, entre 2018 et 2020 (en M€)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Moyenne	-11,2	-9,3	-11,3	-12,8	-15,3	-17,4
Minimum	-26,2	-22,0	-26,7	-28,2	-34,2	-54,2
1 ^{er} quartile	-11,2	-9,4	-12,1	-12,8	-15,7	-22,6
Médiane	-10,1	-2,4	-3,6	-4,9	-4,1	-4,6
3 ^e quartile	-0,9	-0,5	-0,7	-0,8	-0,8	-0,9
Maximum	5,0	9,8	9,3	11,9	14,2	10,4

Source : Mission, à partir des données de la DGFIP issues des balances de la comptabilité générale des EES.

Graphique 9 : Évolution de la dispersion du besoin en fonds de roulement entre 2018 et 2023 (ensemble des établissements)



Source : Mission, à partir des données de la DGFIP issues des balances de la comptabilité générale des EES.

4.3. La trésorerie des établissements poursuit son amélioration, portée par les subventions et financements sur projets reçus par avance

La trésorerie des EPSCP est particulièrement abondante et poursuit sa hausse de 2018 à 2023 : elle représente 3,6 Md€ en 2019 et 5,1 Md€ en 2023, soit une hausse de 41 % en quatre ans. Cette évolution, qui place la trésorerie à un niveau élevé, s'inscrit dans une tendance de moyen-terme : le rapport d'inspections sur la situation financière des universités indiquait déjà en 2015 que « en trois ans, le solde de trésorerie annuel moyen a augmenté de 42 % pour atteindre 2,82 Md€ en 2023, passant ainsi de 68 à 84 jours de charges décaissables »²⁴.

La hausse de la trésorerie s'explique principalement par l'augmentation de la trésorerie dite « fléchée », qui est celle liée aux opérations financées, au moins partiellement, sur recettes fléchées. Il s'agit de recettes ayant une utilisation prédéterminée, généralement par le financeur, destinées à des dépenses explicitement identifiées, potentiellement réalisées sur un exercice différent de leur encaissement, telles qu'un projet d'investissement élu à un financement dans le cadre des dépenses d'avenir ou un contrat de recherche. Selon les normes GBCP, le tableau 8 des recettes fléchées de la liasse budgétaire récapitule de manière exhaustive les opérations qui mobilisent cette trésorerie fléchée.

Comme les établissements ne complètent que partiellement ce tableau, il n'est pas possible d'avoir une vision nationale exhaustive de la trésorerie fléchée par les remontées financières via Infocentre.

Proposition n° 2 : Imposer aux établissements de compléter à l'euro près le tableau 8 des recettes fléchées de la liasse budgétaire (DGESIP).

En outre, les balances comptables de la comptabilité générale, transmises annuellement par les établissements à la DGFIP, ne permettent pas d'identifier finement cette trésorerie fléchée. Tant qu'elle n'est pas utilisée pour réaliser des dépenses, elle est certes comptabilisée dans les comptes d'avance de l'EPSCP, mais elle est cumulée avec d'autres recettes.

Les données du tableau 8 ci-dessous permettent de constater que sur la période 2020-2023, ces comptes d'avances, couvrant à la fois des opérations pour comptes de tiers et les financements fléchés, ont progressé de 60,7% générant une trésorerie abondante. En 2023, cette trésorerie préaffectée représentait ainsi 73 % du total de la trésorerie contre 55 % en 2020.

Tableau 8 : Trésorerie et comptes d'avances des EPSCP (2020-2023)

En M€	2020	2021	2022	2023
Trésorerie	4 197	4 696	5 063	5 091
Comptes d'avances ²⁵	2 315	2 724	3 108	3 720
<i>dont avances sur financement</i>	<i>2 273</i>	<i>2 675</i>	<i>3 070</i>	<i>3 679</i>
Avances / trésorerie (en %)	55 %	58 %	61 %	73 %

Source : Mission, à partir des données de la DGFIP issues des balances de la comptabilité générale des établissements.

5. À côté de la trésorerie nette, les établissements suivent, de manière hétérogène, un niveau de « trésorerie libre d'emploi »

En raison de son ampleur et de son évolution dynamique, la trésorerie des EPSCP fait l'objet d'une attention particulière de ses tutelles avec deux angles d'analyse existants :

²⁴ IGF, IGAENR, *La situation financière des universités*, mars 2015.

²⁵ Comptes 4419 - Avances, 4671 - Aide à la mobilité internationale, 4678 - Autres, 4674 -Taxe d'apprentissage.

Annexe I

- ◆ dans une conception générale, les EPSCP sont soumis au droit commun des opérateurs de l'État pour le calcul de leur trésorerie ;
- ◆ dans une approche spécifique à l'enseignement supérieur, en dehors du droit commun, le MESR a identifié une méthode pour identifier la trésorerie considérée comme « libre d'emploi ».

La réflexion du MESR entend faire suite au rapport d'inspections qui définissait une méthode pour identifier le fonds de roulement mobilisable²⁶ (cf. encadré 3). Ainsi, la DGEIP réalise chaque année un guide relatif à la trésorerie des établissements proposant une analyse d'une trésorerie qui serait « gagée, non libre d'emploi ».

Encadré 3 : Le calcul de la part mobilisable du fonds de roulement

Afin de calculer la part mobilisable du FR des universités, la mission d'inspections a retranché huit éléments : les provisions pour risques et charges, les emprunts et dettes assimilées, le solde de contrats de recherche en cours d'exécution qui ont fait l'objet d'un titre de recette global couvrant plusieurs exercices, le montant des investissements à venir dans les deux ans non couverts par une subvention d'investissement ainsi que les financements sur projet à réaliser dans les deux ans, le montant cumulé des excédents de formation continue, le FR des démembrements de l'établissement (budgets annexes et services à comptabilité distincte).

Source : IGF, IGAENR, La situation financière des universités, mars 2015.

Le guide du MESR²⁷, actualisé chaque année dans le cadre de l'enquête trésorerie, identifie six composantes de la trésorerie « gagée, non libre d'emploi » :

- ◆ **les opérations pluriannuelles, dont :**
 - les financements des tiers pour des projets non dénoués ;
 - les réserves visant à autofinancer des projets en cours ou à venir²⁸ ;
- ◆ **les encaissements et décaissements sur opérations non budgétaires :** emprunts à rembourser et opérations sur comptes de tiers à l'instar de la mobilité internationale ;
- ◆ **les encaissements exceptionnels en attente d'un dénouement :** ces encaissements significatifs seront « éventuellement affectés au financement d'opérations spécifiques » ;
- ◆ **la trésorerie nette affectée à des activités particulières :** le guide identifie essentiellement les excédents relatifs à la taxe d'apprentissage ;
- ◆ **les provisions pour risques et charges :** le guide ne donne pas de justification à leur caractère « non libre d'emploi »²⁹, sinon la possibilité que les risques se réalisent et qu'il soit nécessaire à l'établissement de monétiser immédiatement l'ensemble des risques.

Cette dernière catégorie ne saurait donner lieu à la conservation d'un équivalent en trésorerie et la mission recommande que soit supprimée du guide la mention des provisions pour risques et charges.

²⁶ IGF, IGAENR, *op. cit.*

²⁷ MESR, service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier, *Guide pratique de l'enquête trésorerie 2024 – comptes financiers 2023.*

²⁸ La limitation de l'endettement des établissements à deux opérateurs de financement (cf. annexe V) peut être effectivement perçue comme une contrainte par les établissements qui souhaiteraient engager une opération d'investissement coûteuse avec la contribution de leur autofinancement. Pour autant, les opérations pluriannuelles sont répertoriées dans la liasse budgétaire des opérateurs de l'État. Par ailleurs il n'existe pas de contrôle sur le caractère réaliste des opérations décrites comme devant être lancées

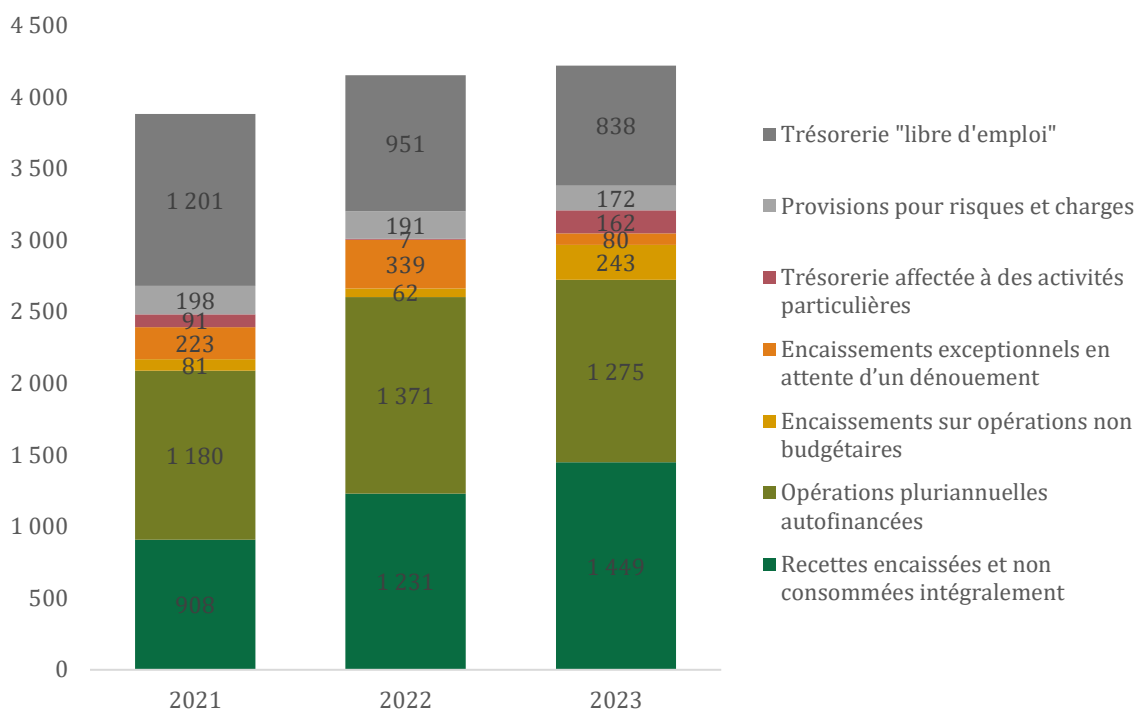
²⁹ Guide pratique : « Les provisions pour risques et charges sont constatées dans les comptes de classe 15 de la balance générale. Ces provisions sont susceptibles de générer à terme un décaissement. La trésorerie liée à ces provisions n'est pas libre d'emploi ».

Proposition n° 3 : Supprimer la mention des provisions pour risques et charges du guide de la DGESIP sur la trésorerie des établissements (DGESIP).

À partir de l'enquête annuelle réalisée en mars 2024 par la DGESIP sur 108 établissements³⁰, la trésorerie globale est passée de 3,9 Md€ en 2021 à 4,2 Md€ en 2023. La trésorerie « libre d'emploi », calculée selon la méthode décrite *supra* par la DGESIP, a diminué pour s'élever à 0,8 Md€ alors qu'elle était de 1,2 Md€ en 2021 (cf. graphique 10).

L'analyse des comptes d'avance montre que la hausse de la trésorerie gagée est principalement liée aux subventions perçues par avance, notamment dans le cadre du plan de relance, des PIA et du financement de la recherche.

Graphique 10 : Évolution des composantes de la trésorerie en Md€ (2021-2023)



Source : Enquête sur la trésorerie des établissements 2023 par la DGESIP.

La trésorerie « libre d'emploi » est une notion dont la méthode de calcul est appliquée de manière hétérogène selon les établissements. Le reporting de cette trésorerie au MESR se fait en dehors de la liasse budgétaire des opérateurs – de qualité inégale selon les établissements – dont les tableaux permettent d'apprécier la soutenabilité budgétaire. Cinq des six catégories répertoriées dans le guide sont en lecture directe dans la liasse budgétaire.

Le tableau 9 ci-dessous récapitule les documents financiers permettant d'analyser les composantes de la trésorerie de manière détaillée.

³⁰ Le périmètre des établissements n'est pas identique à celui de la mission.

Annexe I

Tableau 9 : Disponibilité de l'information sur les composantes de la trésorerie » fléchée » et « gagée » dans les documents financiers

Composante de la trésorerie	Documents financiers
Variation de la trésorerie et sa décomposition (solde budgétaire, opérations non budgétaires comme les emprunts, les opérations au nom et pour le compte de tiers, encaissements et décaissements sur compte de tiers)	Tableau 4 de la liasse budgétaire : équilibre financier
Déclinaison mois par mois des flux de trésorerie en décomposant les opérations fléchées et non budgétaires.	Tableau 7 de la liasse budgétaire : plan de trésorerie
Suivi des opérations pluriannuelles liées aux recettes fléchées	Tableau 8 de la liasse budgétaire : opérations sur recettes fléchées
Suivi des opérations pluriannuelles précisant leurs modalités de financement et notamment les financements fléchés.	Tableau 9 de la liasse budgétaire : opérations pluriannuelles
Niveaux initiaux, flux de l'année, niveaux finaux des principaux agrégats financiers dont la trésorerie fléchée.	Tableau de la liasse budgétaire : synthèse budgétaire et comptable
Encaissements et décaissements sur opérations non budgétaires	Balance comptable
Encaissements exceptionnels en attente d'un dénouement	Balance comptable

Source : Mission à partir du guide de la DGESIP et du recueil des règles budgétaires des organismes réalisé par la direction du budget.

Enfin, si l'analyse des engagements de l'établissement est nécessaire pour lui permettre de connaître ses besoins de trésorerie de l'année, l'utilisation de l'enquête de trésorerie par la DGESIP, conduisant à identifier un niveau de « trésorerie gagée » agrégée à l'échelle de l'ensemble des établissements est plus discutable. Par ailleurs, le concept de trésorerie « libre d'emploi » contribue à alimenter une conception rigide de la trésorerie par les établissements.

Aussi, si le guide d'analyse de la trésorerie peut être un outil à l'usage des établissements et des rectorats, l'ensemble des autres composantes de la « trésorerie gagée » listées apparaissent déjà dans les tableaux de la liasse budgétaire et doivent être analysées et discutées dans ce cadre. **Néanmoins, les opérations pluriannuelles autofinancées, mais n'ayant pas encore fait l'objet d'engagement juridique devraient pouvoir être identifiées dans la liasse budgétaire, ce qui n'est pas possible en l'état actuel des normes. Il serait ainsi nécessaire de faire évoluer cette liasse budgétaire.**

Les opérations qui seraient intégrées dans ce nouveau document devraient être dûment justifiées à partir d'études de faisabilité argumentées.

Ainsi, si les établissements remplissent correctement, au niveau de la liasse budgétaire, le tableau 8 des recettes fléchées, le tableau 4 de l'équilibre financier, plus particulièrement les opérations non budgétaires, et un nouveau tableau, également intégré à la liasse budgétaire, permettant d'identifier les opérations pluriannuelles autofinancées n'ayant pas encore fait l'objet d'engagement juridique, **l'agrégation de ces montants permettra de connaître avec certitude le montant de la trésorerie non disponible.**

Proposition n° 4 : Intégrer à la liasse budgétaire des EPSCP un document retraçant les projets d'investissement à venir autofinancés, qui n'ont pas encore fait l'objet d'un engagement juridique (DB, DGFIP).

6. L'analyse des indicateurs budgétaires permet d'apprécier la soutenabilité budgétaire de la situation des établissements

6.1. Le taux d'exécution en fin d'exercice est, de manière constante, très éloignée des prévisions portées aux budgets initiaux

La mission a constaté que les établissements d'enseignement supérieur présentent de manière structurelle des écarts importants entre budgets initiaux (BI) et comptes financiers (CF) : de manière agrégée, les budgets initiaux sont largement votés en déficit, tandis que les comptes financiers d'une même année laissent apparaître une situation plus favorable à la clôture. Cette situation transparaît par exemple dans les rapports annuels de performance (RAP) du PLF qui mettent en regard, pour une même année, les soldes budgétaires issus des BI et ceux des CF. À titre d'exemple, sur un périmètre légèrement différent de celui des établissements de la mission³¹, le tableau 10 présente l'écart moyen entre le solde budgétaire au CF et celui inscrit aux BI (cf.).

Cette situation a été expliquée par plusieurs interlocuteurs de la mission par un souci de prudence, mais également par le fait que les présidents d'universités peuvent souhaiter afficher des objectifs ambitieux, mais irréalistes dans leurs BI, conduisant à une inflation artificielle des dépenses.

Tableau 10 : Comparaison des soldes budgétaires issus des budgets initiaux et des comptes financiers, en k€

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Solde budgétaire BI	-439	-526	-679	- 615	-1 005	-1 126
Solde budgétaire CF	182	171	171	309	109	119
Écart moyen	-622	-697	-851	-925	-1 115	-1 246

Source : Rapports annuels de performance (RAP) opérateurs, comptes financiers. Périmètre : opérateurs « universités et assimilés » du P150.

6.2. Le solde budgétaire des établissements se dégrade de manière parallèle au résultat comptable

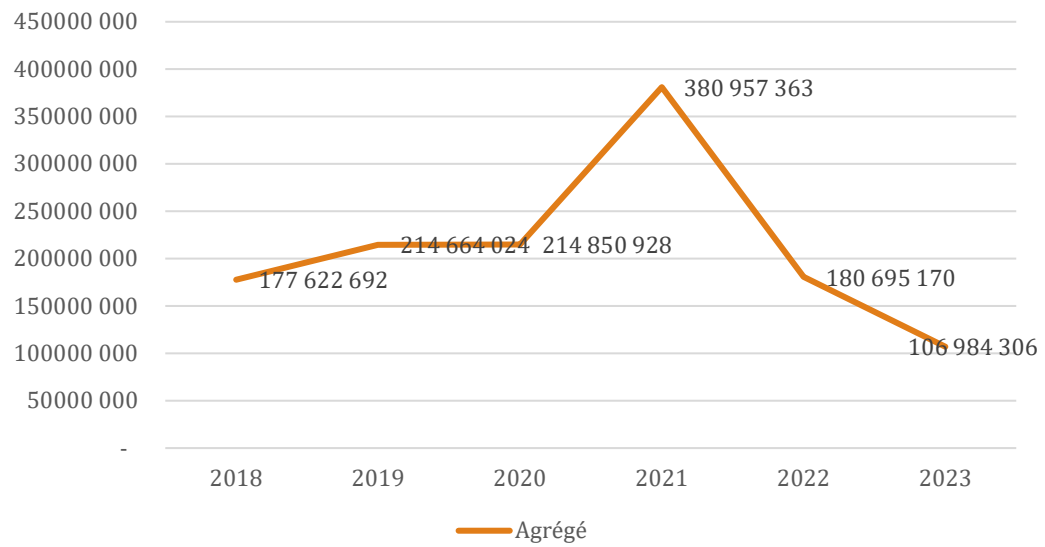
En agrégé, le solde budgétaire des établissements d'enseignement supérieur a diminué entre 2018 et 2023, passant de 177 M€ à 107 M€ (-66 %), après un pic à 381 M€ en 2021, après la crise sanitaire. Cette évolution est davantage tirée par la baisse des soldes déficitaires (-87 %) que par celle des soldes excédentaires (-38 %), indiquant une croissance du nombre d'établissements basculant vers ou accroissant le déficit, plutôt qu'une diminution de l'excédent des établissements en bonne santé financière. La part d'établissements excédentaires passe ainsi de 76 % en 2020 à 53 % en 2023, tandis que la part d'établissements déficitaires passe de 24 % à 47 %.

Cette dégradation, en apparence sévère, peut néanmoins s'expliquer, au moins pour partie, par une mobilisation des fonds de roulement qui peuvent contribuer à combler un déficit de fin d'exercice.

³¹ Il s'agit du périmètre des « universités et assimilés » présenté dans les rapports annuels de performance (RAP) du programme 150 (Recherche et enseignement supérieur) du projet de loi de finances (PLF).

Annexe I

Graphique 11 : Évolution du solde budgétaire agrégé des établissements entre 2018 et 2023



Source : Mission, à partir des données de la DGFIP issues des balances de la comptabilité générale des EES

Liste des propositions

Proposition n° 1 : Améliorer les modalités d'alimentation, de fiabilisation et de granularité du tableau de bord financier proposé en libre accès par le MESR, en lien avec la mise en service de l'infocentre INFINOE ; demander en parallèle aux établissements de respecter strictement les imputations comptables et budgétaires.

Proposition n° 2 : Imposer aux établissements de compléter à l'euro près le tableau 8 des recettes fléchées de la liasse budgétaire (DGESIP).

Proposition n° 3 : Supprimer la mention des provisions pour risques et charges du guide de la DGESIP sur la trésorerie des établissements (DGESIP).

Proposition n° 4 : Intégrer à la liasse budgétaire des EPSCP un document retraçant les projets d'investissement à venir autofinancés, qui n'ont pas encore fait l'objet d'un engagement juridique (DB, DGFIP).

ANNEXE II

Comparaison de modèles économiques des établissements publics d'enseignement supérieur

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	1
1. L'AUTONOMIE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FRANÇAIS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EST CROISSANTE, MAIS ELLE DEMEURE INFÉRIEURE À CELLE OBSERVÉE EN EUROPE.....	2
1.1. Les réformes législatives de 1968 à 2020 ont progressivement accru l'autonomie des universités françaises, renforçant leur capacité stratégique et de gestion	2
1.2. Les universités françaises affichent un niveau d'autonomie qualifié de « moyen-bas » en Europe, particulièrement sur le plan financier	3
2. LA FRANCE SE SINGULARISE PAR DES DOTATIONS PUBLIQUES PLUS IMPORTANTES QUE SES VOISINS EUROPÉENS ET QUI INCITENT MOINS À LA PERFORMANCE DES ÉTABLISSEMENTS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	5
2.1. La mission a constitué un échantillon comparatif de huit États européens : Allemagne, Danemark, Espagne, Finlande, Irlande, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni	5
2.2. La comparaison européenne laisse apparaître deux modèles : un modèle fondé sur des droits d'inscription gratuits ou peu élevés et une forte dotation publique, auquel appartient la France dont la dotation publique est moins basée sur des critères de performance, et un modèle fondé sur des droits de scolarité plus élevés.....	6

Synthèse

Les universités françaises ont progressivement gagné en autonomie depuis 1968. La loi du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur a créé les universités pluridisciplinaires autonomes et placé à leur tête un président élu et doté de conseils représentatifs. La loi du 26 juillet 1984 a renforcé la démocratie universitaire en élargissant les conseils et en confortant l'autonomie des universités. En 1999, la création des contrats quadriennaux entre l'État et les universités a accru la capacité des universités à définir leur politique d'établissement. En 2007, la loi relative aux libertés et responsabilités des universités renforce les pouvoirs des présidents des universités et introduit des responsabilités et compétences élargies, augmentant ainsi l'autonomie budgétaire des établissements. Enfin, la loi du 22 juillet 2013 et l'ordonnance du 12 décembre 2018 facilitent les regroupements et coopérations entre les établissements.

Néanmoins, les universités françaises se singularisent des autres universités européennes par une autonomie plus faible et une part de dotations publiques dans leurs recettes qui sont plus importantes et qui incitent moins à la performance.

Renforcée, l'autonomie des universités françaises est plus faible que celle dont bénéficient les autres universités européennes, en particulier sur le plan financier. Selon une étude publiée en 2023 par la *European University Association*, les universités françaises se situent dans la moyenne basse en termes d'autonomie par rapport à leurs homologues de 35 pays européens. En effet, la France se classe 24^e en termes d'autonomie organisationnelle, 27^e en termes d'autonomie financière, 31^e en termes de gestion des ressources humaines et 32^e en termes d'autonomie académique. En matière d'autonomie financière, la faible autonomie relative des établissements français par rapport aux établissements européens s'explique par la combinaison de plusieurs facteurs. Si les établissements français peuvent être propriétaires de leur patrimoine immobilier, ils ne le sont pas dans leur majorité, et par ailleurs ils ne peuvent pas accéder à des emprunts supérieurs à un an (à l'exception de ceux auprès de la Banque européenne d'investissement et de la Banque des territoires), ni fixer librement les droits de scolarité.

La mission, qui a constitué un échantillon comparatif de huit États européens (l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, l'Irlande, l'Italie, le Royaume-Uni et les Pays-Bas) et s'est appuyée sur le réseau des attachés de coopération universitaire, a constaté que deux modèles économiques se distinguent :

- ◆ **un premier modèle fondé sur des droits de scolarité peu élevés ou gratuits, et une prépondérance de la dotation publique (entre 75 % et 82 % des recettes totales).** Dans cette catégorie figurent l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne et la Finlande¹ ;
- ◆ **un second modèle fondé sur des droits de scolarité plus élevés (de 32 à 57 %), des ressources propres importantes (entre 61 % et 93 %) et une faible part de la dotation publique (inférieure à 40 %).** L'Irlande et le Royaume-Uni relèvent de cette catégorie.

La France appartient à la première catégorie : ses établissements sont majoritairement financés par la dotation publique, les droits de scolarité sont peu élevés et leurs ressources propres faibles. En revanche, elle se singularise des autres pays de cette catégorie par une dotation publique qui prend peu en compte la performance des établissements.

¹ Même si les données récoltées pour l'Italie et les Pays-Bas sont incomplètes, ces deux pays se rapprochent davantage de ce premier modèle, malgré des droits d'inscription plus élevés en moyenne.

1. L'autonomie des établissements publics français d'enseignement supérieur est croissante, mais elle demeure inférieure à celle observée en Europe

1.1. Les réformes législatives de 1968 à 2020 ont progressivement accru l'autonomie des universités françaises, renforçant leur capacité stratégique et de gestion

L'autonomie des universités françaises a été confortée et renforcée par les réformes successives depuis 1968² :

- ◆ 1968 : la loi du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur (dite « Faure) crée les universités pluridisciplinaires autonomes, qui regroupent plusieurs facultés perdant leur autonomie. Une gouvernance universitaire avec un président élu et des conseils représentatifs est introduite ;
- ◆ 1984 : la loi du 26 juillet 1984 (dite « Savary ») renforce la démocratie universitaire avec des conseils élargis et confirme l'autonomie des universités ;
- ◆ 1989 : les contrats quadriennaux entre le ministère et chaque université sont introduits pour définir des objectifs stratégiques. Ceci développe la capacité des universités à définir leur propre politique d'établissement ;
- ◆ 2007 : la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU (cf. encadré 1), outre le renforcement des pouvoirs des présidents d'université, introduit des « responsabilités et compétences élargies (RCE) », permettant une gestion autonome des budgets, y compris de la masse salariale (cf. encadré 1) ;
- ◆ 2013 : la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche (dite « Fioraso ») fusionne les conseils (scientifique et des études) en un conseil académique et renforce la coopération entre établissements en promouvant des regroupements territoriaux pour améliorer la visibilité internationale et l'efficacité de la recherche et de l'enseignement supérieur.

Par ailleurs, l'ordonnance du 12 décembre 2018 sur les établissements publics expérimentaux (EPE) permet aux universités d'adopter des statuts expérimentaux pendant une période de dix ans. Elle facilite la création de regroupements entre universités et grandes écoles. Le renforcement des établissements, et la faculté même ouverte aux établissements volontaires de se regrouper peuvent être interprétés comme le signe d'une autonomie croissante dont les universités bénéficient dans leur gouvernance et leur organisation.

² Voir Frédéric Forest (dir.), *Les universités en France*, Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2021.

Encadré 1 : Loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU)

Promulguée le 10 août 2007, la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) avait pour principaux objectifs de :

- accroître l'autonomie des universités, en leur permettant de mieux gérer leurs ressources humaines, financières, et patrimoniales ;
- renforcer la gouvernance des universités, en centralisant les décisions stratégiques autour du président de l'université, avec un pouvoir élargi ;
- stimuler l'excellence académique, en favorisant la recherche et l'innovation tout en rendant les universités plus attractives et mieux intégrées dans leur environnement socio-économique.

En vertu de cette loi, les universités ont obtenu la capacité de gérer un budget global incluant les salaires des personnels et la possibilité de devenir propriétaire de leur patrimoine immobilier via un transfert de propriété à titre gratuit de l'État (« dévolution »). Sur le plan de ses missions principales, elles ont dorénavant la capacité d'adapter les formations aux besoins spécifiques de leur territoire et du marché de l'emploi et la possibilité de prendre des participations, de participer à des groupements et de créer des filiales.

Enfin, depuis l'adoption de cette loi, les universités peuvent constituer des fondations, partenariales ou universitaires, pour attirer le mécénat et diversifier leurs ressources financières.

Source : Mission.

1.2. Les universités françaises affichent un niveau d'autonomie qualifié de « moyen-bas » en Europe, particulièrement sur le plan financier

La mission s'est attachée à reprendre une étude annuelle comparative de l'autonomie des universités en Europe publiée en 2023 par l'European university association (EUA)³, en retenant seulement les pays de l'échantillon décrit (cf. tableau 1). L'étude vise à décrire les dynamiques de gouvernance dans un contexte de transformation des systèmes d'enseignement supérieur.

Afin de déterminer le niveau d'autonomie des universités, la classification s'appuie sur quatre dimensions clés :

- ◆ **autonomie organisationnelle** : capacité à définir la structure académique et administrative, la gouvernance et les mécanismes de nomination des dirigeants, etc. ;
- ◆ **autonomie financière** : aptitude à gérer les financements, à lever des fonds, à fixer des frais de scolarité, à posséder ou vendre des biens immobiliers, etc. ;
- ◆ **autonomie en matière de ressources humaines** : capacité de recruter, promouvoir et gérer le personnel universitaire, etc. ;
- ◆ **autonomie académique** : liberté de concevoir des programmes, de fixer les critères d'admission, de choisir la langue d'enseignement, etc.

Dans chaque dimension sont examinées les contraintes de la législation et la réglementation du pays, décrites comme des « restrictions à l'autonomie ». L'ensemble de ces restrictions sont combinées et pondérées pour aboutir à un score, pour lequel la valeur 100 correspond à l'existence d'aucune des restrictions recensées.

³ European university association (EUA), *University Autonomy in Europe IV : The Scorecard 2023, 2024*

Annexe II

Tableau 1 : Degré d'autonomie des établissements dans les quatre dimensions clés retenues

Pays	Autonomie organisationnelle	Autonomie financière	Autonomie en gestion RH	Autonomie académique
France	57	44	44	42
Allemagne	58 à 77	43 à 54	49 à 63	87 à 89
Danemark	87	69	86	72
Espagne	55	52	50	57
Finlande	93	67	92	90
Irlande	76	63	58	89
Italie	65	70	49	56
Pays-Bas	83	66	92	46
Royaume-Uni	100	80 à 89	96	89

Source: University autonomy in Europe IV – The scorecard 2023, European university association (EUA).

En combinant les notes obtenues dans les quatre dimensions clés, sur 35 systèmes d'enseignement supérieur examinés (Allemagne, Belgique et Royaume-Uni présentent plusieurs systèmes), **la France se classe 24^e en matière d'autonomie organisationnelle** (-4 places par rapport à 2017⁴), **27^e en matière d'autonomie financière**, **31^e pour la gestion des ressources humaines** (-4 places par rapport à 2017) **et 32^e concernant l'autonomie académique** (-5 places par rapport à 2017). Néanmoins, le score mesuré pour la France progresse de quelques points en termes d'autonomie académique (+5 points) ainsi qu'en termes de gestion des ressources humaines (+1 point).

L'autonomie financière repose sur plusieurs indicateurs :

- ◆ **allocation interne des financements publics** : dans certains pays, les subventions publiques sont allouées en fonction des priorités stratégiques, tandis que dans d'autres, cette allocation est encadrée par des réglementations strictes. Les universités françaises reçoivent 76 % de leurs recettes *via* la subvention pour charges de service public ;
- ◆ **capacité à conserver des excédents** : la possibilité de réinvestir les excédents financiers constitue un facteur déterminant de flexibilité et de durabilité financière. Les universités françaises peuvent conserver les excédents issus de la subvention pour charge de service public sans restriction ;
- ◆ **emprunts** : l'accès au crédit est une composante de l'autonomie financière, permettant aux universités de financer des projets d'envergure. Les universités françaises ont seulement le droit de mobiliser des emprunts de courte durée (moins d'un an) ou des prêts octroyés par la Banque européenne d'investissement ou par la banque des territoires ;
- ◆ **propriété et gestion du patrimoine immobilier** : la capacité de posséder, vendre ou gérer des biens immobiliers est une caractéristique qui varie considérablement entre les systèmes. La propriété immobilière universitaire reste marginale. En France, si la dévolution du patrimoine immobilier de l'État vers les établissements est possible, seuls sept établissements en bénéficient après en avoir fait la demande ; s'ils peuvent valoriser leur patrimoine, y compris dorénavant par la vente des terrains et des bâtiments, cela est restreint au patrimoine du domaine privé (c'est-à-dire ne contribuant pas à la réalisation d'une mission de service public) ;
- ◆ **fixation des frais de scolarité** : ce critère révèle des différences significatives entre les pays, certains laissant aux universités la possibilité de fixer librement les frais, d'autres imposant des plafonds ou interdisant toute facturation.

⁴ Mais seulement 29 systèmes d'enseignement supérieurs étaient recensés en 2017.

La combinaison de ces facteurs permet d'évaluer la capacité des universités à diversifier leurs sources de revenus et à planifier leurs investissements de manière autonome.

L'EUA considère que des systèmes avec une plus grande autonomie financière tendraient à être mieux préparés à répondre aux défis actuels, tels que la concurrence internationale et l'évolution rapide des besoins en formation et en recherche. Toutefois, cette autonomie nécessiterait une gestion responsable et des mécanismes de redevabilité solides pour garantir un alignement sur les objectifs stratégiques nationaux et régionaux. La France obtient le score d'autonomie le plus faible parmi les pays retenus dans l'échantillon.

2. La France se singularise par des dotations publiques plus importantes que ses voisins européens et qui incitent moins à la performance des établissements de l'enseignement supérieur

2.1. La mission a constitué un échantillon comparatif de huit États européens : Allemagne, Danemark, Espagne, Finlande, Irlande, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni

Le modèle économique **peut être défini comme la répartition entre les recettes et les dépenses déterminée pour créer de la valeur et aboutir à un équilibre financier.** La part des ressources propres⁵ dans les recettes des universités demeure marginale et égale à 24 %, bien qu'ayant augmenté de 38 % depuis 2019(cf. tableau 2).

Les recettes des établissements publics de l'enseignement supérieur sont composées à 76 % de la subvention pour charge de service public (SCSP) que l'État attribue aux universités. Or, cette prépondérance de la SCSP dans les produits des universités traduit leur dépendance à une dotation de l'État dont elles ne maîtrisent pas le produit.

Tableau 2 : Évolution des ressources des établissements publics de l'enseignement supérieur en M€ (2019-2023)

Synthèse	2019	2020	2021	2022	2023	Répartition 2023
SCSP et dotations ministères	12 275	12 516	12 940	13 271	13 847	76,0 %
Financements publics nationaux et internationaux	997	996	1 115	1 282	1 497	8,2 %
Apprentissage, formation pro.	520	616	782	941	1 023	5,6 %
Droits d'inscription	417	429	478	472	500	2,7 %
Fiscalité affectée*	304	307	310	307	333	1,8 %
Collectivités territoriales	218	200	191	219	224	1,2 %
Produits de la recherche	154	142	173	183	192	1,1 %
Exploitation de l'immobilier	70	59	66	74	88	0,5 %
Mécénat	5	6	4	5	7	0,0 %
Divers	471	369	428	386	505	2,8 %
Total recettes	15 431	15 640	16 487	17 140	18 216	100,0%

Source : Mission à partir des données comptables de la Direction générale des finances publiques.

⁵ Les ressources propres désignent des ressources hors subvention pour charge de service public (SCSP).

Annexe II

Pour comparer la situation des établissements publics français de l'enseignement supérieur avec d'autres pays européens, la mission a constitué un échantillon de huit États européens⁶ représentant différents modèles économiques et dont les politiques de droits d'inscription sont variées (cf. annexe V). Pour ce faire, la mission a adressé aux attachés de coopération éducative et universitaire en poste au sein des ambassades de France dans ces États. En outre, la mission a étudié pour chacun de ces pays les études disponibles en source ouverte.

2.2. La comparaison européenne laisse apparaître deux modèles : un modèle fondé sur des droits d'inscription gratuits ou peu élevés et une forte dotation publique, auquel appartient la France dont la dotation publique est moins basée sur des critères de performance, et un modèle fondé sur des droits de scolarité plus élevés

Deux catégories de modèles apparaissent (cf. graphique 1) :

- ◆ **un premier modèle fondé sur des droits de scolarité peu élevés ou gratuits et une prépondérance de la dotation publique (entre 75 % et 82 %).** À cette catégorie appartiennent la France, l'Espagne, l'Allemagne, le Danemark et la Finlande : la dotation publique (versée majoritairement par l'État au Danemark et en Finlande, mais majoritairement par les régions en Espagne et en Allemagne) y varie de 74 % (Allemagne) à 82 % (Finlande) et les droits d'inscriptions sont gratuits ou peu élevés⁷ ;
- ◆ **un second modèle, qui caractérise le Royaume-Uni⁸ et l'Irlande, fondé sur des droits de scolarité plus élevés,** dont la part dans les ressources propres varie entre 32 et 57 %. Ce modèle se caractérise également par une part importante des ressources propres (entre 61 % et 93 %) et, réciproquement, une faible part des ressources publiques (7 % au Royaume-Uni, 39 % en Irlande).

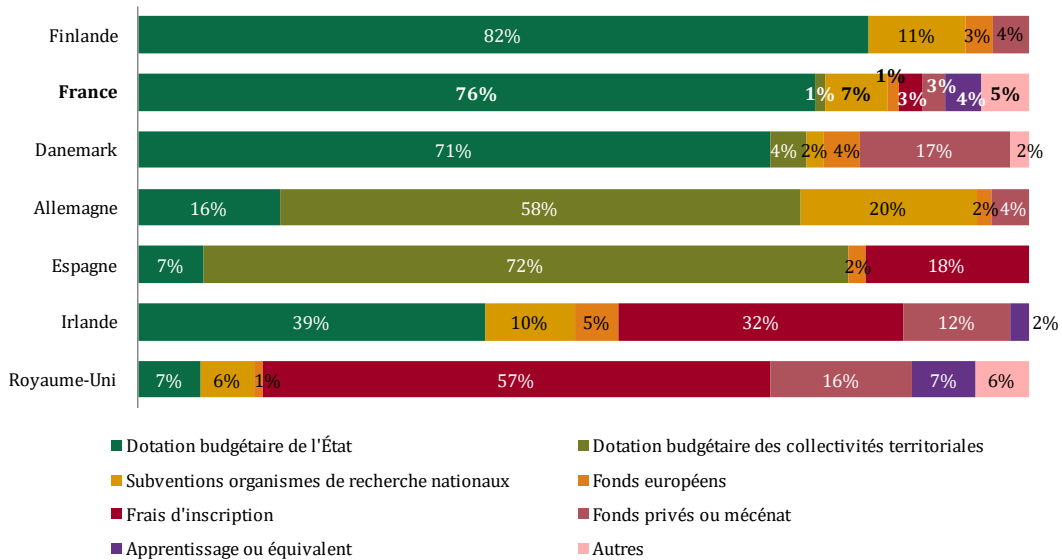
⁶ Allemagne, Danemark, Espagne, Finlande, République d'Irlande, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni.

⁷ Les données récoltées pour l'Italie et les Pays-Bas étant incomplètes, elles ne sont pas reportées dans le graphique. Néanmoins, ces deux pays se rapprochent davantage de ce premier modèle, malgré des droits d'inscription plus élevés en moyenne, à l'instar de l'Espagne.

⁸ Avec cependant une différence notable entre les nations qui composent le Royaume-Uni, particulièrement sur les droits d'inscription.

Annexe II

Graphique 1 : Décomposition (en %) des ressources des établissements d'enseignement supérieur en France, Finlande, Danemark, Irlande, Allemagne, Espagne et Royaume-Uni



Source : Mission, questionnaire aux ambassades⁹. Note de lecture : frais d'inscription au Royaume-Uni¹⁰.

La France appartient à la première catégorie : les établissements sont principalement financés par la subvention pour charge de service public, les droits d'inscription y sont faibles et la part des autres ressources propres est minoritaire (24 %).

Néanmoins, la France se singularise des autres pays financés par la subvention publique en raison de ressources propres plus faibles que dans ces trois pays :

- ◆ la part des fonds européens dans les recettes des établissements est un peu plus élevée au Danemark, en Finlande et en Espagne qu'en France : respectivement 4 %, 3 % et 2 % contre 1 % pour la France ;
- ◆ les fonds privés contribuent davantage au financement des établissements danois et finlandais qu'au financement des établissements français : respectivement 17 % et 4 % contre moins de 1 % en France ;
- ◆ la part des frais d'inscription dans les recettes des établissements est plus forte en Espagne (18 %) qu'en France. De plus, au Danemark et en Finlande, les droits de scolarité appliqués aux étudiants extracommunautaires sont élevés.

En outre, **contrairement à la France, la subvention publique attribuée par l'État aux établissements au Danemark, en Finlande et en Espagne comprend des critères accordant une large part à la performance de l'établissement :**

⁹ Les données de *benchmark* de l'organisation pour la coopération et le développement en Europe (OCDE) couvrent l'enseignement supérieur privé, soit un périmètre différent de celui de la mission, n'ont pas été retenues.

¹⁰ Selon un rapport à la Chambre des Communes de novembre 2024, les droits d'inscription financés par des prêts à remboursement contingent ont un coût à long terme pour le gouvernement estimé à 27 % de leur montant annuel.

Annexe II

- ◆ **au Danemark**, le système de financement réformé en 2017¹¹ combine un financement de base (historique et fixe)¹², un financement basé sur les activités (en fonction des crédits validés par les étudiants)¹³ et des incitations à la performance (liées à la durée des études et au taux d'emploi des diplômés)¹⁴. Ce modèle vise à encourager la qualité de l'enseignement, l'insertion professionnelle tout en limitant les frais de scolarité et en augmentant l'autonomie institutionnelle. Des mécanismes de financement complémentaires affectent des fonds pour soutenir des priorités gouvernementales spécifiques. Le financement public de la recherche dépend également d'un modèle de performance ou du nombre d'étudiants selon les filières ;
- ◆ **en Finlande**, la dotation publique se décompose en une dotation annuelle d'une part et un contrat quadriennal de performance, issu d'un dialogue entre chaque établissement et le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, d'autre part. Ce contrat couvre la stratégie de l'établissement, son profil, ses principaux domaines de compétences, les domaines émergents de l'institution universitaire ou encore les objectifs de formation. Au total, le mode d'allocation est orienté vers la performance : à 76 % pour les universités et à 95 % pour les universités de sciences appliquées. La mission souligne que les contrats de performance pour le quadriennal 2025-2028 comprennent plusieurs évolutions dont une incitation au développement de financements d'origine internationale ou issus du secteur privé, ainsi qu'à l'autonomie des établissements. Le poids des différents déterminants de la subvention sont détaillés dans le tableau 3 ;
- ◆ **en Espagne**, dans un État régionalisé où le financement public relève à 74 % des collectivités territoriales, les communautés autonomes concluent avec les établissements des contrats ou accords pluriannuels comportant des financements mais également des objectifs et une évaluation de l'atteinte de ces objectifs¹⁵. Concrètement, le programme de financement pluriannuel comprend trois axes de financement basés sur (i) le financement structurel de base, (ii) le financement structurel pour des besoins spécifiques et (iii) le financement par objectifs. Les cinq objectifs stratégiques sont (i) la garantie du droit fondamental à l'éducation, ainsi que l'équité, l'égalité des chances dans l'accès au système éducatif espagnol, (ii) la requalification du personnel enseignant et chercheur, (iii) la promotion de la recherche scientifique et technique, l'innovation dans tous les secteurs, (iv) la promotion de l'internationalisation du système universitaire espagnol et (v) la numérisation du système universitaire espagnol. Pour chacun de ces objectifs sont définis des sous-objectifs spécifiques.

¹¹ endelig-aftale-nyt-bevillingssystem-for-de-videregaende-uddannelser.pdf.

¹² Grundtilskud.

¹³ Aktivitetstilskud.

¹⁴ Resultatstilskud.

¹⁵ Voir article 81 de la loi organique du système universitaire de mars 2023.

Annexe II

Tableau 3 : Déterminants de la subvention publique orientée vers la performance en Finlande pour le quadriennal 2025-2028

Déterminant par domaine d'activité	Universités (en %)	Universités de sciences appliquées (en %)
Éducation	42 %	76 %
<i>dont nombre de licence décernés</i>	19 %	-
<i>dont nombre de licences décernées</i>	11 %	56 %
<i>dont formation continue (sans coopération avec d'autres institutions)</i>	4 %	8 %
<i>dont formation continue (avec coopération avec d'autres institutions)</i>	1 %	1 %
Taux d'insertion professionnelle des diplômés	2 %	3 %
Sondages auprès des diplômés	2 %	3 %
Nombre d'enseignants de l'enseignement professionnel formés	3 %	3 %
Recherche	34 %	19 %
<i>dont nombre de docteurs</i>	9 %	-
<i>dont publications scientifiques</i>	14 %	2 %
<i>dont financements compétitifs (nationaux et internationaux)</i>	12 %	-
<i>dont nombre de masters</i>	-	6 %
<i>dont financements de recherche et développement externes</i>	-	11 %
Priorités politiques	24 %	5 %
<i>dont financement de développements stratégiques</i>	15 %	5 %
<i>dont obligations nationales</i>	9 %	-

Source : Benchmark réalisé par la mission.

En Irlande, des contrats de performance sont également conclus entre l'État et les établissements. La Higher Education Authority (HEA) qui attribue les subventions prend en compte quatre critères : les effectifs étudiants, la performance académique et institutionnelle, l'inclusivité et l'accessibilité et, enfin, les objectifs nationaux. La part performance inclut notamment l'amélioration des taux de diplomation et d'employabilité, les indicateurs de recherche et le développement durable ou encore l'engagement civique.

ANNEXE III

Les ressources propres d'origine publique

SOMMAIRE

1. LES FINANCEMENTS COMPÉTITIFS NATIONAUX SE SONT FORTEMENT ACCRUS AU COURS DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES	1
1.1. L'ANR est le principal financeur et les établissements d'enseignement supérieur les principaux bénéficiaires des PIA.....	1
1.2. Les financements compétitifs ne couvrent pas tous les coûts indirects et complexifient la gestion.....	16
2. SI LA PERFORMANCE DES EPSCP DANS LA PARTICIPATION AUX PROGRAMMES EUROPÉENS EST DIFFICILE À APPRÉCIER, DES MARGES DE PROGRÈS OBJECTIVES INVITENT À RELANCER UNE DÉMARCHE D'ACCOMPAGNEMENT ET D'INFLUENCE	21
2.1. Le taux de retour de la France sur les financements issus des programmes européens de recherche est insuffisant, en particulier sur le pilier II	23
2.2. Les niveaux de mobilisation des établissements autour de la recherche de financements européens sont hétérogènes, en dépit des plans d'action déjà mis en œuvre	28
2.3. La propension des établissements à collecter des ressources propres européennes s'accroît avec sa propension à bénéficier de financements compétitifs nationaux.....	36
2.4. Le potentiel de ressources supplémentaires est estimé à environ 200 M€ à horizon 2030.....	40
3. L'APPRENTISSAGE CONSTITUE UNE RESSOURCE PROPRE INDISPENSABLE MAIS AU POTENTIEL D'AUGMENTATION LIMITÉ	41
3.1. Les ressources issues de l'apprentissage sont très largement dépendantes des financements publics de cette activité	41
3.2. Les ressources propres issues de l'apprentissage ont connu une hausse importante, devenant <i>de facto</i> un relais de croissance du financement de la formation.....	44
3.3. L'apprentissage génère probablement des gains nets en agrégé, mais les marges varient selon les filières, les organisations et les établissements.....	47
3.4. Dans un contexte de baisse probable du nombre d'apprentis dans l'enseignement supérieur, les établissements doivent s'appuyer davantage sur la comptabilité analytique.....	48
4. LE FINANCEMENT ISSU DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EST HÉTÉROGÈNE SELON LES TERRITOIRES ET S'ÉLÈVE À 223 M€ EN 2023	49

Annexe III

Parmi les ressources propres des établissements publics d'enseignement supérieur, la mission a classé dans la catégorie des ressources propres publiques :

- **les financements publics :**
 - **nationaux** : crédits attribués selon des modalités compétitives, principalement par l'agence nationale de la recherche (ANR) ou dans le cadre des plans d'investissement d'avenir (PIA) successifs ;
 - **européens** : financements européens de la recherche, en particulier issus du programme-cadre Horizon Europe ;
 - **locaux** : ressources issues des contrats de plan État-région, d'appels à projets régionaux ou de subventions directes.
- ♦ **les financements privés dépendant majoritairement d'une subvention publique** : les ressources issues de l'accueil et de la formation d'apprentis, dont le nombre et le montant de prise en charge sont très largement dépendants des décisions prises par le législateur et le pouvoir réglementaire en matière de financement.

Afin d'isoler ces différentes ressources, la mission s'est appuyée sur les données comptables des établissements, dont il convient de préciser certaines limites :

- ♦ la granularité des données de la comptabilité générale des établissements ne permet pas de retracer l'origine des ressources avec précision : les ressources européennes sont classées dans un seul compte ne distinguant pas les ressources destinées à la recherche de celles issues d'autres programmes-cadres ;
- ♦ la complétion des comptes est variable selon les comptes (cf. annexe I) ;

Une partie des financements compétitifs transitent *via* les Comue et les fondations de coopération scientifique, ce qui conduit à ne pas pouvoir les identifier dans les lignes afférentes dans les comptes des universités.

1. Les financements compétitifs nationaux se sont fortement accrues au cours des cinq dernières années

1.1. L'ANR est le principal financeur et les établissements d'enseignement supérieur les principaux bénéficiaires des PIA

1.1.1. L'ANR alloue ses financements propres ainsi que la plus grande part des financements « programmes d'investissement d'avenir »

Les financements compétitifs désignent l'ensemble des financements dont l'obtention est subordonnée à la candidature à un appel à projet (AAP) visant à mettre en concurrence plusieurs acteurs. Sous le double effet de la mise en place des programmes d'investissement d'avenir (PIA) à compter de 2010 et de l'accroissement des moyens de l'agence nationale de la recherche (ANR) avec la loi de programmation de la recherche (LPR) à partir de 2020, les financements compétitifs ont pris une place croissante dans les ressources des établissements d'enseignement supérieur et des organismes nationaux de recherche.

Annexe III

Le financement compétitif est consacré par la loi de programme pour la recherche de 2006 qui conforte l'ANR créée en 2005. Ce mode de financement est destiné à allouer les crédits aux thématiques prioritaires et aux meilleures équipes. Selon l'OCDE (2018), « il existe des preuves dans la littérature académique que l'excellence scientifique est liée à la compétition entre les chercheurs, et que les scientifiques évalués par des standards internationaux compétitifs produisent une recherche de meilleure qualité. La littérature académique a aussi montré un lien entre le degré de compétition des systèmes de recherche et la productivité scientifique »¹.

Les PIA ont pour leur part eu un objectif de transformation structurante de l'enseignement supérieur et de la recherche, visant une plus grande différenciation des établissements. Le PIA a été engagé par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010. Sur le fondement des recommandations de la commission présidée par M. Alain Juppé et M. Michel Rocard, il a été conçu comme un programme d'investissement pluriannuel de long terme pour créer de la richesse et de l'emploi. Il s'agit de consacrer un effort d'investissement exceptionnel, ciblé sur les projets les plus structurants et prometteurs pour l'avenir en matière d'enseignement, de recherche et d'innovations économiques et sociales, au-delà des actions poursuivies par les ministères dans le cadre budgétaire habituel. L'attribution des crédits s'est faite sur la base d'une mise en concurrence réelle.

Les financements compétitifs nationaux relèvent de deux grandes catégories :

- ◆ les financements classiques de l'ANR (relevant du « plan d'action ») ; 1 193 M€ ont été décaissés au profit des appels à projets en 2023, dont 427,3 M€ pour les établissements d'enseignement supérieur² ;
- ◆ les financements des programmes d'investissement d'avenir (PIA et France 2030) ; ils sont distribués par plusieurs opérateurs (ANR, CDC, BPI). L'essentiel des PIA concernant l'enseignement supérieur et la recherche transite par l'ANR.

Tableau 1 : Proportion des projets PIA au bénéfice de l'enseignement supérieur et de la recherche par opérateur

Opérateur	En % des projets	En % des montants (dotations prévisionnelles)
ANR	77%	93%
Caisse des dépôts et consignations	16%	4,7%
BPI France	7%	2,3%
Total	100%	100%

Source : DGESIP

1,6 Mds € ont ainsi été décaissés en 2023 par l'ANR au titre des PIA, dont 633,2 M€ bénéficient à des établissements d'enseignement supérieur³.

En complément, **certains acteurs nationaux ont adopté le modèle du financement compétitif : des collectivités locales pratiquent ainsi l'appel à projet pour l'octroi de financements relatifs à la recherche ou à la vie étudiante⁴ ou des fondations nationales.** Au total, plus d'une dizaine d'opérateurs contribuent à la mise en place de ces financements compétitifs. L'ANR reste néanmoins de loin le premier financeur des financements compétitifs dédiés à l'enseignement supérieur et à la recherche.

¹ Mentionné dans le rapport du Groupe de travail 1 préparatoire à la loi de programmation pluriannuelle de la recherche « Financement de la recherche », Antoine Petit, Sylvie Retailleau, Cédric Villani, 23/09/2019.

² ANR, Rapport d'activité 2023

³ ANR, Versements EES par année, document communiqué à la mission par la DGESIP

⁴ C'est le cas de la région Île-de-France ou de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Encadré 1 : Les financeurs présents sur la plateforme nationale « appels à projets recherche »

Depuis septembre 2021, le portail « appels à projets recherche » mis en place par l'ANR centralise toutes les informations sur les appels à projets et à candidatures portés par l'Agence de la transition écologique (ADEME), l'Agence nationale de la recherche (ANR), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), l'Agence nationale de recherche sur le sida et les hépatites virales (ANRS) | Maladies infectieuses émergentes, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) et l'Institut national du cancer (INCa).

D'autres financeurs publient une partie de leurs appels à projets sur la plateforme : l'Institut pour la Recherche en Santé Publique (IReSP), le centre national de ressources et de résilience (Cn2r), la FIRAH (fondation d'utilité publique dédiée à la recherche appliquée sur le handicap), le fonds national pour la science ouverte, la fondation de France, la fondation Maison des Sciences de l'Homme, la fondation pour la recherche médicale, la fondation recherche endométriose (FRE), la fondation pour l'audition, la fondation Santé Environnement, France Parkinson, France Sclérose en Plaques, France Stratégie, la fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB), Health Data Hub, l'institut des études et de la recherche sur le droit et la justice, certaines collectivités territoriales, etc.

Les financements compétitifs bénéficient principalement à la recherche. Les AAP classiques de l'ANR se répartissent en⁵ :

- ◆ 758 M€ pour l'AAP « générique » : tout sujet de recherche peut être soutenu, la répartition thématique se faisant en fonction du nombre de projets déposés ;
- ◆ 36,1 M€ pour des actions spécifiques (par exemple : COVID-19, chlordécone, sargasses, intelligence artificielle...);
- ◆ 75,6 M€ pour la construction de l'espace européen de la recherche et l'attractivité internationale de la France ;
- ◆ 147,1 M€ pour l'innovation et la recherche partenariale public-privé : dont 107 M€ pour les instituts Carnot.

En termes de type de projets financés, les PIA ont financé depuis leur lancement à 60 % de projets consacrés à la recherche, les autres actions soutenues concernant la formation, la structuration, l'acquisition de matériels.

Au-delà du strict financement des projets de recherche, ces enveloppes obtenues via un processus compétitif peuvent elles-mêmes avoir pour objectif, en partie ou en tout, de stimuler ou d'enclencher un processus de recherche d'autres ressources propres (cf. encadré 2 et encadré 3).

Encadré 2 : Les appels à projets visant à stimuler l'obtention de ressources propres (hors financements européens)

Les appels à projets (AAP) visant à stimuler l'obtention de ressources propres sont les suivants :

- AAP soutenant le développement de l'ingénierie nécessaire au captage de ressources propres nouvelles :
 - ASDESR⁶, destinés exclusivement aux établissements d'enseignement supérieur, ont pour accroître leur capacité à développer et à diversifier leurs sources de financement (formation tout au long de la vie, de financements européens, mécénat, immobilier). Ils permettent notamment le recrutement de personnels disposant de compétences rares dans l'ESR, leur financement devant être à terme assuré par des ressources nouvelles liées au développement de l'activité concernée.

⁵ ANR, Rapport d'exécution du plan d'action, Bilan 2023, mars 2024 – hors « financements autres » : préciput hébergeur et site, INCA...

⁶ Accélération des stratégies de développement des établissements d'enseignement supérieur, financés par le PIA.

Annexe III

- le label « institut Carnot » : pour reconnaître et soutenir les laboratoires français qui développent la recherche partenariale, et plus particulièrement la recherche contractuelle bilatérale. Ils reçoivent un abondement financier calculé en fonction de leurs recettes contractuelles bilatérales avec les entreprises, ainsi que des revenus de licences conclues en exploitation de leur propriété intellectuelle. Ce financement permet de développer leurs compétences afin de conserver l'avance scientifique et de professionnaliser leurs pratiques contractuelles.
- AAP visant à développer les co-financements :
 - instituts hospitalo-universitaires (IHU)⁷ : intégrant un objectif de transfert de technologie et des co-financements et partenariats avec le secteur privé ;
 - sociétés d'accélération du transfert de technologie (SATT)⁸
 - IRT⁹ : campus d'innovation technologique de dimension mondiale regroupant des établissements de formation, des laboratoires de recherche appliquée publics et privés, des moyens de prototypage et de démonstration industrielle et des acteurs industriels sur un même site ;
 - chaires industrielles : l'ANR apporte entre 500 k€ et 1 M€ par an, qui doivent être complétés à due concurrence par une entreprise ;
 - Labcom : laboratoires communs entre les acteurs de la recherche académique, les acteurs socio-économiques et les entreprises, financés par l'ANR à hauteur de 363 k€ chacun, l'entreprise apportant un cofinancement.
- AAP représentant un financement non pérenne dont le relais doit être pris par l'arrivée de ressources propres nouvelles :
 - ASDESR,
 - de CMA¹⁰
 - NCU¹¹, où les modalités de pérennisation à l'échéance du financement sont un élément regardé attentivement par les jurys.

Encadré 3 : Les appels à projet visant à stimuler l'obtention de financements européens

Les financements ANR classiques soutiennent la participation de chercheurs français aux projets européens (mesure PAPFE du MESR, cf. *infra*). L'ANR a mis en place deux instruments pour promouvoir de futurs lauréats de l'ERC en France :

- **le programme Tremplin-ERC** soutient des candidats (100 k€) aux appels Starting Grant et Consolidator Grant de l'ERC dans des laboratoires français qui ont obtenu une note A, mais qui n'ont pas été retenus par l'ERC pour leur permettre de re-candidater les années suivantes à l'ERC. On observe environ deux fois plus de re-dépôts avec un taux de succès 1,5 fois plus élevé après un financement T-ERC ;

⁷ Financés par le PIA

⁸ Dispositif initialement financé par les PIA et désormais par l'ANR et le 0172 depuis la loi de programmation de la recherche de 2020

⁹ Financé par le PIA

¹⁰ L'appel à manifestation d'intérêt « Compétence et métiers d'avenir », lancé en décembre 2021 opéré conjointement par l'Agence nationale de la recherche et la Banque des Territoires, vise à répondre aux besoins en emplois et en compétences dont notre pays aura besoin. 937 M€ ont été engagés au profit de 251 projets portés par 522 acteurs de la formation, dont la majorité d'établissements d'enseignement supérieur

¹¹ L'action « Nouveaux cursus à l'université » lancé en 2017 a pour objectif de soutenir les universités, les écoles et les regroupements d'établissements qui souhaitent diversifier leur offre de formation en licence. Elle est dotée de 250 M€ de dotations décennales et de 30 M€ de subventions.

Annexe III

- **l'appel Access-ERC** est un instrument pilote créé à l'automne 2022. Il a pour objectif de promouvoir des candidatures de qualité Starting Grant de l'ERC dans des laboratoires français. Il s'agit de financer pendant 2 ans les travaux de chercheurs post-doctorants qui s'engagent à candidater à l'ERC à hauteur de 170 k€. Pendant cette phase pilote de trois ans, cet instrument est restreint aux sciences humaines et sociales, domaine dans lequel les lauréats de l'ERC sont peu nombreux en France. Une ouverture à d'autres domaines n'est pas exclue si la phase pilote est concluante. **Les résultats de la première édition de cet appel ont été publiés début 2023 : 147 projets ont été déposés et 33 projets sélectionnés (taux de succès 22 %) pour un budget de 5,5M€.**

L'ANR a également mis en place deux instruments auxquels sont associés les Points de Contact Nationaux (PCN) pour renforcer les participations françaises aux appels européens et internationaux en accompagnant les coordinateurs de projets européens implantés dans des laboratoires français :

- **le montage de réseau scientifique européen et international (appel MRSEI).** Cet instrument permet à des coordinateurs de consortium implantés dans des laboratoires français de consolider leur consortium et de préparer leur projet déposé dans des appels européens et internationaux (budget de 30 k€/projet, 457 projets financés). Pour les années 2015 à 2018, environ 28 % des 210 projets financés par l'ANR ont ensuite eu du succès à l'un de ces appels très sélectifs.
- **le soutien de réseau scientifique européen et international (programme SRSEI).** Créé en 2022, cet instrument accompagne les coordinateurs de projets européens ou internationaux implantés en France qui candidatent à des appels dont la sélection est réalisée via 2 voire 3 étapes. Ce programme est ouvert en continu et les coordinateurs présélectionnés à la première étape sont directement lauréats de cet instrument et disposent de 17 k€ pour préparer le projet final qui sera déposé.

Enfin, le PIA soutient la capacité des établissements à candidater aux projets européens :

- le PIA 3 a soutenu le programme européen des « **universités européennes** » avec une enveloppe de 100M€. Les universités françaises lauréates ont pu bénéficier d'un accompagnement financier d'aide au déploiement et de manière proportionnelle à leur implication financière au sein de l'alliance. Les universités européennes favorisent la création de réseaux de chercheurs internationaux en leur sein, ce qui facilite le dépôt de projets aux AAP européens car ils nécessitent généralement d'associer des partenaires d'au moins deux autres États membres de l'UE ;
- le programme **ASDESR** (déjà mentionné *supra*) de France 2030 (200M€) a notamment permis de financer des stratégies de recherche de fonds au niveau européen (pour environ 50% de son enveloppe).

Tableau 2 : Exemples d'actions du PIA cofinancées par des collectivités territoriales ou par le secteur privé

	Cofinancement public hors État et hors opérateur : UE, collectivités territoriales	Cofinancement privé	Total cofinancements
Constitution d'écoles universitaires de recherche	35 332 034	59 408 403	94 740 437
Équipements d'excellence 1	109 163 968	43 567 740	152 731 708
Initiatives d'excellence 1	104 972 786	310 814 260	415 787 046
Initiatives d'excellence 2	52 117 365	36 754 955	88 872 320
Instituts de recherche technologique	55 996 179	688 488 973	744 485 152
Instituts hospitalo-universitaires	81 351 986	222 830 151	304 182 137
Laboratoires d'excellence	205 105 327	226 027 216	431 132 543
Nouveaux écosystèmes d'innovation_IHU2	5 248 716	24 428 891	29 677 607
Programmes prioritaires de recherche	2 776 321	12 644 796	15 421 117
Recherche hospitalo-universitaire	3 489 570	164 111 389	167 600 959
Santé et biotechnologies	82 641 582	139 387 573	222 029 155

Annexe III

	Cofinancement public hors État et hors opérateur : UE, collectivités territoriales	Cofinancement privé	Total cofinancements
Soutien des grandes universités de recherche	17 539 334	428 232	17 967 566

Source : Jaune du PLF pour 2025, Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir

Les laboratoires bénéficiaires des financements de l'ANR sont pour la plupart des unités mixtes de recherche (UMR). La répartition par gestionnaire des crédits alloués ne reflète donc pas la réalité des personnes morales dont l'activité de recherche bénéficie de ces financements. Le choix du gestionnaire par une UMR peut résulter de différents facteurs :

- ◆ une préférence du coordinateur du projet pour son employeur ; or, on observe que les coordonnateurs de projets qui ont le statut de chercheurs des organismes de recherche ont un meilleur succès aux AAP génériques que les enseignants-chercheurs : les chargés de recherche et directeurs de recherche (CR/DR) représentent 43,1% des déposants à l'AAPG et 52,5% des lauréats alors que les maîtres de conférences et professeurs des universités (MC/PR) représentent 47,8% des déposants à l'AAPG et 40,2% des lauréats¹². Le taux de succès pour les personnels CR/DR est ainsi de 29,4%, contre 20,3% pour les personnels MC/PR, soit un différentiel global de 9,1 points. L'écart le plus important est observé pour l'instrument Jeunes chercheurs, jeunes chercheuses (JCJC) avec un taux de succès de 35,8% pour les CR/DR et de 20,8% pour les MC/PR ;
- ◆ indépendamment de l'employeur, un choix du coordinateur pour le gestionnaire offrant les conditions de gestion les plus simples et efficaces ;
- ◆ un choix du coordinateur pour le gestionnaire offrant un meilleur retour au laboratoire sur les frais de gestion alloués en plus de l'aide directe au projet (voir *infra*). Sur le site de Montpellier, une université prélève 20% de frais de gestion sur les ressources levées par ses laboratoires quand l'autre en retient 16 %. Sur le site de Lyon, une école d'ingénieur fait bénéficier ses laboratoires d'un retour sur frais de gestion (6%) supérieur à ce que prévoyait l'ANR et que pratiquent le CNRS et l'université (4%). À l'université du Mans en 2023, sur les 10,5 % de part gestionnaire du préciput, 5% sont réalloués aux laboratoires, en plus des 3% de préciput qui leur reviennent de droit. Dans ce contexte, le CNRS promeut d'ailleurs auprès de ses partenaires une règle de partage unique du préciput hors projet ANR¹³ : il recommande d'appliquer 20% de frais de gestion au montant total de l'aide (préciput financé par le financeur compris) répartis ainsi : 7% pour le gestionnaire (dont 0,5% bénéficiant au laboratoire lorsque le CNRS est le gestionnaire), 9% pour l'hébergeur, 4% pour le laboratoire ;
- ◆ dans certains cas, toutefois l'existence d'une délégation globale de gestion au bénéfice d'une seule des tutelles ne laisse pas de marge de choix au coordonnateur.

¹² Pour l'ensemble des éditions considérées (AAPG 22, 23, 24), tous instruments de l'AAPG hors PRCI cf. note de l'ANR pour la mission du 30/11/2024 « Analyse du taux de succès des coordinateurs selon leur statut »

¹³ CNRS, FICHE METIER DSFIM - Règles de contribution aux dépenses mutualisées applicables aux contrats de recherche signés/déposés à compter du 1er janvier 2023, 11/05/2023. Elle s'applique aux projets de recherche européens (notamment Horizon Europe, hors bourses Marie Skłodowska Curie), contrats de recherche et subventions liées à la recherche (contrats industriels, entreprises privées, État, collectivités, autres établissements publics, ...), hors projets ANR et PEPR, et lorsque le financeur l'autorise. Si le taux autorisé par le financeur est inférieur à 20%, le gestionnaire est servi en premier, l'hébergeur en second et le laboratoire en troisième.

Annexe III

Les établissements d'enseignement supérieur bénéficient directement d'une part importante des financements compétitifs. Nonobstant l'imprécision des mesures liées au statut particulier des UMR vue ci-dessus, on observe qu'en 2023, 36 % des financements ANR classiques ont été accordés à des établissements d'enseignement supérieur contre 46 % à des ONR. En 2018, ces proportions étaient de 33 % et 57 %, ce qui dénote une progression des universités et écoles. Ces données ne sont pas affectées par un éventuel fléchage des AAP sur une catégorie d'acteurs (établissements d'enseignement supérieur versus organismes nationaux de recherche), les financements classiques ANR étant généralement ouverts à tous, à l'exception récente des pôles universitaires d'innovation, réservés aux universités.

S'agissant des PIA, 48% des projets ont été contractualisés avec des établissements d'enseignement supérieur en tant que coordonnateurs, dont 43% pour les seules universités (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Répartition des financements ANR

Nature du coordonnateur	Nombre de projets coordonnés	Dotations (€)	Consommations des coordonnateurs (€)	Part des projets coordonnés	Part des dotations	Part des consommations
Établissements d'enseignement supérieur	1174	9 777 826 799	4 115 804 222	48%	49%	47%
Organismes de recherche	716	5 300 740 805	1 857 539 556	30%	26%	21%
Autres coordonnateurs	531	4 994 294 730	2 756 947 104	22%	25%	32%

Source : Mission à partir de données DGESIP/PI@web-tableau de bord France 2030. NB : les données reflètent l'ensemble des actions des PIA/France 2030 dans le périmètre de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elles sont relatives à date d'octobre 2024 (pour les dotations) et au 31 décembre 2022 (pour les consommations). Elles ne comprennent pas les dotations non consommables (y compris les intérêts de ces dotations et les projets gérés par l'ANR et la CDC ainsi qu'une partie des projets gérés par BPI). Les établissements d'enseignement supérieur incluent ici les COMUE et fondations d'universités. Les organismes de recherche incluent les ONR de différentes tutelles et les instituts Pasteur et Curie.

Parmi ces appels à projet du PIA, la majorité est consacrée à la recherche, et peut donc bénéficier à des entreprises, des organismes nationaux de recherche et des établissements d'enseignement supérieur. Mais une fraction est dédiée aux seuls établissements d'enseignement supérieur en tant que coordonnateurs : il s'agit principalement des appels à projet « Accélération des stratégies de développement d'établissements d'enseignement supérieur » (ASDESR), représentant une enveloppe d'environ 200 M€, des projets « Excellence sous toutes ses formes », représentant un montant d'environ 800 M€, de DemoES¹⁴, du Programme de recherche en SHS, des IDEX et ISITE, des universités européennes, des nouveaux cursus à l'université (NCU)¹⁵. Cela peut expliquer que la proportion des financements directs alloués aux établissements d'enseignement supérieur dans le cadre des PIA est supérieure à celle observée dans le cadre des financements classiques ANR.

¹⁴ Démonstrateurs Numériques dans l'Enseignement Supérieur » (DemoES), qui ont pour objectif d'identifier et d'accompagner des établissements d'enseignement supérieur prêts à devenir des démonstrateurs de toutes les dimensions de la transformation numérique (pédagogie, équipement, usages, etc.), doté de 100 M€

¹⁵ Inversement, sauf exceptions, seuls les organismes nationaux de recherche peuvent être pilotes des PEPR (programmes et équipements prioritaires de recherche). Toutefois, pour l'ensemble de ces programmes, des versements peuvent bénéficier à des partenaires.

Annexe III

Toutes les catégories d'établissements sont désormais bénéficiaires de financements compétitifs nationaux. Logiquement, trois quarts des financements des PIA¹⁶ se concentrent sur les établissements labellisés IDEX ou ISITE¹⁷, tandis que les financements ANR classiques se répartissent pour moitié entre ces deux catégories. Corrélativement, les financements PIA représentent 73% des financements compétitifs reçus par les établissements IDEX, 67% de ceux des ISITE et 48% de ceux des autres établissements

Tableau 4 : Répartition des financements compétitifs enregistrés par les établissements sur la période 2018-2023, selon le statut d'IDEX ou ISITE

	PIA (ANR)		ANR Classiques		% des PIA dans les financements compétitifs
IDEX	1 247 312 085	61%	452 902 856	39%	73%
I-SITE	275 494 328	13%	136 080 910	12%	67%
Ni IDEX ni ISITE	520 528 868	25%	559 274 178	49%	48%
Tous établissements	2 043 335 281	100%	1 148 257 944	100%	64%

Source : Mission, à partir des comptes des établissements communiqués par la DGFIP ; seuls les versements directs sont pris en compte, non les reversements entre établissements. Les établissements composantes de PSL sont inclus dans la catégorie IDEX.

Par catégorie disciplinaire, les universités pluridisciplinaires avec santé concentrent 68% des financements du PIA, mais seulement 55% des financements ANR. À l'inverse, les écoles d'ingénieur captent 4% des financements PIA, mais 14% des financements ANR classiques. En proportion des financements, les établissements dans lesquels les PIA ont le poids le plus important sont les universités de lettres et sciences humaines (72%) suivies des universités pluridisciplinaires avec santé (69%); cette proportion s'inverse dans les écoles d'ingénieurs (35%), cf. tableau 5. Cela traduit à la fois la multiplication des AAP PIA et l'élargissement du nombre d'établissements visés au fur et à mesure des différents PIA.

Tableau 5 : Répartition des financements compétitifs enregistrés par les établissements sur la période 2018-2023 selon leur catégorie disciplinaire

	PIA (ANR)		ANR Classiques		% des PIA dans les financements compétitifs
Univ. scientifiques	220 872 976	11%	165 830 563	14%	57%
Univ Pluri. & Santé	1 399 447 150	68%	629 941 180	55%	69%
Univ. Pluri. hors santé	112 937 122	6%	92 468 047	8%	55%
Univ. droit-éco	21 492 700	1%	12 296 060	1%	64%
Univ. LSH	62 280 117	3%	24 069 167	2%	72%
Écoles d'ingénieur	87 068 229	4%	159 350 129	14%	35%
Tous établissements	2 043 335 281	100%	1 148 257 944	100%	64%

¹⁶ Montants enregistrés dans comptes des établissements, hors reversements par d'autres établissements coordonnateurs de financements PIA

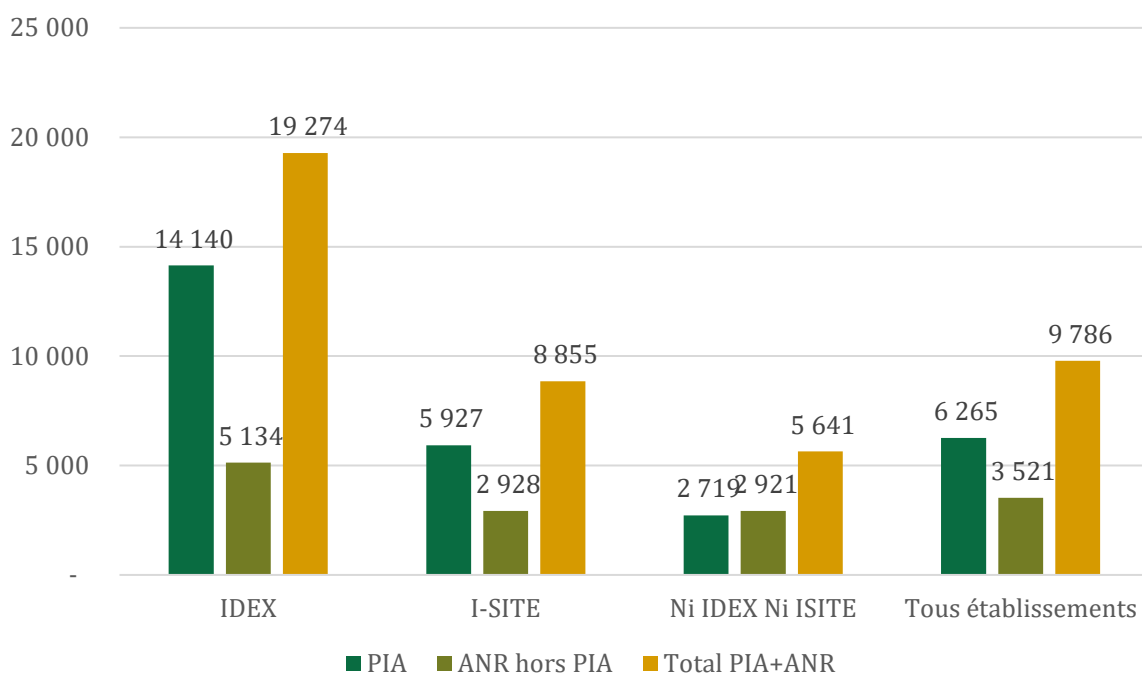
¹⁷ Les données agrégées sur le périmètre des I-SITE ou des IDEX et des I-SITES présentées dans cette annexe n'intègrent pas les financements relatifs à l'université de Montpellier en raison d'une problématique d'appariement de fichiers.

Annexe III

Source : Mission, à partir des comptes des établissements communiqués par la DGFIP ; seuls les versements directs sont pris en compte, non les reversements entre établissements.

Afin de neutraliser l'effet taille des établissements, il convient de rapporter les montants de financements compétitifs au nombre d'enseignants-chercheurs (cf. graphique 1). On observe que les établissements IDEX collectent à la fois les montants les plus importants par enseignant-chercheur de financements PIA (2 634 €), mais également de financement ANR classique (956€). En revanche, alors que les établissements ISITE perçoivent un montant de PIA représentant un peu plus du double de celui obtenu par les établissements ni IDEX ni ISITE (986 € contre 445 €), les montants crédits ANR sont similaires dans ces deux types d'établissement (487 € contre 478 €).

Graphique 1 : Financement annuel moyen (en €) sur 2018-2023 par enseignant-chercheur selon le statut IDEX ou ISITE



Source : Mission, à partir des comptes des établissements communiqués par la DGFIP pour le numérateur (seuls les versements directs sont pris en compte, non les reversements entre établissements), et à partir du jeu de données « Les enseignants titulaires dans les établissements publics d'enseignement supérieur » au 31 décembre 2021 sur la base de données dataESR. Les établissements composantes de PSL sont inclus dans la catégorie IDEX.

Par catégorie disciplinaire, les établissements globalement les plus performants sont les écoles d'ingénieurs (2 242€), suivis des universités scientifiques (2 100 €) et des universités pluridisciplinaires avec santé (1 780 €). Mais, comme déjà vu plus haut, les financements ANR sont plus importants dans les écoles d'ingénieurs, à l'inverse de ce que l'on observe dans l'ensemble des catégories d'universités (cf. graphique 2).

Annexe III

Cette différence des montants de financements compétitifs collectés par enseignant-chercheur ne reflète qu'en partie la différence des coûts de la recherche selon les disciplines scientifiques et donc selon les catégories disciplinaires d'établissements. Les travaux d'analyse des coûts conduits par les établissements, coordonnés par la DGESIP¹⁸, indiquent en effet que les coûts de recherche environnés par EC (coûts directs hors salaire de l'enseignant-chercheur et coûts indirects) sont assez proches par catégorie d'université (35 k€ en université LSH contre 49 k€ en université avec santé, soit 1,4 fois plus), mais doublent pour les écoles d'ingénieur (77 k€ soit 2,2 fois plus). Par discipline, ils varient au plus du simple au double entre les SHS (33 k€) et sciences du vivant (67 k€). On constate dans le graphique 2 ci-dessous que ces écarts sont bien plus importants s'agissant des financements compétitifs par enseignant-chercheur (par exemple, 3,4 fois plus tous financements confondus entre les universités pluridisciplinaires avec santé et les universités LSH).

Par ailleurs, cet écart ne semble pas non plus résulter principalement des modalités mises en œuvre par les financeurs. S'agissant du principal appel à projets de l'ANR, l'appel à projets génériques, le montant moyen des projets biologie santé (532 k€) est 1,45 fois supérieur à celui observé en SHS (368 k€)¹⁹. Il était 1,61 fois plus élevé en 2019.

Le taux de sélection à l'AAP générique est même plus important en SHS que dans l'ensemble des autres domaines (24,5% contre 24,3% en moyenne en 2023, 19% contre 16% en moyenne en 2019).

La cause principale des écarts observés est donc le moindre taux de candidature des enseignants-chercheurs des candidats concernés (sous réserve, toujours, du choix de la tutelle gestionnaire dans les unités mixtes de recherche). De fait, les projets SHS²⁰ représentent 8% du nombre total des projets déposés à l'ANR générique, alors que les effectifs permanents de recherche (universités et organismes de recherche) en SHS représentent 23% des effectifs totaux de recherche.²¹

L'une des explications possibles du montant relativement faible du financement compétitif national par enseignant-chercheur des universités LSH et droit économie gestion réside en partie dans la moindre contribution des organismes nationaux de recherche à la recherche dans ces disciplines. En effet, alors que les effectifs d'enseignants-chercheurs en SHS représentent 45% du total des enseignants-chercheurs, l'ensemble des chercheurs et enseignants-chercheurs dans ce domaine ne pèse que pour 23% du total. Le domaine ne compte ainsi que 30% d'UMR, 65% des laboratoires étant des unités de recherche propres aux universités. Non seulement ces unités ne bénéficient pas de l'apport des chercheurs et personnels de soutien des ONR, mais elles ne peuvent pas non plus compter sur les dotations de fonctionnement attribuées par les ONR. Or ces dernières permettent a minima de doubler leur budget de fonctionnement, selon l'Alliance Athéna²².

¹⁸ DGESIP, *Projet connaissance des coûts des activités des établissements d'ESR, 4ème journée de restitution*, novembre 2022

¹⁹ ANR, *Rapport d'exécution du plan d'action, bilan 2023*, mars 2024 ; les SHS incluent ici droit-économie-gestion

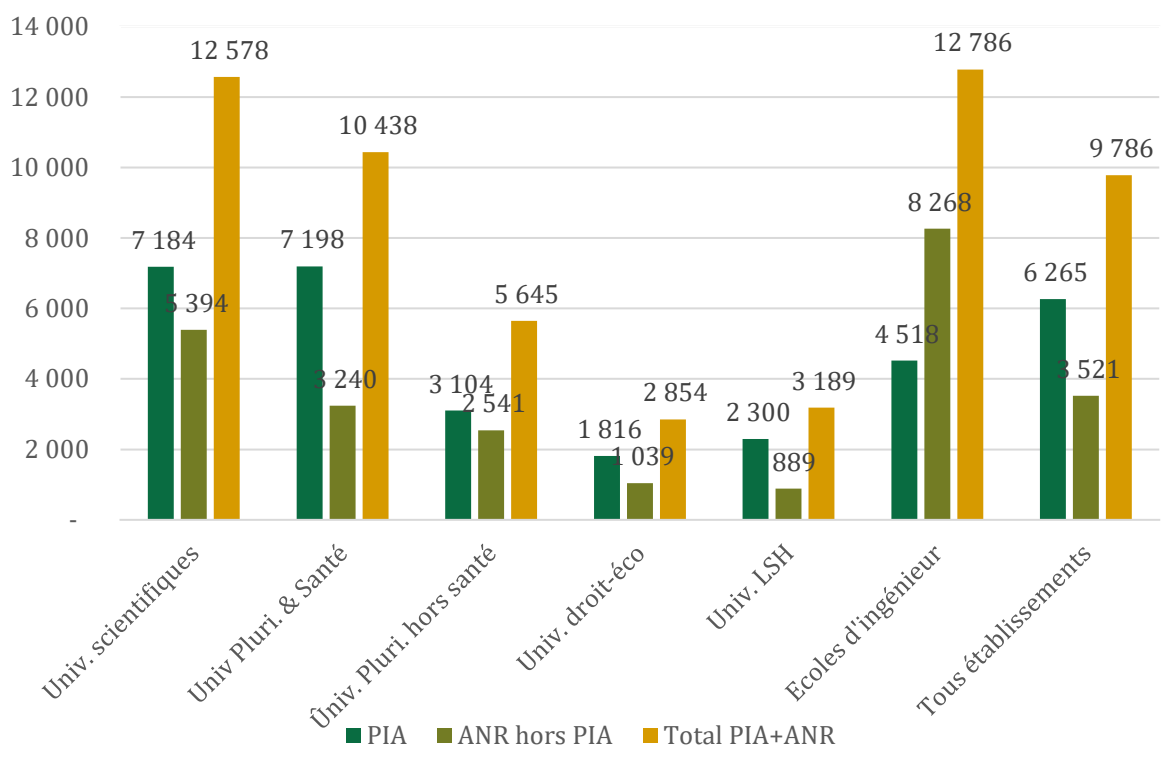
²⁰ Y compris droit-économie-gestion

²¹ Streliski Sarah et Thibault Françoise, Alliance Athéna, *Les sciences humaines et sociales - Index de la recherche en SHS - Repères n°1, Les structures de recherche en juin 2021*, décembre 2021

²² Alliance thématique nationale des sciences humaines et sociales, réunissant universités et organismes nationaux de recherche ; cf Streliski Sarah et Thibault Françoise, op. cit.

Annexe III

Graphique 2 : Financement annuel moyen sur 2012-2023 par enseignant-chercheur selon la catégorie disciplinaire



Source: Mission, à partir des comptes des établissements communiqués par la DGFIP pour le numérateur (seuls les versements directs sont pris en compte, non les reversements entre établissements), et à partir du jeu de données « Les enseignants titulaires dans les établissements publics d'enseignement supérieur » au 31 décembre 2021 sur la base de données dataESR.

En termes d'évolution des financements sur la période, les dynamiques observées sont très contrastées s'agissant des PIA. Si les financements se sont accrus globalement de 210 %, ils augmentent de 933% pour les universités scientifiques alors qu'ils diminuent pour les LSH. Toutefois, les projets PIA étant d'un montant moyen relativement important et le volume global des financements PIA étant relativement faible pour les LSH, les variations sont peu significatives pour cette catégorie d'établissement (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Évolution du financement PIA (ANR) par catégorie d'établissement, en base 100 en 2018

Catégorie	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Univ. scientifiques	100	134	355	499	1048	933
Univ Pluri. & Santé	100	106	115	120	128	192
Univ. Pluri. hors santé	100	61	96	159	281	237
Univ. droit-éco	100	79	91	59	86	116
Univ. LSH	100	32	45	42	49	46
Écoles d'ingénieur	100	254	138	82	148	223
Tous établissements	100	103	115	133	165	210

Source: Mission, à partir des comptes des établissements communiqués par la DGFIP pour le numérateur ; seuls les versements directs sont pris en compte, non les reversements entre établissements.

On observe par ailleurs que les établissements ISITE ont connu la croissance la plus importante (+333 %) relativement aux IDEX et au reste des établissements (cf. tableau 7).

Annexe III

Tableau 7 : Évolution des financements PIA enregistrés par les établissements, selon le statut IDEX ou ISITE, en base 100 en 2018

PIA	2018	2019	2020	2021	2022	2023
IDEX	100	106	118	156	169	232
I-SITE	100	111	145	173	295	333
Ni IDEX Ni ISITE	100	98	99	83	120	137
Tous établissements	100	103	115	133	165	210

Source : mission à partir des comptes des établissements communiqués par la DGFIP pour le numérateur ; seuls les versements directs sont pris en compte, non les reversements entre établissements.

S'agissant des financements ANR, les dynamiques par catégorie disciplinaire sont plus convergentes que celles relatives aux financements PIA (cf. tableau 8). Pour une augmentation globale de 197%, les plus fortes hausses sont observées chez les universités pluridisciplinaires hors santé (+259%), droit-économie (+256%), et LSH (+233%), ce qui manifeste un phénomène de rattrapage, ces catégories d'établissements étant les moins bénéficiaires des financements ANR par enseignant-chercheur, comme vu *supra*.

Une université de LSH visitée par la mission, dont la SCSP par étudiant est l'une des plus faibles de sa catégorie, indique ainsi que cette dotation récurrente assure seulement un financement de base minimal de la recherche, les enseignants-chercheurs voulant développer cette activité devant donc se tourner vers les financements compétitifs.

Tableau 8 : Évolution du financement ANR classique par catégorie d'établissement, en base 100 en 2018

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Univ. scientifiques	100%	115%	90%	142%	160%	189%
Univ Pluri. & Santé	100%	96%	104%	113%	118%	198%
Univ. Pluri. hors santé	100%	151%	98%	123%	181%	259%
Univ. droit-éco	100%	147%	105%	152%	157%	256%
Univ. LSH	100%	151%	98%	205%	203%	233%
Écoles d'ingénieur	100%	99%	116%	149%	185%	202%
Tous établissements	100%	103%	104%	123%	140%	197%

Source : mission à partir des comptes des établissements communiqués par la DGFIP pour le numérateur ; seuls les versements directs sont pris en compte, non les reversements entre établissements.

De même, on constate que la progression des établissements ISITE (+327%) et de ceux ni IDEX ni ISITE (+205%) sont plus importantes que celle des établissements IDEX (+161%), ce qui atteste également un phénomène de rattrapage (cf. tableau 9).

Tableau 9 : Évolution des financements ANR hors PIA enregistrés par les établissements, en base 100 en 2018

ANR classiques	2 018	2 019	2 020	2 021	2 022	2 023
IDEX	100%	95%	110%	108%	103%	161%
ISITE	100%	116%	121%	161%	126%	327%
Ni IDEX Ni ISITE	100%	107%	95%	129%	180%	205%

Annexe III

ANR classiques	2 018	2 019	2 020	2 021	2 022	2 023
Total général	100%	103%	104%	123%	140%	197%

Source : mission à partir des comptes des établissements communiqués par la DGFIP pour le numérateur ; seuls les versements directs sont pris en compte, non les reversements entre établissements.

1.1.2. La hausse des montants disponibles contribue à expliquer la hausse des ressources correspondantes.

La hausse des crédits distribués par l'ANR aux établissements d'enseignement supérieur est cohérente avec l'évolution de ces ressources, observée dans les comptes de ces établissements. Suite à la hausse du financement de l'ANR mise en œuvre par la loi de programmation de la recherche de 2020, le budget d'intervention de l'ANR est passé de 672 M€ en 2018 à 1 193 M€ en 2023 permettant au taux de succès aux AAP de remonter de 18,6% à 25,2%. Cette proportion a quasiment retrouvé le niveau qui était le sien lors de la création de l'ANR en 2005 (25,7%).

La hausse du budget d'intervention de l'ANR alloué aux établissements d'enseignement supérieur entre 2018 (220,1 M€) et 2023 (427,3 M€) soit +94% est cohérente avec l'évolution observée dans les comptes des établissements : les ressources issues de l'ANR hors PIA y progressent de 156 M€ à 305 M€ sur la même période (+95%). La différence entre les données de l'ANR et celles des établissements peut s'expliquer par des différences de périmètre²³ et par le fait que les établissements enregistrent les dotations de l'ANR à l'avancement dans leur comptabilité.

Tableau 10 : Ventilation du budget d'intervention sur AAP de l'ANR

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évol 2018 à 2023
Budget d'intervention sur AAP (M€)	672	725	781	1 147	1 118	1 193	77%
dont universités et écoles	220,1	238,2	273,2	373,1	359,0	427,3	94%
(part dans le budget)	33%	33%	35%	33%	32%	36%	N.A.
dont préciput toutes parts	32	30	32	47	90	101	215%
dont préciput hébergeur et site	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	57,5	62,1	N.A.
(part dans le préciput)	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	64%	62%	N.A.
dont préciput gestionnaire et laboratoire	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	32,0	38,6	N.A.
(part dans le préciput)	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	36%	38%	N.A.
dont organismes nationaux de recherche	385,6	400,2	406,7	543,1	518,1	551,8	43%
(part dans le budget)	57%	55%	52%	47%	46%	46%	N.A.
dont préciput toutes parts	14,7	19,5	20,2	26,6	77,2	93,7	537%
dont préciput hébergeur et site	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	26,1	39,5	N.A.
(part dans le préciput)	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	34%	42%	N.A.
dont préciput gestionnaire et laboratoire	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	51,1	54,2	N.A.
(part dans le préciput)	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	66%	58%	N.A.
Taux de succès	17,1%	18,6%	19,2%	23,1%	24,0%	25,2%	N.A.
Montant moyen alloué par projet (k€)	352	357	362	390	418	426	21%

²³ Les versements de l'ANR peuvent bénéficier à des COMUE ou EESPIG qui sont exclus du périmètre retenu par la mission

Annexe III

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évol 2018 à 2023
Taux de préciput	19,0%	19,0%	19,0%	25,0%	28,5%	30,0%	N.A.

Source : Mission d'après le bilan du plan d'action 2023 de l'ANR et les rapports d'activité 2018 à 2023 de l'ANR. De 2018 à 2020, les 19% de préciput se décomposent en 8% pour la part gestionnaire incluse au sein de l'aide allouée, et 11% pour l'hébergeur applicable au montant de l'aide incluant la part gestionnaire. Le préciput total représente donc 20,6% des coûts directs. À partir de 2021, l'ensemble des parts du préciput ont la même assiette de calcul, à savoir les coûts directs.

Tableau 11 : Montants de ressources issues de l'ANR, des PIA et d'autres entités publiques enregistrés dans les comptes des établissements d'enseignement supérieur

Organisme financeur	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évol. 2019- 2023 (M€)	Evol. 2019- 2023 (%)
Agence nationale de la recherche	150	154	156	184	210	295	142	92%
ANR (PIA)	247	256	284	330	407	520	264	103%
ANR autres	6	10	9	11	10	10	-0	-5%
Autres entités publiques dont organismes publics	149	162	147	169	182	196	34	21%
Autres subventions de fonctionnement / origine non précisée	196	201	214	212	233	217	16	8%

Source : Mission, d'après les documents comptables transmis par la DGFIP ; les lignes « Autres entités publiques dont organismes publics » et « Autres subventions de fonctionnement / origine non précisée » peuvent comprendre notamment des financements reçus d'organismes de financement hors ANR (autres opérateurs du PIA : CDC, BPI ; ADEME, Inserm, ANRS | Maladies infectieuses émergentes, Anses, INCa, fondations ...), des reversements de financements PIA reçus par d'autres établissements coordinateurs, mais également des reversements entre établissements au titre de remboursement de services mutualisés ou de mises à disposition de personnels.

Les financements du PIA, en hausse importante dans les établissements, sont plus complexes à suivre. S'agissant des crédits alloués dans le cadre des PIA successifs, le montant des dotations prévisionnelles cumulées mobilisables par les établissements supérieurs et organismes de recherche s'établit à 27,2 Md€.

Tableau 12 : Actions du PIA mobilisables par les établissements d'enseignement supérieur et de recherche

Plan d'investissement concerné	Enveloppes prévisionnelles (dotations consommables et intérêts sur dotations non consommables) (Md €)	Dotations consommables contractualisées et intérêts sur DNC versés au 31/12/2024 (Md €)
PIA 1	8,5	8,5
PIA 2	1,9	1,9
PIA 3	2,8	2,8
PIA 4 - France 2030	14	6,9
Total	27,2	20,1

Source : Mission à partir du Jaune Rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures (PLF 2025) et des données DGEIP/PI@web-tableau de bord France 2030 (état des lieux des actions des PIA/France 2030 dans le périmètre de l'enseignement supérieur et de la recherche : données relatives aux dotations à date de décembre 2024) ; le périmètre du jaune couvre l'ensemble des actions relevant de l'enseignement supérieur et de la recherche hors dotations non consommables, y compris intérêts de ces dotations ; il est retraité ici pour ne conserver que les actions mobilisables par les établissements d'enseignement supérieur et de recherche pour des activités hors investissement immobilier, correspondant au périmètre de suivi des actions de PI@web : sont exclus des PIA 1 et 2 les opérations Campus, les dotations opérées directement par le CEA pour les réacteurs nucléaires, ainsi que les financements opérés directement par le CNES, ONERA, ANDRA ; sont exclus du PIA 3 les fonds propres et aides d'État, les dotations opérées par CDC et ADEME, les soutiens aux SATT.

Annexe III

L'ANR recense les consommations déclarées par les établissements d'enseignement supérieur en flux annuels depuis 2022, répartis entre établissements coordonnateurs ou simples partenaires. En effet, chaque établissement coordinateur d'un PIA reçoit la totalité du financement de la part de l'ANR, charge à lui d'en redistribuer une partie aux établissements partenaires. On constate que les consommations du coordonnateur sont d'un montant proche de celui des autres partenaires sur l'ensemble de la durée des PIA, mais en représentent 2,6 fois plus sur les deux dernières années (cf. tableau 13).

Tableau 13 : Consommations annuelles de crédits PIA selon le statut de l'établissement

Consommations annuelles de crédits PIA par	Antérieur à 2021	2022	2023	Total
établissements d'enseignement supérieur coordonnateurs	922 170 265	237 266 719	177 929 214	1 337 366 197
établissements d'enseignement supérieur non coordonnateurs	1 079 891 127	98 059 170	64 345 676	1 242 295 973
Total	2 002 061 392	335 325 889	242 274 889	2 579 662 170

Source : Mission, à partir de données ANR communiquées par la DGESIP, relatives à la consommation de crédits PIA versés par l'ANR (hors consommations sur intérêts des dotations consommables dévolues, hors PIA financés via CDC et BPI).

Ces montants sont peu cohérents avec les montants figurant dans les comptes des établissements d'autant que les sommes reversées par les coordonnateurs aux partenaires figurent probablement sur les lignes « Autres entités publiques dont organismes publics » ou « Autres subventions de fonctionnement / origine non précisée » dans les comptes de derniers.

Il convient sans doute d'ajouter à ces montants les flux d'intérêts des dotations non consommables des IDEX et ISITE qui sont versés directement aux établissements par le Trésor public depuis la confirmation de ces initiatives, et qui s'élèvent à 318,7 M€ par an, en vue de comparer ces différents montants (cf. tableau 14).

Tableau 14 : Montant des intérêts annuels sur dotation non consommable des établissements IDEX et ISITE

	Établissement	Intérêts annuels sur dotation non consommable
IDEX	Université Paris-Saclay	32 586 713
IDEX	Sorbonne Université	29 493 189
IDEX	Université Paris Cité	28 146 986
IDEX	Université PSL	26 852 635
IDEX	Université de Strasbourg	25 597 500
IDEX	Aix-Marseille Université	25 597 500
IDEX	Université Grenoble Alpes	25 000 000
IDEX	Université de Bordeaux	23 891 000
ISITE	Université de Montpellier	17 000 000
IDEX	Université Côte d'Azur	15 000 000
ISITE	Université de Lille	15 000 000
ISITE	Université de Lorraine	10 502 496
ISITE	Université Clermont Auvergne	10 000 000
ISITE	Nantes Université	10 000 000
ISITE	CY Cergy Paris Université	9 000 000
ISITE	Université Gustave Eiffel	9 000 000
ISITE	Université de Pau et des Pays de l'Adour	6 000 000
Total		318 668 019

Source : DGESIP, DGRI.

La proportion de financements sur projets reste inférieure à celle observée dans plusieurs pays occidentaux (cf. tableau 15). Avant la mise en œuvre de la LPR, la proportion des financements sur projets dans les crédits publics de R&D était significativement plus importante dans la plupart des autres pays de l'OCDE, notamment en Allemagne où ces financements représentent 40% des crédits publics alors qu'il s'élevait en France entre 8% et 14% selon la méthodologie employée²⁴. L'OCDE n'a pas réactualisé les données comparatives, mais il est probable que la France figure encore dans la fourchette basse. En effet, s'agissant du seul budget d'intervention de l'ANR, le taux de succès à ses AAP reste inférieur à ceux observés dans d'autres pays occidentaux.

Tableau 15 : Total des aides octroyées sur appels à projets de recherche uniquement (préciputs inclus)

	Montant (en Md€)	en €/hab.	Taux de succès
ANR (France)	1,2	18	24%
DFG (Allemagne)	2,1	25	32%
NSF (USA)	7,6	23	28%
NWO (Pays-Bas)	1,2	67	28%
UKRI (Royaume-Uni)	1,7	25	26%
ERC (Union européenne)	2,1	5	17%

Source : ANR, année 2022.

1.2. Les financements compétitifs ne couvrent pas tous les coûts indirects et complexifient la gestion

1.2.1. Le caractère non récurrent des financements compétitifs complexifie la gestion

A l'échéance des financements structurants, des besoins pérennes restent à la charge des établissements. Plusieurs établissements visités par la mission signalent l'écueil suivant concernant les AAP les plus structurants, relevant des PIA, lorsque leur financement est échu : les équipes qui en bénéficient éprouvent de grandes difficultés à poursuivre leur activité sans ces financements. L'AAP a créé un besoin qui pèse ensuite sur le financement récurrent des établissements.

Les financements de courte durée s'accompagnent d'un *turn-over* des personnels de soutien et support, de plus en plus lourd à assumer pour les établissements. La plupart des établissements recrutent à partir des financements de courte durée (3 à 5 ans), sur projets ANR, des personnels sous CDD. Même en cas de réussite à de nouveaux projets, cela entraîne un *turn-over* des personnels. Ce phénomène devient d'autant plus important que la part de la recherche financée sur projets s'est accrue. Cela induit une charge administrative de recrutement et un temps de montée en charge des personnels.

Deux types de recrutement sont à distinguer :

- ◆ les personnels de soutien et de support directement affectés aux projets ne peuvent généralement être recrutés que sur CDD, les financeurs nationaux n'admettant comme coûts directs éligibles que les rémunérations de personnels non permanents ;

²⁴ Direction générale du Trésor, Trésor-éco N° 219, La recherche publique française en comparaison internationale, Avril 2018 ; rapport du Groupe de travail 1 préparatoire à la loi de programmation pluriannuelle de la recherche « Financement de la recherche », Antoine Petit, Sylvie Retailleau, Cédric Villani, 23/09/2019.

Annexe III

- ◆ les personnels de support financés sur le préciput peuvent en revanche être des personnels permanents (CDI ou titulaires), les dépenses n’ayant pas à être justifiées. Les établissements sont cependant réticents à effectuer des recrutements de personnels permanents pour différentes raisons : la variabilité des ressources propres se conjugue à des raisons organisationnelles. Les établissements craignent de ne pouvoir assumer le financement des salaires en cas de baisse du nombre d’appels à projets remportés. Par ailleurs, il conviendrait de mettre en commun les personnels recrutés dans des plateformes mutualisées de gestion communes à plusieurs composantes pour faciliter le redéploiement de leur force de travail en fonction des projets remportés.

Les financements de plus long terme, de type PIA (5 à 10 ans) conduisent souvent à de la CDIisation des personnels compte tenu de la durée des projets, induisant un risque de gestion pour les établissements à l’échéance du financement. Les CDI de mission²⁵ (plus de 6 ans, pour la durée du projet) mis en place par la LPR sont toutefois plus sécurisants en termes de maîtrise de leur gestion pour les établissements.

De fait, la croissance du financement sur projet, dans un contexte de contrainte budgétaire, s’est accompagnée d’une augmentation du nombre et de la proportion des contractuels parmi les personnels de support et soutien, tant pour les CDD que les CDI.

Tableau 16 : Évolution des effectifs de BIATSS titulaires et non titulaires entre 2018 et 2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2023/2018
Total BIATSS titulaires	50 977	50 960	50 361	50 141	49 748	48 981	-4%
Total BIATSS non titulaires	24 085	24 819	26 248	29 111	31 716	34 248	42%
dont CDD	19 093	19 698	20 406	22 274	23 986	25 492	34%
dont CDI	4 992	5 121	5 842	6 836	7 730	8 757	75%
Part des CDI dans le total des non titulaires	21%	21%	22%	23%	24%	26%	

Source : Mission d’après les données OREMS (Infocentre Outil de Restitution des Emplois et de la Masse Salariale des établissements RCE, MESR-DAF)

Dans une université ISITE visitée par la mission, les recrutements sur AAP conduisent dans la durée à transformer les CDD financés en CDI, avec les risques liés à l’absence de pérennité de la ressource qui nécessitent d’anticiper l’atterrissage. Cet établissement utilise désormais le contrat de projet²⁶ (1 à 6 ans), qui n’ouvre pas droit à CDI. Mais fin 2023, il comptait déjà 100 CDI dans les structures où le volume de ressources propres garantit une capacité à les financer. Il est toutefois complexe de faire coexister une proportion importante de contractuels avec les fonctionnaires.

Pourtant, en France, d’autres financeurs financent les dépenses de personnels permanents comme l’INCA, ainsi qu’à l’étranger, le fonds national suisse ou le programme de l’Union européenne Horizon Europe.

Dans le cadre par exemple du contrôle budgétaire, les établissements pourraient être incités à se fonder sur une proportion raisonnablement stable de ressources propres prévisionnelles et une mise en commun des personnels de supports afin de recruter des personnels de gestion permanents et diminuer le *turn-over*.

²⁵ Décret 2021-1449 du 4 novembre 2021 relatif au contrat de mission scientifique prévu par l’article L. 431-6 du code de la recherche

²⁶ Article L332-24 du code général de la fonction publique institué par l’article 17 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique

1.2.2. Les taux de préciput applicables restent insuffisants au regard des coûts indirects supportés par les établissements et des pratiques internationales

Hors ANR, les taux de préciput²⁷ sont encore insuffisants. À la suite de la LPR de 2020, le préciput appliqué par l'ANR a connu une hausse importante, passant de 19% des coûts directs éligibles en 2018 à 30% en 2023, avec un objectif fixé par la LPR à 40% en 2027. Le taux de préciput appliqué sur les PIA reste lui de 20% des coûts directs éligibles. Ce taux est donc inférieur à celui de l'ANR, mais également à ceux pratiqués par l'Union européenne (25%) ou dans plusieurs pays de l'OCDE (voir ci-dessous).

Il est également inférieur à la proportion des coûts indirects par rapport aux coûts directs observés dans les établissements d'enseignement supérieur (40%) et à l'INSERM (26%)²⁸. Certes, même quand il ne couvre pas totalement les coûts indirects observés, le préciput contribue à leur financement. Mais à mesure que la proportion des financements sur projet s'accroît dans les ressources des établissements, la charge administrative de la gestion de ces financements augmente et la question de la couverture des coûts indirects induits devient plus importante dans leur modèle économique.

²⁷ Part du financement alloué à un projet de recherche, qui revient à l'établissement gestionnaire de l'unité à laquelle est associé le porteur du projet. Le préciput est destiné à couvrir notamment les coûts indirects liés au projet (équivalent de « overhead » en anglais)

²⁸ INSERM, Rapport de l'ordonnateur sur la gestion 2023. Les coûts directs incluent les personnels permanents de l'INSERM. Les coûts indirects n'incluent pas les dépenses d'hébergement assumées par les établissements d'enseignement supérieur hébergeurs (Toutes les unités de recherche de l'INSERM sont en mixité).

Annexe III

Tableau 17 : Synthèse des frais de gestion appliqués par les organismes financeurs de la recherche en France et par quelques organismes internationaux

Programme/Financier	Taux	Assiette
Opérateurs nationaux		
Horizon Europe/Union européenne	25%	Coûts directs éligibles y compris personnels permanents
France 2030/SGPI	20%	Coûts directs éligibles à l'exclusion du personnel statutaire Exceptions : * PEPR: quote-part de personnel statutaire affectée au pilotage, heures complémentaires d'enseignement liées au projet, coût de remplacement des heures d'enseignement en cas de modulation de service admis * CMA : coût de remplacement des heures d'enseignement en cas de modulation de service et d'adaptation du référentiel d'équivalence horaire admis * AMI SHS : heures complémentaires d'enseignement liées au projet admises
ANR classiques	30% (depuis 2023)	Coûts directs éligibles à l'exclusion des personnels permanents (statutaires et CDI) Exceptions : *instrument Jeunes Chercheuses Jeunes Chercheurs : décharges de service ou modulations de service admises
Opérateurs étrangers		
Agences fédérales des Etats-Unis	46,5% en moyenne (financement sur la base d'un taux négocié entre chaque université et la National Science Foundation sur la base d'un dossier de coûts objectivables)	Coûts directs éligibles y compris personnels permanents
Fonds national suisse	20%	Coûts directs éligibles y compris personnels permanents
DFG (Allemagne)	22%	Coûts directs éligibles y compris personnels permanents

Source : Mission.

Tableau 18 : Estimations de la proportion des coûts de support pour les activités de recherche dans les établissements d'enseignement supérieur

Typologie d'établissement	% des coûts indirects soutien et support / coûts directs
Université avec Santé	36%
Université sans Santé	45%
Université LSH	48%
École d'ingénieur	64%
ENS	41%
IEP	33%
Observatoire	34%
Autre établissement	19%
Total général	40%

Source : Mission, à partir du projet P2CA. NB : les coûts directs incluent les personnels permanents (statutaires et CDI) des établissements d'enseignement supérieur et ceux des organismes nationaux de recherche hébergés dans les établissements.

Proposition n° 1 : expérimenter une augmentation des taux de préciput appliqués aux projets de recherche par les financeurs nationaux (hors ANR classiques), en les alignant par exemple *a minima* sur ceux de l'Union européenne (25 % des coûts directs).

À enveloppe constante, cette augmentation des préciputs réduira la part des crédits consacrée aux coûts directs des projets de recherche. Par exemple, pour des préciputs qui seraient relevés de 20% à 25% des coûts directs, l'enveloppe disponible pour les coûts directs de recherche diminuerait de 4 %. L'ordre de grandeur moyen d'un projet PIA est de 5 M€. Sur ces 5 M€, actuellement, 4,17 M€ couvrent les coûts directs, 0,83 M€ contribuant à la couverture des coûts indirects. Si l'on appliquait la préconisation, sur une aide totale de 5 M€, 4 M€ serviraient à couvrir les coûts directs, 1 M€ à contribuer aux coûts indirects. Appliqué au montant global des financements PIA inscrits dans les comptes des établissements en 2023 (520 M€), cela représenterait une réduction des financements des coûts directs de recherche de 18 M€. Le relèvement du préciput sur les projets hors recherche devrait faire l'objet d'une réflexion spécifique.

La multiplication d'AAP de faibles montants occasionne un travail administratif important. Les projets PIA et France 2030 sont descendants, compte tenu de leur montant moyen plus important (moyenne à 5 M€) et de leur caractère structurant. Les dossiers sont rédigés par la gouvernance des établissements, avec l'aide de cabinets extérieurs. Les candidatures aux AAP ANR, moins importants en moyenne (près de 500 k€ en moyenne à l'AAP générique) émanent davantage des chercheurs eux-mêmes.

La multiplication du suivi de projets de petits montants alourdit le suivi administratif et financier pour les établissements.

L'Union européenne a initié un allègement drastique de cette charge en expérimentant le financement par somme forfaitaire²⁹ (appelé « *lump-sum* » en anglais). Ce mode de financement consiste à rembourser la participation aux projets sur la base de forfaits. À la différence d'un financement en frais réels, le montant de la somme forfaitaire est déterminé au moment du montage du projet et fixé dans la convention de subvention. Les bénéficiaires ne déclarent pas leurs coûts et ne sont pas soumis aux contrôles financiers, mais doivent justifier que les travaux ont été réalisés, tels que prévus dans l'annexe technique.

²⁹ À la suite d'une première phase pilote, menée au cours des trois dernières années du programme Horizon 2020, le financement en *lump-sum* a été introduit plus largement dans Horizon Europe. Il représentait environ 27 % du budget total des appels à propositions en 2024 (Commission européenne, direction générale pour la recherche et

Proposition n° 2 : expérimenter un financement par somme forfaitaire, en commençant par les projets d'un montant inférieur à 500 k€.

Le montage scientifique des dossiers de réponse aux appels à projets nécessite du temps d'enseignant-chercheur, concurrencé par les activités croissantes de formation et d'intérêt général. Plusieurs universités rencontrées par la mission indiquent que la capacité des enseignants-chercheurs à répondre aux AAP atteint ses limites, car elle est conditionnée à la possibilité de s'investir en dehors du cœur de leurs missions ; or la mission de formation initiale pèse de plus en plus lourd, du fait de la hausse des effectifs, à ressources humaines constantes.

Tableau 19 : Évolution du nombre d'étudiants par équivalent enseignant-chercheur entre 2018 et 2021

	2018	2019	2020	2021
Nombre d'étudiants par équivalent enseignant-chercheur	21,3	21,8	22,4	22,8
Évolution par rapport à 2018	N.A.	2%	5%	7%

Source : Mission, à partir d'Openata MESR. Périmètre : établissements étudiés par la mission. NB : le nombre d'étudiants est divisé par le nombre d'enseignants chercheurs et par le nombre d'enseignants titulaires multiplié par deux, le service statutaire des enseignants titulaires étant égal au double de celui des enseignants-chercheurs.

Cet alourdissement pourrait expliquer, au moins en partie, la hausse du volume des heures complémentaires assurées par les enseignants-chercheurs.

Tableau 20 : Volume moyen des heures complémentaires et poids moyen par rapport au service statutaire d'enseignement des enseignants-chercheurs

	Type de personnel	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2023/2017
Nombre d'heures complémentaires par ETPT	MCF	60	62	64	64	73	73	73	22%
	PR	31	34	36	37	43	44	48	51%
% d'un service d'enseignement	MCF	31%	32%	33%	33%	38%	38%	38%	N.A.
	PR	16%	18%	19%	19%	22%	23%	25%	N.A.

Source : Mission, à partir des données OREMS (Infocentre Outil de Restitution des Emplois et de la Masse Salariale des établissements RCE, MESR-DAF)

Une université de LSH visitée par la mission constate que 43% des heures d'enseignement sont assurées par le biais d'heures complémentaires et vacations, un enseignant-chercheur y assurant en moyenne 96 heures complémentaires soit l'équivalent de 50% de son service statutaire d'enseignement. Par ailleurs, pour la plupart des acteurs interrogés par la mission, l'activité de recherche reste la mieux prise en compte dans l'évolution de carrière.

2. Si la performance des EPSCP dans la participation aux programmes européens est difficile à apprécier, des marges de progrès objectives invitent à relancer une démarche d'accompagnement et d'influence

L'Union européenne contribue au financement des universités *via* trois principaux canaux : les programmes consacrés à la recherche, les fonds structurels, et le programme Erasmus+.

Les financements européens compétitifs dédiés à la recherche s'inscrivent dans le programme-cadre « Horizon Europe », doté d'un budget de 95,5 milliards d'euros (Md€) pour la période 2021-2027, qui a vocation à compléter les financements distribués au niveau national. Ce programme-cadre est structuré en quatre piliers :

- ◆ **le pilier « excellence scientifique » représente 25 Md€ soit 27 % des crédits d'Horizon Europe.** Ce pilier est dédié à la « recherche exploratoire », à la frontière de l'innovation, et ne cible pas de thématiques particulières. Il finance des projets de recherche, par des bourses du conseil européen de la recherche (ERC), doté de 16 Md€. Ce dispositif est complété par les actions « Marie-Sklodowska-Curie », qui financent des activités de mobilité, de formation et d'évolution de carrière des chercheurs ; et par le financement d'infrastructures de recherche de pointe ;
- ◆ **le pilier « problématiques mondiales et compétitivité industrielle européenne » représente la majorité absolue des crédits, avec 53 Md€ et 55 % des financements.** Ce pilier finance des projets relevant de six thématiques, alignées avec les priorités stratégiques européennes³⁰ ;
- ◆ **le pilier « Europe innovante », qui représente 14 Md€, soit 14 % des crédits,** dont les financements sont octroyés par le conseil européen de l'innovation (EIC). En complément de ce programme, des crédits sont dédiés au développement d'écosystèmes européens d'innovation et peuvent être octroyés par l'institut européen d'innovation et de technologie ;
- ◆ **un pilier transversal** dédié à l'élargissement de la participation et au renforcement de l'espace européen de la recherche : 3,4 Md€ soit 4 % du programme.

Trois autres programmes européens contribuent à financer la recherche : la composante « recherche et formation » d'Euratom, le programme « Europe et numérique » et le Fonds européen de défense.

Enfin, d'autres financements européens, hors recherche, peuvent abonder les budgets des universités :

- ◆ le programme Erasmus+ doté d'un budget de 26,2 Md€ pour 2021-2027 (cf. encadré 4) ;
- ◆ le fonds européen de développement régional (FEDER), dont l'objectif est d'améliorer l'attractivité des territoires, vise notamment à stimuler les dépenses de recherche et développement ;
- ◆ le fonds social européen (FSE), qui vise notamment à promouvoir l'éducation, le développement des compétences et l'apprentissage tout au long de la vie.

³⁰ Santé ; culture, créativité et société inclusive ; sécurité civile pour la société ; numérique, industrie et espace ; climat, énergie et mobilité ; alimentation, bioéconomie, ressources naturelles, agriculture et environnement

Encadré 4 : Le programme Erasmus+

Dans le cadre du programme Erasmus+, les établissements peuvent bénéficier de financements au titre du développement de partenariats pour la coopération entre acteurs de la formation en Europe et hors Union européenne. Ces financements répondent à la même logique compétitive que les crédits dédiés à la recherche, les appels à projets pouvant être gérés soit par l'agence exécutive européenne pour l'éducation et la culture (EACEA – il s'agit des projets centralisés), soit par les agences nationales (projets décentralisés).

Ces partenariats doivent être en rapport avec l'une des trois actions-clé définies par le programme Erasmus+, soit la mobilité des individus à des fins d'enseignement et de formation (n° 1) ; la coopération entre organisations et institutions (n° 2) ; le soutien à la réforme des politiques (n° 3). En 2022, pour l'enseignement supérieur, le montant des financements accordés aux projets de mobilité (action-clé n° 1) s'élève à 145 M€, le montant accordés aux projets de coopération (action-clé n° 2) à 126 M€.

Source : Commission européenne.

Compte tenu des enjeux financiers, la mission a ciblé ses investigations sur le programme Horizon Europe.

2.1. Le taux de retour de la France sur les financements issus des programmes européens de recherche est insuffisant, en particulier sur le pilier II

2.1.1. Le taux de retour de la France est très inférieur à son niveau de contribution au budget de l'Union européenne

La France a obtenu 4,07 Md€ issus du programme Horizon Europe entre 2021 et 2023, sur un total de 35,69 Md€, soit un taux de retour de 11,4 % en agrégé sur la période 2021-2023 (cf. tableau 21), qui place la France en seconde position derrière l'Allemagne (16,98 %, 6,0 Md€) et devant l'Espagne (10,7 %, 3,82 Md€). Sur la période, il a présenté une légère évolution, progressant de 0,4 point de pourcentage entre 2021 et 2023. Ce taux de retour peut être comparé au poids de la contribution de la France dans la part du budget de l'Union européenne provenant des États-membres, qui s'élève à 17 % pour la période 2021-2027, ou au taux de retour global de la France sur les fonds en gestion directe qui s'élève à 16 %³¹.

Selon les piliers considérés, le taux de retour français est néanmoins hétérogène (cf. graphique 3) :

- ◆ la France est particulièrement performante sur le pilier I, pour lequel elle obtient un taux de retour de plus de 15 %, sur le volet EIC du pilier III, avec un taux de retour de près de 17 % ; pour chacun de ces volets, elle se positionne en seconde place derrière l'Allemagne ;
- ◆ elle est en revanche moins performante sur le pilier II, en particulier les *cluster* 2 (culture, créativité et société inclusive) et 3 (sécurité civile pour la société), pour lesquels elle se situe en deçà de la quatrième place ;
- ◆ sur les *cluster* 1 (santé), 4 (digital, industrie et espace), 5 (climat, énergie et mobilités) et 6 (bio-environnement), sa position est comprise entre la troisième et la quatrième place.

³¹ Source : SGAE. Les fonds en gestion directe

Annexe III

Tableau 21 : Taux de retour des dix principaux bénéficiaires de financements européens

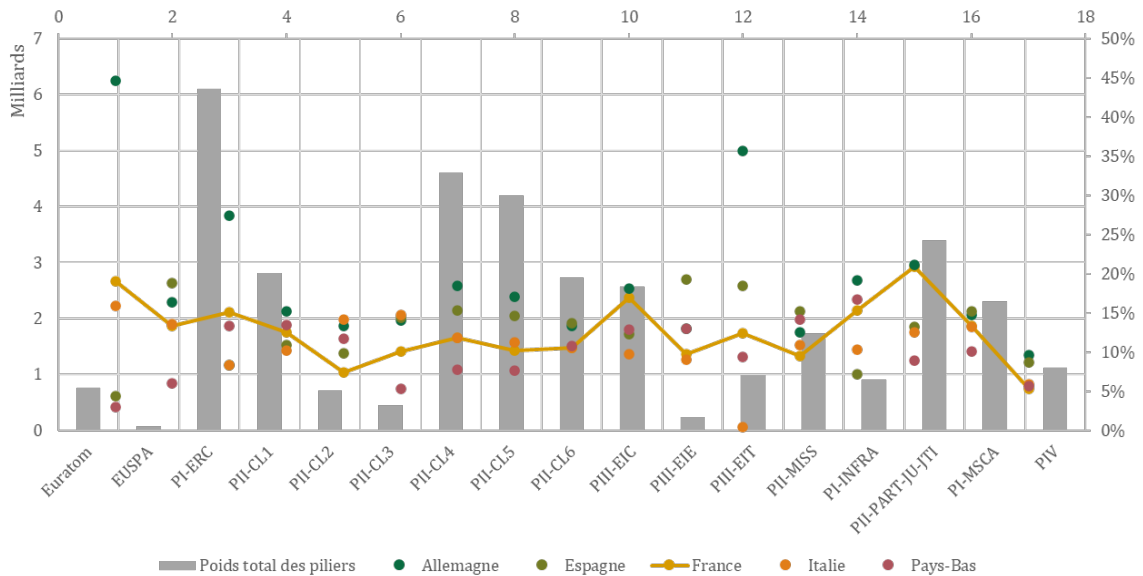
Année	2021		2022		2023		2024 (montant, en €)	Cumulé		Poids dans la contribution au budget de l'UE
	Pays	Montant (en M€)	Taux de retour	Montant (en M€)	Taux de retour	Montant (en M€)		Taux de retour	Montant (en M€)	
Allemagne	2 005	17,44 %	2 044	15,47 %	1 926	17,57 %	50 925	5 980	16,76 %	23 %
France	1 267	11,02 %	1 569	11,87 %	1 236	11,28 %	182 475	4 076	11,42 %	17 %
Espagne	1 213	10,56 %	1 428	10,81 %	1 178	10,75 %	58 520	3 820	10,70 %	9 %
Italie	1 097	9,55 %	1 229	9,30 %	870	7,94 %	109 550	3 199	8,96 %	14 %
Pays-Bas	1 033	8,99 %	1 182	8,95 %	972	8,87 %	150 000	3 190	8,94 %	6 %
Belgique	861	7,49 %	709	5,37 %	833	7,60 %	508 625	2 404	6,74 %	5 %
Grèce	392	3,41 %	565	4,28 %	404	3,69 %	N.D.	1 362	3,82 %	1 %
Suède	369	3,21 %	459	3,48 %	372	3,40 %	N.D.	1 201	3,37 %	3 %
Norvège	360	3,13 %	461	3,49 %	365	3,33 %	N.D.	1 186	3,33 %	N.A.
Autriche	377	3,29 %	426	3,23 %	319	2,92 %	N.D.	1 125	3,15 %	2 %
Danemark	362	3,16 %	352	2,67 %	348	3,18 %	N.D.	1 064	2,98 %	2 %
Finlande	314	2,73 %	384	2,91 %	311	2,85 %	N.D.	1 012	2,84 %	2 %
Portugal	257	2,24 %	326	2,47 %	238	2,18 %	N.D.	822	2,30 %	2 %
Irlande	239	2,09 %	273	2,07 %	246	2,24 %	N.D.	759	2,13 %	2 %
Total	11 498	100,00 %	13 214	100,00 %	10 963	100,00 %	3 799 500	35 695	100,00 %	N.A.

Source : Mission, d'après les données SGAE et Commission européenne.

Annexe III

Lorsqu'ils sont comparés au montant des enveloppes respectives de chaque pilier, les taux de retour font apparaître des marges de progression importante : si le taux de retour sur l'enveloppe la plus importante (l'ERC) est relativement satisfaisant, ce taux est en revanche faible, et en deçà de trois autres pays, pour les clusters 4 (digital, industrie) et 5 (climat) du pilier II, où il oscille entre 10 et 11 %, là où l'Espagne et l'Allemagne se situent au-dessus de 15 %.

Graphique 3 : Taux de retour comparé de la France sur les différents piliers du programme Horizon Europe



Source : Mission, à partir des données SGAE. Lecture :

2.1.2. La performance des EPSCP est difficile à isoler de celle des autres acteurs publics de la recherche

Deux paramètres rendent complexe l'évaluation de la contribution des établissements d'enseignement supérieur à la performance globale de la France :

- ◆ **les gestionnaires des projets de recherche identifiés dans la base de données Cordis de l'Union européenne ne correspondent pas nécessairement à un unique bénéficiaire effectif du financement européen** : lorsqu'une unité mixte de recherche (UMR) dépose un projet, le chercheur à l'origine du dépôt a pu faire appel à l'une ou l'autre de ses tutelles gestionnaires pour le portage administratif de son projet ; ainsi, dans le cas où un organisme national de recherche (ONR) est choisi comme tutelle gestionnaire par le chercheur, seul cet ONR sera retracé dans les bases de données européennes, quand bien même la ressource issue du projet reviendra à l'UMR ;
- ◆ **les ressources propres issues des appels à projets européens ne sont pas retracées précisément dans la comptabilité des établissements d'enseignement supérieur** : l'ensemble des ressources issues de l'Union européenne est regroupé dans un seul compte, intitulé « subventions européennes ». Ce montant s'élève, en 2023, à 251 M€, contre 177 M€ en 2018, soit une croissance de 29 % sur la période.

Annexe III

Tableau 22 : Évolution du montant des ressources propres d'origine européenne entre 2018 et 2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Montant	177	210	177	200	224	251

Source : Données DGFiP, issues de la comptabilité générale des établissements.

Le service des systèmes d'information et des études statistiques (SIES) du MESR travaille actuellement sur un projet visant à enrichir les bases de données européennes en identifiant les UMR à l'origine du dépôt d'un projet, afin de pouvoir mieux appréhender les destinataires des montants finalement affectés uniquement au CNRS. Ce projet, réalisé pour le programme Horizon 2020, n'a néanmoins pas encore abouti à la date de novembre 2024, ce qui a contraint la mission à utiliser la base Cordis existante comme proxy, imparfait, de la performance des universités.

Proposition n° 3 : Achever le projet d'enrichissement des bases de données européennes des programmes Horizon 2020 et Horizon Europe, dans l'objectif de mieux identifier les destinataires finaux des financements européens de la recherche (SIES).

Pour étudier la part des établissements d'enseignement supérieur dans l'obtention des appels à projet européens de recherche, la mission s'est appuyée sur la base de données Cordis, enrichie par le secrétariat général aux affaires européennes (SGAE).

Sur le périmètre des opérateurs de l'État, le nombre de bénéficiaires est large, mais peu d'acteurs concentrent la majorité des projets. Sur la période 2021-2023, 176 opérateurs de l'État ont obtenu un financement Horizon Europe pour 3 808 projets. Néanmoins :

- ◆ 5 opérateurs ont obtenu plus de 100 projets chacun et concentrent à eux seuls plus d'un tiers (1 705) des projets, dont 882 pour le centre national de la recherche scientifique (CNRS) ;
- ◆ 43 opérateurs ont obtenu entre 20 et 100 financements de projets, pour un total de 1 289 projets financés ;
- ◆ 144 opérateurs ont obtenu moins de 20 projets, et représentent un total de 814 projets.

La mission a concentré ses investigations sur un échantillon de 35 opérateurs ayant obtenu 20 financements européens ou plus. Parmi ces 21 établissements, soit 60 %, sont des établissements d'enseignement supérieur, le reste des ONR. Sur cet échantillon, les établissements d'enseignement supérieur représentent 1 067 projets, sur un total de 2 994 (soit 36 % des projets) pour un montant 361 M€, sur un total de 1 652 M€ (soit 22 % des financements). **La moyenne des financements par projet pour les ONR et assimilés est de 499 k€/projet, contre 359 k€/projet pour les établissements d'enseignement supérieur.**

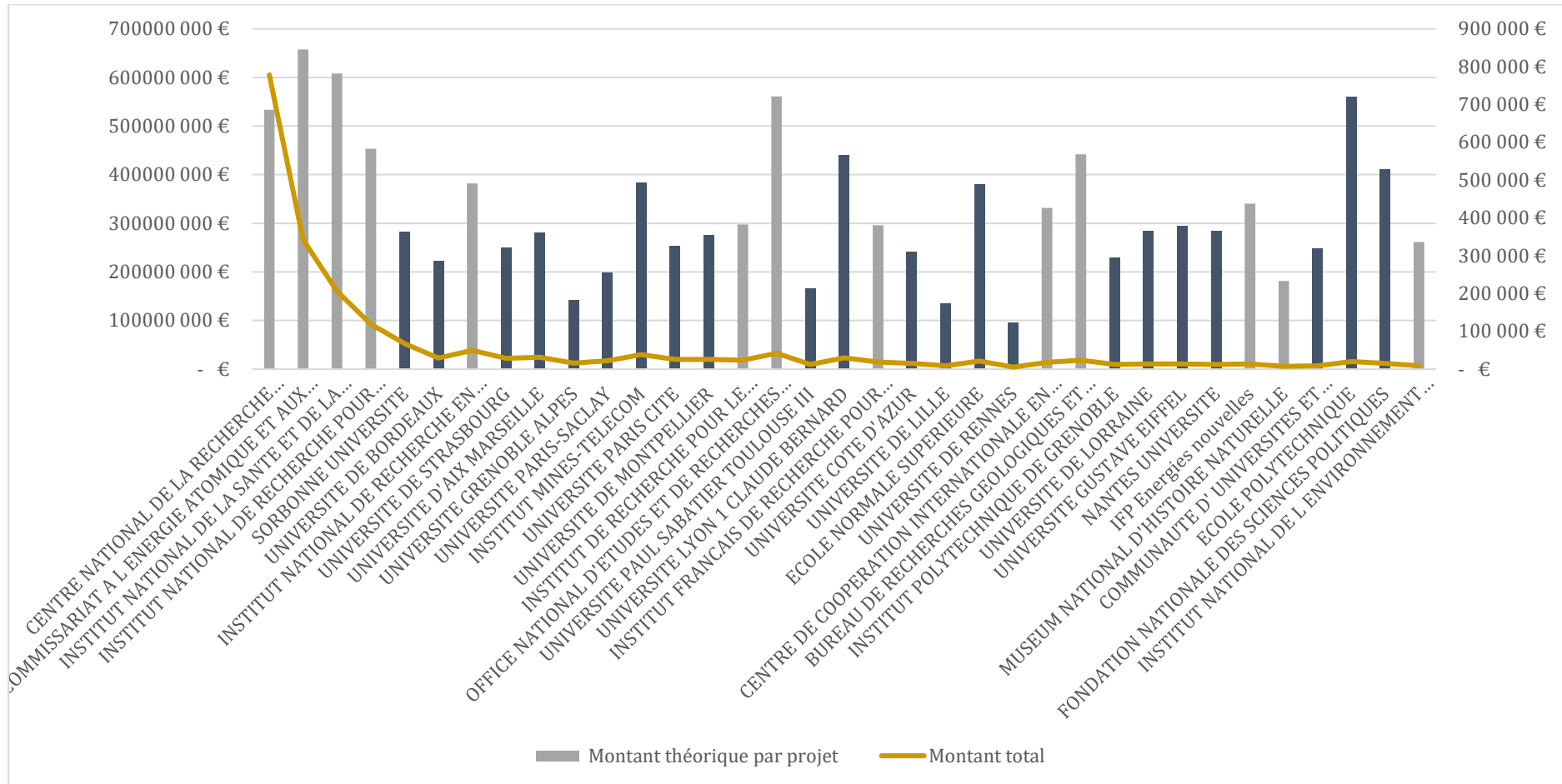
Il en ressort que les universités, même les plus performantes, se concentrent globalement davantage sur des projets aux montants moins élevés : seuls trois établissements (l'école Polytechnique, l'université Claude-Bernard et la fondation nationale des sciences politiques) dépassent le montant moyen des projets obtenus par les ONR.

Deux lectures peuvent être faites de ces résultats :

- ◆ les universités obtiennent des résultats moindres ;
- ◆ des effets de concurrence dans la recherche de tutelle peuvent conduire les chercheurs, pour les projets les plus importants, à se tourner vers la tutelle présentant la plus grande souplesse de gestion, qui peut s'avérer être l'ONR.

Annexe III

Graphique 4 : Nombre et montants des projets Horizon Europe obtenus par les premiers opérateurs publics français



Source : Mission, à partir de la base Cordis enrichie SGAE. Axe de gauche : montants théoriques par projet. Axe de droite : montant total perçu par l'organisme. Les établissements sont classés par nombre de projets (l'établissement le plus à gauche a le plus grand nombre de projets, celui le plus à droite le plus faible nombre). Les établissements d'enseignement supérieur sont signalés en bleu foncé, les organismes de recherche ou apparentés en gris.

2.2. Les niveaux de mobilisation des établissements autour de la recherche de financements européens sont hétérogènes, en dépit des plans d'action déjà mis en œuvre

2.2.1. La part des fonds européens dans les fonds compétitifs levés par les universités IDEX et ISITE et scientifiques est faible, mais le montant par enseignant-chercheur reste plus élevé dans ces établissements que dans les autres

La mission a étudié le poids des financements européens par enseignant-chercheur, afin d'étudier d'éventuelles hétérogénéités entre catégories d'établissements. Elle a isolé trois catégorisations possibles :

- ◆ le caractère « recherche-intensif » de l'établissement, identifié par un proxy, le bénéfice du dispositif IDEX ou I-SITE ;
- ◆ le poids du premier cycle parmi les effectifs totaux d'étudiants ;

En premier lieu, les établissements IDEX présentent la plus faible part de fonds européens dans les fonds compétitifs levés (17 %, contre 38 % pour les établissements non labellisés IDEX ou ISITE, cf. tableau 23). Ces établissements présentent en revanche un montant par enseignant-chercheur supérieur aux autres établissements (730 € contre 556€ pour les non IDEX ou ISITE, cf. tableau 24).

Par catégorie disciplinaire, les universités scientifiques ont le pourcentage de fonds européens le plus faible (24% contre 27% en moyenne). En revanche, le montant de fonds européens par enseignant-chercheur est le plus élevé de toutes les catégories d'universités (666 € contre 249 € à 631 € pour les autres). Les écoles d'ingénieur sont les plus performantes, tant sur le montant de financements nationaux par enseignant-chercheur que de fonds européens par enseignant-chercheur.

Tableau 23 : Financement annuel moyen par enseignant-chercheur, selon le statut IDEX ou ISITE, entre 2018 et 2023

Statut	Total PIA et ANR	Fonds européens	Total PIA, ANR, UE
IDEX	19 274	4 141	23 415
I-SITE	8 855	4 252	13 106
Ni IDEX Ni ISITE	5 641	3 293	8 933
Tous établissements	9 786	3 659	13 445

Source : Mission, à partir des données de comptabilité générale des établissements transmises par la DGFIP et des données DataESR pour les effectifs d'enseignants-chercheurs. Les établissements composantes de PSL sont inclus dans la catégorie IDEX.

Tableau 24 : Part des fonds européens dans le total des fonds compétitifs levés par les établissements

Statut	Part des fonds européens
IDEX	18%
I-SITE	32%
Ni IDEX Ni ISITE	37%
Tous établissements	27%

Source : Mission, à partir des données de comptabilité générale des établissements transmises par la DGFIP et des données DataESR pour les effectifs d'enseignants-chercheurs. Les établissements composantes de PSL sont inclus dans la catégorie IDEX.

Annexe III

Tableau 25 : Financement annuel moyen par enseignant-chercheur selon la catégorie disciplinaire, entre 2018 et 2023

	Total PIA+ANR	Fonds européens	Total PIA+ANR+Eur
Univ. scientifiques	12 578	3 987	16 565
Univ Pluri. & Santé	10 438	3 600	14 038
Univ. Pluri. hors santé	5 645	3 768	9 414
Univ. droit-éco	2 854	1 455	4 309
Univ. LSH	3 189	1 572	4 761
Écoles d'ingénieur	12 786	6 645	19 431
Tous établissements	9 786	3 659	13 445

Source : Mission, à partir des données de comptabilité générale des établissements transmises par la DGFiP et des données DataESR pour les effectifs d'enseignants-chercheurs. Les établissements composantes de PSL sont inclus dans la catégorie IDEX.

Tableau 26 : Part des fonds européens dans le total des financements compétitifs

	Part des fonds européens dans le total
Univ. scientifiques	24%
Univ Pluri. & Santé	26%
Univ. Pluri. hors santé	40%
Univ. droit-éco	34%
Univ. LSH	33%
Écoles d'ingénieur	34%
Tous établissements	27%

Source : Mission, à partir des données de comptabilité générale des établissements transmises par la DGFiP et des données DataESR pour les effectifs d'enseignants-chercheurs.

2.2.2. Les établissements bénéficiaires d'ISITE ou d>IDEX ont connu une croissance des financements européens plus forte sur la période 2018-2023 que celle des établissements non bénéficiaires ; la catégorie disciplinaire n'influence en revanche pas l'évolution du montant de ces fonds

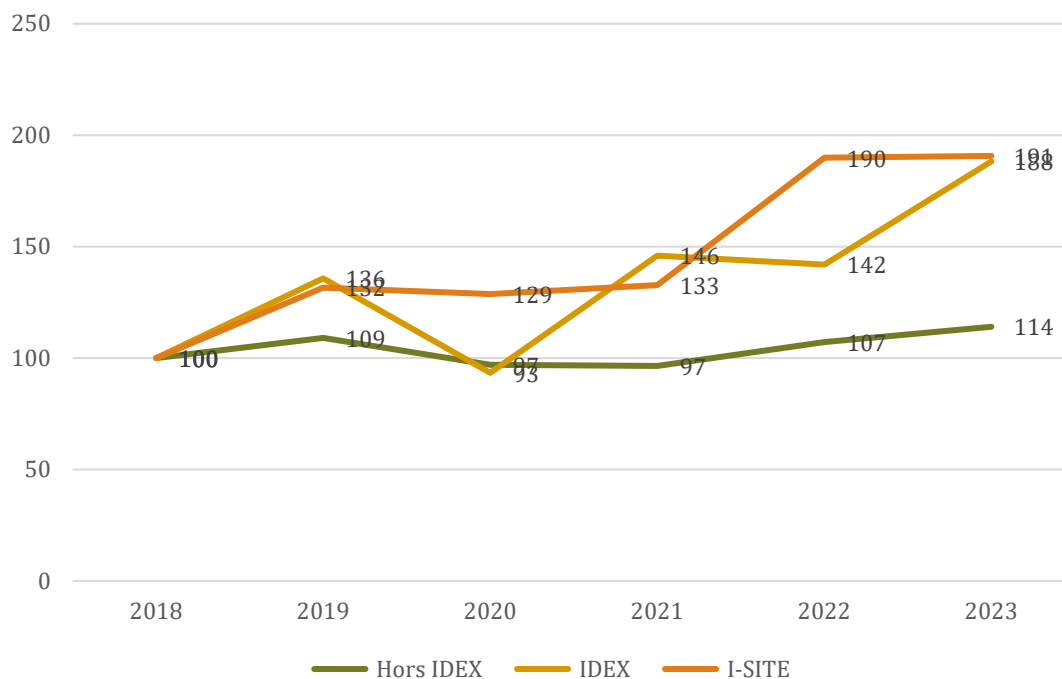
En termes d'évolution des financements sur la période, les établissements bénéficiaires d'ISITE ou IDEX ont connu une croissance plus rapide de leurs financements européens (passage de 43 à 81 M€ soit + 47 % pour les ISITE, et de 23 à 43 M€ pour les IDEX, soit 47 % également), alors que celle-ci est restée plus modérée pour les établissements hors IDEX et ISITE (passage de 112 à 127 M€ entre 2018 et 2023, soit + 12 %).

Sur la même période, le poids du premier cycle semble avoir eu une influence moins marquée : les établissements pour lesquels le premier cycle pèse entre 51 et 70 %, qui représentent la majorité des établissements du périmètre de la mission, voient le montant des ressources propres européennes croître de 31 %, soit une croissance similaire à celle observée en agrégé (+ 29 %, cf. *supra*). Une croissance similaire (+27 %) est observée pour les établissements dont le poids du premier cycle varie entre 31 et 51 %. En revanche, on peut observer que, pour les établissements où le poids du premier cycle est très fort (plus de 70 % des effectifs) et où le poids du premier cycle est très faible (moins de 30 % des effectifs), le montant des ressources européennes stagne sur la période, passant de 31 à 35 M€ pour les établissements du groupe où le premier cycle pèse le moins et de 30 à 35 M€ pour ceux où le premier cycle pèse le plus.

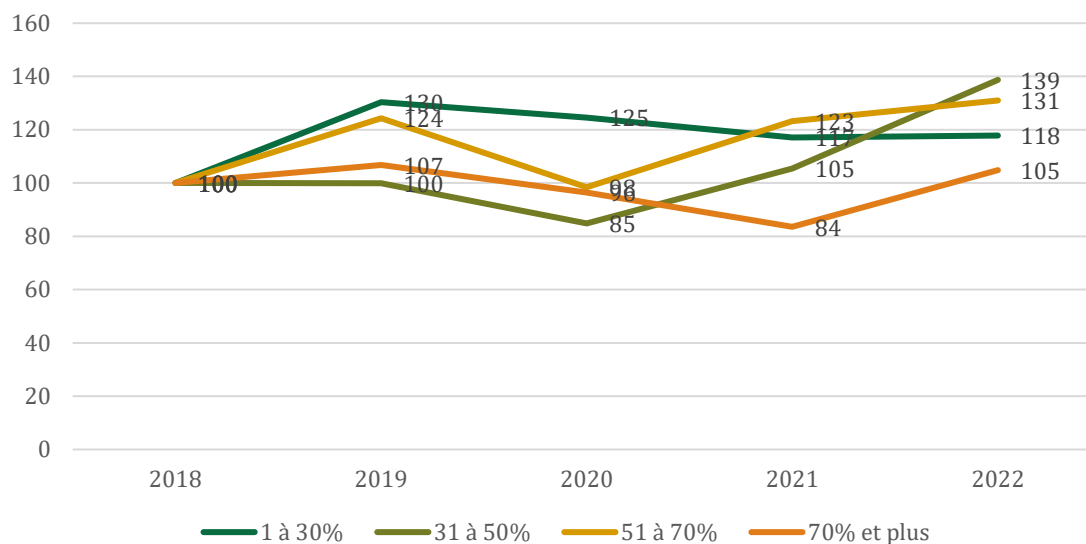
Enfin, toujours sur cette période, l'analyse par catégorie disciplinaire montre une croissance relativement homogène de la majorité des catégories d'établissements : l'ensemble des établissements connaissent une progression variant entre 40 et 50 points par rapport à une base 100 en 2018 (cf. graphique 7).

Annexe III

Graphique 5 : Évolution du montant de ressources propres d'origine européenne par établissement, entre 2018 et 2023 (base 100 en 2018, pour les universités bénéficiant de l'IDEX, de l'ISITE, et hors IDEX et ISITE)

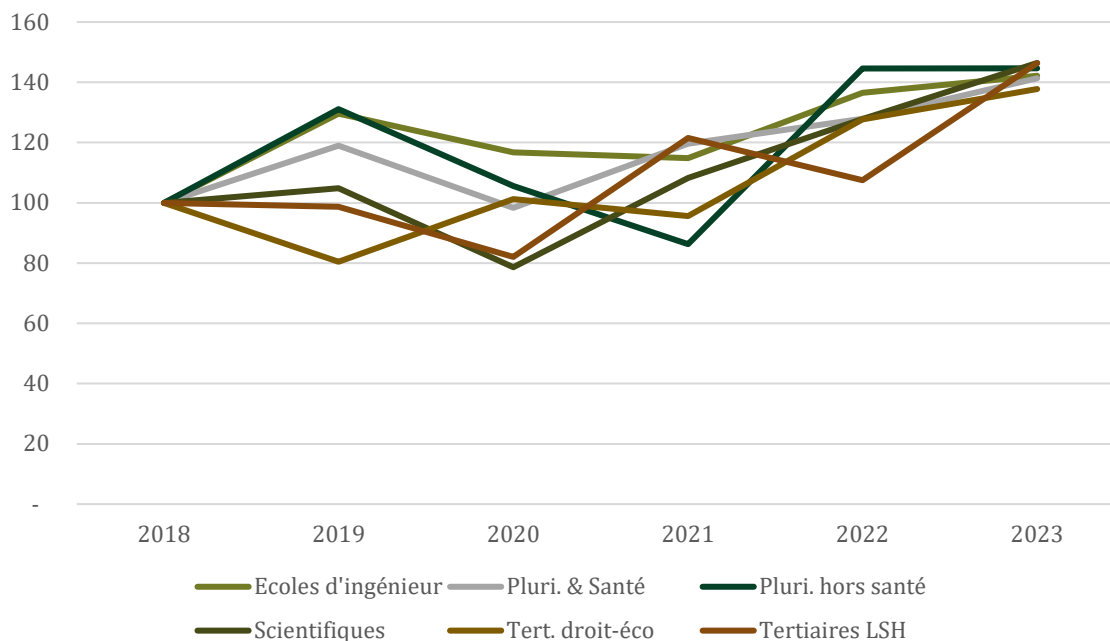


Graphique 6 : Évolution du montant de ressources propres d'origine européenne par établissement, entre 2018 et 2022 (base 100 en 2018, en fonction du poids du premier cycle)



Source : Mission, à partir des données de la comptabilité générale des établissements extraites par la DGFIP et effectifs étudiants par cycle disponibles sur l'open data «data ESR».

Graphique 7 : Évolution du montant de ressources propres européennes par établissement, entre 2018 et 2023 (base 100 en 2018, en fonction de la catégorie disciplinaire)



Source : Mission, à partir des données de la comptabilité générale des établissements extraites par la DGFIP.

2.2.3. Les dispositifs de mutualisation d'incitation individuelle à la participation aux projets européens ne sont toujours pas pleinement utilisés

2.2.3.1. Un plan d'action pour l'Europe a été mis en place en 2018, dont le suivi et la mise en œuvre au niveau national restent partiels

Face au constat d'un insuffisant taux de retour de la France sur les programmes-cadres européens, un « **plan d'action d'amélioration de la participation française aux dispositifs européens de recherche** » (PAPFE) a été mis en œuvre à compter de 2018 sous l'égide du **secrétariat général aux affaires européennes (SGAE)**.

En matière de recherche, l'ambition du PAPFE était « *d'appeler les communautés de l'enseignement supérieur et de la recherche française à mobiliser leur potentiel, à accroître l'implication des parties prenantes françaises publiques et privées, et à motiver les chercheurs à s'investir, non seulement dans le PCRD, mais dans tous les dispositifs européens de financement de la recherche et de l'innovation à travers une approche cohérente et efficace* ».

Structuré en trois axes (inciter, accompagner et influencer), ce plan d'action prévoyait un large nombre de mesures, dont plusieurs directement destinées aux établissements d'enseignement supérieur parmi lesquelles :

- ◆ pour l'axe « inciter » :
 - la mise en place d'un « cadre RH » favorable, *via* la diffusion d'un guide de bonnes pratiques » ;
 - la mise en place d'un « dialogue contractuel », *via* l'inclusion de clauses liées à l'Europe dans les COMP et les contrats de site ;

Annexe III

- ◆ pour l'axe « accompagner » :
 - la mise en place de « points de contacts nationaux » (PCN) chargés de promouvoir les opportunités offertes par le programme-cadre de l'Union européenne auprès des communautés de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
 - la mise en place de comités de liaison Europe, qui visent à établir une feuille de route partagée entre État, régions et acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche coordonnant la participation de chaque acteur aux programmes européens ;
 - la mise en place d'appels à projets permettant de valoriser et d'encourager des initiatives particulières de mobilisation, comme « Excellences sous toutes ses formes », les programmes PUI et ASDESR ;
- ◆ pour l'axe « influencer » :
 - la mise en place d'une plateforme bruxelloise, la maison Irène et Frédéric Joliot-Curie, permettant de renforcer l'influence des établissements d'enseignement supérieur auprès des institutions européennes ;
 - la mise en œuvre d'actions ciblées pour mobiliser des chercheurs à s'impliquer en tant qu'experts dans les panels d'évaluation d'Horizon Europe.

Selon le bilan produit par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, certaines de ces actions n'ont pas fait l'objet d'un suivi rigoureux alors qu'elles revêtent un caractère crucial pour accroître la participation aux appels à projet européens. Ainsi, la mise en place d'un cadre RH favorable « n'a pas été véritablement suivi depuis 2022, les incitations RH demeurant inhomogènes en fonction des opérateurs ». Par ailleurs, la mise en place des « comités de liaison Europe n'a pas fait l'objet d'une cartographie, même si des travaux en ce sens sont en cours. Enfin, la plateforme bruxelloise reste encore en cours de mise en place, et ne fédère qu'une part réduite des établissements d'enseignement supérieur³².

2.2.3.2. Les établissements d'enseignement supérieur rencontrés par la mission ne se sont pas pleinement appropriés les principales mesures du plan d'action les concernant

Parmi les établissements rencontrés par la mission, deux types de dispositifs mis en place pour accroître le dépôt de projets de recherche européens peuvent être distingués :

- ◆ **l'organisation des services d'appui aux chercheurs dans la mobilisation de fonds européens** : création de cellules mutualisées au niveau d'un site, d'une ville voire d'une région, création d'un service d'appui ;
- ◆ **la mise en place d'incitations individuelles à la recherche de projets européens** : critères d'avancement et de promotion, primes d'intéressement, allègement de la charge d'enseignement, dotation de fonctionnement supplémentaire destinée à l'unité.

Le tableau 2 décrit les organisations mises en place par les établissements visités par la mission. Sur le plan des incitations individuelles à déposer des projets, le tableau 4 récapitule les informations collectées par la mission lors de ses entretiens avec les établissements d'enseignement supérieur.

On peut d'abord noter qu'aucun établissement ne mobilise l'intégralité des leviers à disposition pour inciter les chercheurs à déposer des projets européens. Ainsi :

³² Selon le bilan, les établissements d'enseignement supérieur concernés sont l'Institut Mines Telecom, Sorbonne Université, l'université Côte d'Azur, l'université Paris-Saclay, l'université de Bourgogne, l'université de Lorraine, et l'université de Pau.

Annexe III

- ◆ la majorité des établissements rencontrés propose un système de décharges d'heures d'enseignement afin que les chercheurs puissent consacrer du temps supplémentaire au montage de projets ;
- ◆ s'agissant des incitations financières, la situation est plus contrastée :
 - certains établissements mobilisent les dispositifs de primes et d'intéressement pour encourager les chercheurs à mobiliser des financements européens ;
 - un établissement privilégie explicitement l'attribution de l'incitation financière à la structure dont relève le chercheur, et non au chercheur lui-même ;
 - un autre établissement ne pratique pas d'incitation financière.

Au-delà, les établissements ne se saisissent pas pleinement des outils RH qui leur sont proposés. Ceci est particulièrement visible en matière de politique indemnitaire : ainsi, si certains établissements tiennent compte plutôt du dépôt de projet, d'autres ne prennent en compte que les projets lauréats. De manière similaire, les règles encadrant les décharges d'heures peuvent varier d'un établissement à un autre : dans certains cas, la décharge est octroyée dès la phase amont, pour la constitution du dossier, dans d'autres, elle est octroyée pour la phase aval du projet, afin de tenir compte du temps de gestion des propositions.

Proposition n° 4 : Inciter à la création de cellules de soutien communes, par site ou par territoire, là où elles n'existent pas encore, par le biais des COMP (MESR).

Proposition n° 5 : Systématiser la mise en place de mesures d'intéressement, de décharges horaires en faveur des enseignants-chercheurs déposant des projets aux AAP européens (établissements).

Annexe III

Tableau 27 : Recensement des dispositifs de mutualisation de la recherche de ressources propres

Nom	Dispositif mutualisé (O/N)	Modalités de mutualisation	Fonctions de la cellule de mutualisation	Autres modalités d'organisation
Aix-Marseille	0	Mutualisation avec 3 autres établissements du site (CNRS, Inserm, IRD)	- Détection des projets - Aide au montage de projets	N.A.
Dauphine	0	Mutualisation d'une partie de l'accompagnement réalisée par l'EPE (PSL)		N.A.
Rennes	0	Mutualisation à l'échelle de la région avec l'ensemble des acteurs du territoire breton au sein d'une plateforme « projets européens »		N.A.
Rennes 2	0			
UBO	0			
Lyon III	0	Mutualisation avec 11 ONR et établissements		N.A.
Clermont-Auvergne	0	Cellule Europe en partenariat avec 3 autres établissements (INRAE, CNRS, INSERM)		N.A.
Insa Lyon	0	Mutualisation		N.A.
Montpellier 3	N	N.A.	N.A.	Pôle ingénierie intégré, développé par le COMP (ajout d'un ETP)
Montpellier	N	N.A.	N.A.	Création d'une direction <i>ad hoc</i> chargée du développement des ressources propres

Source : Entretiens mission.

Annexe III

Tableau 28 : Recensement des dispositifs d'incitations RH mis en place

Nom	Utilisé dans les critères d'avancement de carrière	Mise en place de décharges horaires	Incitation financière individuelle	Autres dispositifs
Montpellier 3	O	O en aval de l'obtention du projet	O	N.A.
Montpellier	O	O en amont et en aval	O	N.A.
ENSCM	N	O en amont ; en aval, en fonction de la nature du projet	O	N.A.
Dauphine	N.C.	O	N	Dotation en fonctionnement pour la structure dont relève le chercheur en cas de dépôt d'un projet
Rennes	N.C.	N.C.	N.C.	N.A.
Rennes 2	N.C.	N.C.	N.C.	N.A.
UBO	N.C.	N.C.	N.C.	N.A.
AMU		O	N.C.	N.A.
Lyon III	N	N	O (pour obtention de dossier)	N.A.
Clermont-Auvergne	N.C.	N.C.	N	N.A.
Insa Lyon	N	N	O (pour dépôts de dossiers)	N.A.

2.3. La propension des établissements à collecter des ressources propres européennes s'accroît avec sa propension à bénéficier de financements compétitifs nationaux

Au cours de la période étudiée, le montant des financements sur projets nationaux liés à la recherche s'est considérablement accru, sous l'impulsion de la loi de programmation de la recherche puis de France 2030. Selon certains interlocuteurs de la mission, cet accroissement pourrait être à l'origine d'un effet d'éviction des financements européens, les établissements concentrant leurs recherches de ressources propres sur les appels à projets ANR, moins complexes, plutôt que sur les appels à projet européens, dont le montage est plus chronophage et le taux de succès inférieur³³. Pour autant, l'accroissement des financements par l'ANR a également pu contribuer à acculturer les établissements à la recherche de financements compétitifs, notamment européens.

La mission a donc cherché à objectiver un éventuel effet d'éviction lié à l'existence de crédits ANR (classiques et liés aux PIA). Pour ce faire, elle a mis en regard l'évolution des montants globaux de financements de l'ANR et l'évolution des montants globaux des financements européens, sur la période courant de 2018 à 2023. Cette chronique vise à **identifier un éventuel effet d'éviction des financements nationaux sur les financements européens**, en mesurant l'impact de l'accroissement massif et rapide des financements nationaux lié à l'entrée en vigueur de la loi de programmation de la recherche (LPR)³⁴ sur le montant de récupération des fonds européens. Le décaissement des financements étant progressif, la mission a comparé les périodes de référence 2018-2019 et 2022-2023³⁵. Cette analyse a été conduite sur deux périmètres : l'ensemble des EPSCP d'abord, puis les seuls EPSCP intensifs en recherche, plus susceptibles d'obtenir des financements ANR.

Dans l'hypothèse d'un effet d'éviction, le montant de ressources propres européennes est supposé baisser en proportion de l'accroissement des ressources propres issues de l'ANR, qui viendraient s'y substituer.

Les données comptables des établissements ne distinguent pas les ressources liées aux programmes de recherche de celles liées aux autres programmes européens. Par ailleurs, le changement de programme-cadre européen en 2021 et l'accroissement du volume de crédits afférents³⁶ a modifié la ligne de base.

La mission a donc opéré deux retraitements pour tenir compte de ces limites :

- ◆ un premier retraitement a consisté à déterminer, de manière conventionnelle, la part des financements issus des programmes-cadres européens parmi les ressources européennes des universités ; la mission a retenu un ratio de 79 % sur la base des équilibres existants au sein des principaux programmes-cadres pouvant bénéficier aux universités³⁷ ;

³³ Source : bilan du PAPFE, MESR. Ce taux est le taux observé au niveau européen. Le taux de succès français est néanmoins plus important, s'élevant à 31,2 % en 2023.

³⁴ Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

³⁵ Et non 2020-2021 ou 2022-2023, les décaissements de l'ANR et leur enregistrement dans les comptes des universités étant en général étalés sur plusieurs années.

³⁶ Le montant du programme cadre Horizon 2020 s'élevait à 65 Md€, contre 95,5 Md€ pour le programme cadre Horizon Europe.

³⁷ Ratio égal au montant du programme Horizon Europe pour 2021-2027 divisé par la somme du programme Erasmus et du programme Horizon Europe.

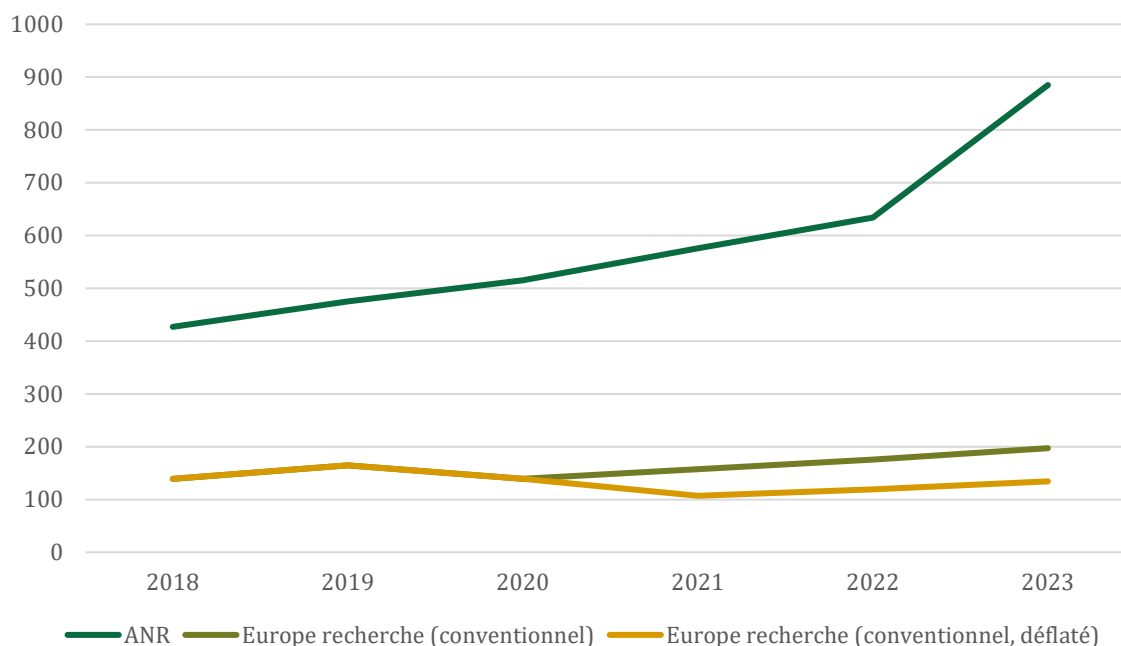
Annexe III

- ◆ un second retraitement a consisté à « déflater » le montant des ressources issues de la recherche à compter de 2021 pour tenir compte de la hausse des crédits de recherche européens : le montant des ressources européennes issues de la recherche a été proratisé *via* un coefficient égal au rapport entre le montant d'Horizon Europe et d'Horizon 2020.

Le graphique 8 présente le résultat de ces différents retraitements : la courbe en orange représente les montants totaux issus des appels à projet ANR (hors PIA et PIA) ; les courbes en vert représentent respectivement les ressources européennes (issues des données comptables des établissements d'enseignement supérieur), les ressources issues de la recherche, déterminées conventionnellement pour tenir compte de la présence d'autres financements européens (points), et les ressources issues de la recherche calculées de manière à neutraliser l'impact de l'accroissement de crédits liés à Horizon Europe (tirets).

Le résultat montre que l'évolution des ressources propres européennes est décorrélée de celle des ressources issues de l'ANR. Si la part des ressources européennes s'infléchit entre 2019 et 2020, cet infléchissement ne correspond pas à une année d'accroissement particulièrement fort des ressources issues des appels à projets de l'ANR. À l'inverse, l'année 2023, marquée par un fort accroissement des ressources, est également une année où les ressources européennes s'accroissent.

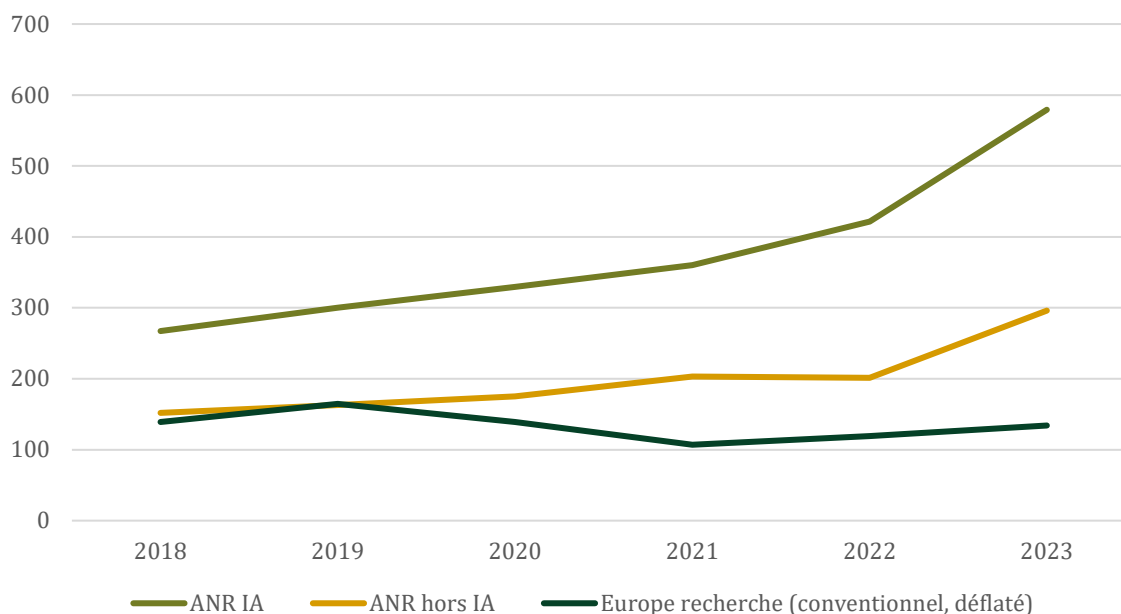
Graphique 8 : Évolution des montants globaux de financements par l'ANR et des montants globaux de financements « recherche » européens, entre 2018 et 2023, en M€



Source : Mission, à partir des données DGFIP.

En distinguant les financements ANR issus du PIA et les financements ANR hors PIA, les corrélations sont également difficiles à déceler : s'il est possible d'identifier un décrochage dans la part de fonds européens en 2020-2021, années où les financements issus de l'ANR connaissent une progression continue, les tendances se décorrélent en 2023, où les ressources augmentent toutes deux, quoique de manière moins dynamique pour les ressources propres européennes (cf. graphique 9).

Graphique 9 : Évolution des montants globaux de financements par l'ANR, l'ANR IA et des montants de financements « recherche » européens, entre 2018 et 2023, en M€



Source : Mission, à partir des données DGFIP.

Une seconde analyse met en regard, sur une année donnée, la part des ressources issues de l'ANR dans les produits encaissables et la part des ressources issues de financements compétitifs européens dans ces mêmes produits. Cette analyse vise à identifier un éventuel « effet d'acculturation » des établissements : une part importante de ressources européennes corrélée à une part importante de ressources ANR peut indiquer qu'il existe un effet d'acculturation, l'obtention de financements ANR stimulant celle de financements européens ; à l'inverse, une corrélation inversée entre ressources européennes et ressources ANR pourrait indiquer qu'il n'existe pas d'effet d'acculturation particulier ;

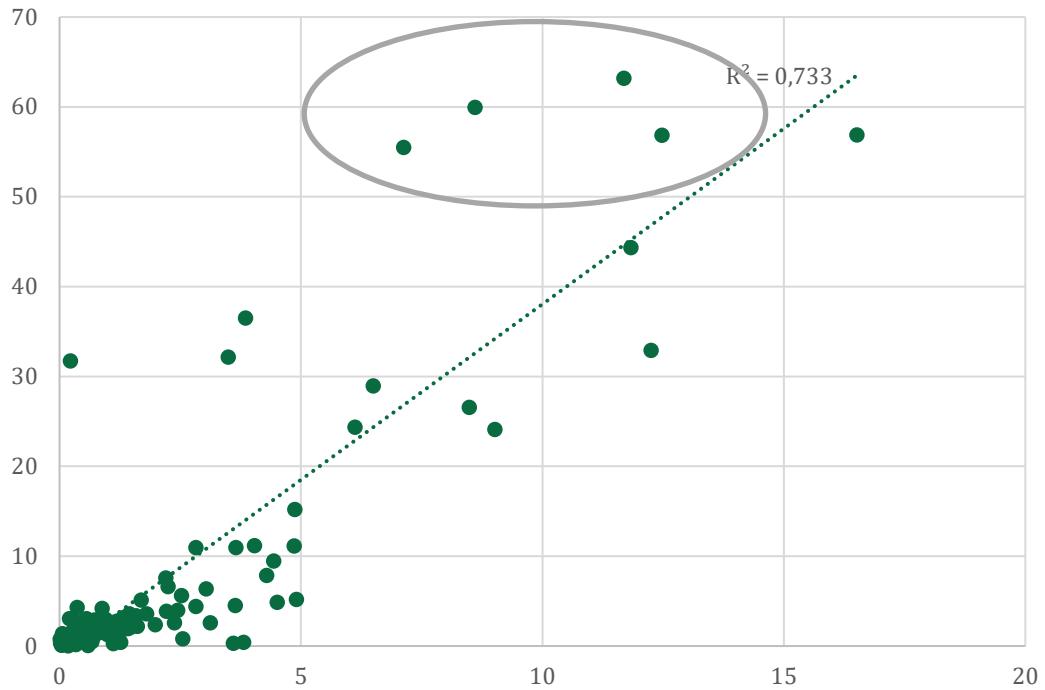
Il ressort de cette analyse que **la propension des établissements à collecter des ressources propres européennes s'accroît avec sa propension à collecter des ressources issues de l'ANR**. Le graphique 10 met en évidence ce phénomène : les établissements qui collectent le plus de ressources ANR (IA et hors IA) sont également ceux qui collectent le plus de ressources européennes. Le coefficient de détermination de la régression linéaire réalisée est de 0,73.

Cette analyse est à tempérer par le fait que certains des établissements parmi les bénéficiaires les plus importants des financements ANR présentent une performance moindre. Un groupe de 4 établissements ayant bénéficié de plus de 50 M€ de financements issus de l'ANR en 2023, matérialisé par un cercle sur le graphique, présentent une performance inférieure à la moyenne en matière de récupération de fonds européens.

Ainsi, si les ressources propres issues des fonds européens représentent en moyenne 29 % des fonds issus de l'ANR pour l'ensemble des établissements considérés par la mission, les ressources européennes ne représentent que 22 % des montants de l'ANR pour l'université Grenoble-Alpes, 14 % pour l'université d'Aix-Marseille, 13 % pour l'université de Bordeaux et 18 % pour l'université Paris-Saclay.

Annexe III

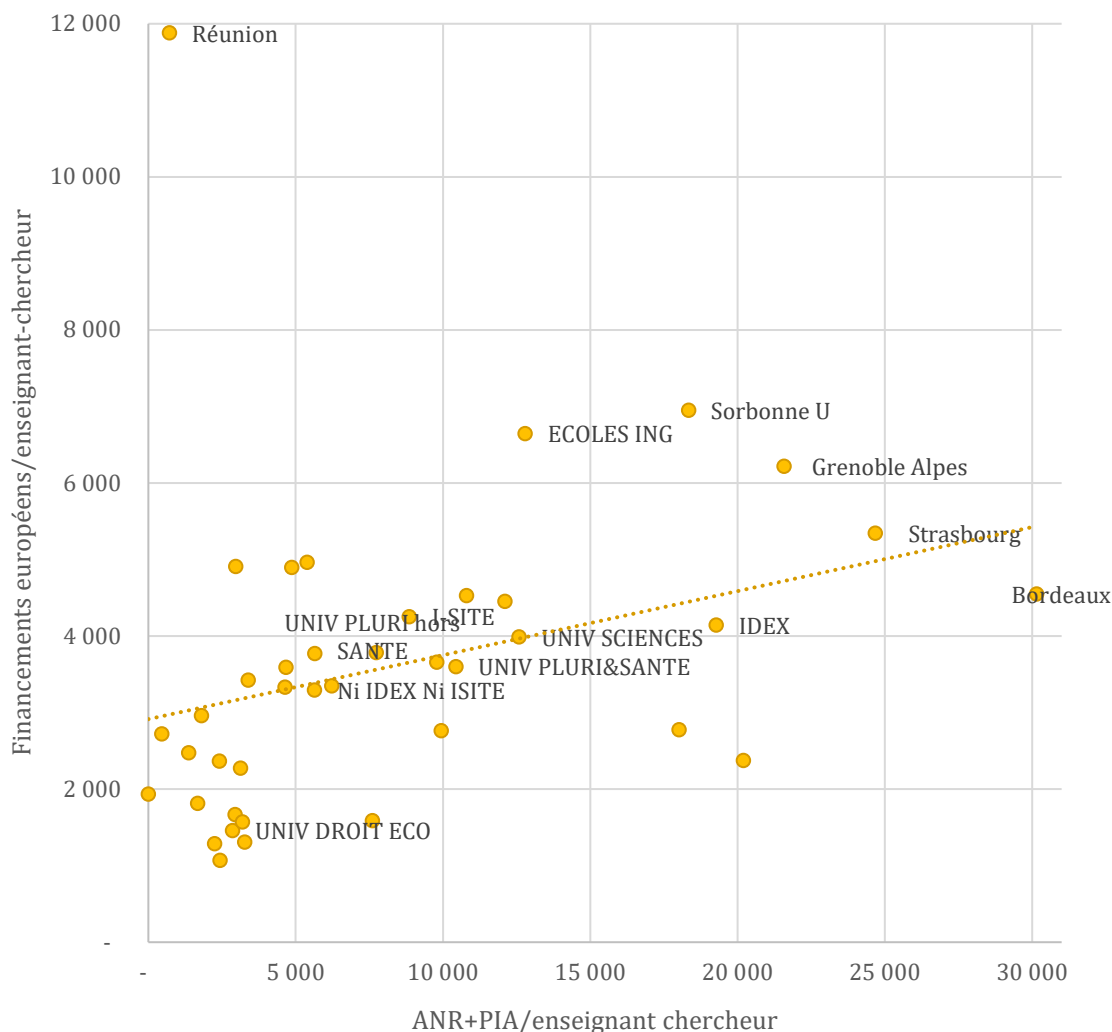
Graphique 10 : Montant des ressources ANR dans les produits encaissables en fonction du montant des ressources européennes dans les produits encaissables, en 2023, en M€



Source : Données comptables des établissements. Lecture : Chaque point représente un établissement. Le graphique présente en abscisse les montants de financements européens obtenus par chaque établissement et en ordonnée les montants de financements ANR obtenu par chaque établissement.

Si on compare les montants collectés en moyenne annuelle par enseignant-chercheur au titre des financements compétitifs nationaux et européens, l'université Grenoble Alpes se caractérise par des montants relativement élevés pour ces deux catégories de financements.

Graphique 11 : Financements compétitifs nationaux et européens par enseignant-chercheur dans les universités pluridisciplinaires avec santé (moyenne annuelle sur 2018-2019 et comparaison avec les montants moyens de l'ensemble des universités IDEX, ISITE, des autres catégories disciplinaires et des écoles d'ingénieur)



Source : Mission, à partir des données de comptabilité générale des établissements transmises par la DGFIP.

Proposition n° 6 : Cibler les efforts de mise en œuvre du plan Europe sur les établissements bénéficiant des montants les plus importants issus d'appels à projet ANR, en particulier en fixant des objectifs ambitieux dans les COMP.

2.4. Le potentiel de ressources supplémentaires est estimé à environ 200 M€ à horizon 2030

Plusieurs cibles d'augmentation des ressources propres européennes peuvent être déterminées en fonction des hypothèses retenues :

- ♦ calculer le financement supplémentaire des EPSCP s'ils atteignaient le niveau de performance des ONR en montant de financement par projet (hypothèse 1) : dans ce cas, on multiplie le niveau actuel des ressources propres européennes identifié dans les données comptables des établissements (223 M€) par le ratio observé entre le montant moyen des projets des ONR (499 k€) et le montant moyen des projets des établissements d'enseignement supérieur (359 k€), soit + 28 % ;

Annexe III

- ◆ répartir le volume supplémentaire de crédits résultant du passage de 11 % à 16 % du taux de retour à proportion des recettes passées, ce qui correspond à une augmentation de 31 %³⁸ des recettes actuelles des établissements (hypothèse 2) ;
- ◆ utiliser la somme des objectifs de hausse de ressources propres européennes prévues dans les dossiers lauréats à l'appel à projet ASDESR, qui s'élève à 175 M€ à horizon 2030 (hypothèse 3) et extrapoler cette croissance à l'ensemble des établissements (hypothèse 4).
- ◆ calculer le financement supplémentaire dédié aux opérateurs publics résultant d'un passage de 11 % à 16 % et faire l'hypothèse que l'ensemble du surplus reviendrait aux établissements d'enseignement supérieur, ce qui correspond évidemment à un majorant important, mais constitue de facto la borne extrême du potentiel d'accroissement des ressources propres européennes (hypothèse 5).

Ces hypothèses, récapitulées dans le tableau *infra*, permettent de déterminer que l'augmentation la plus probable est un peu inférieure à 100 M€ (H1 et H2), tandis que le scénario le plus optimal, en tout état de cause irréaliste, permettrait d'accroître les ressources propres d'un peu plus de 250 M€.

La mission conclut donc que le potentiel d'accroissement des ressources propres européennes pour les établissements d'enseignement supérieur pourrait représenter un volume supérieur à celui retenu par les projets ASDESR, sans toutefois aller jusqu'à dupliquer aux autres établissements le taux de croissance envisagé pour les lauréats ASDESR. Il pourrait donc s'élever à un peu moins de 200 M€.

Tableau 29 : Potentiel d'accroissement des ressources propres européennes

Hypothèse	Potentiel d'accroissement	Montant supplémentaire de ressources
H1 (montant par projet)	+ 28 %	+ 62 M€
H2 (taux de retour)	+ 31 %	+ 69 M€
H3 (croissance en volume des lauréats ASDESR)	+ 79 %	+ 175 M€
H4 (croissance en volume de l'ensemble des établissements, sur la base des objectifs des lauréats à ASDESR)	+ 100%	+ 222 M€
H5 (captation de l'ensemble de l'accroissement des ressources)	+ 115%	+ 255 M€

Source : Mission.

3. L'apprentissage constitue une ressource propre indispensable mais au potentiel d'augmentation limité

3.1. Les ressources issues de l'apprentissage sont très largement dépendantes des financements publics de cette activité

Les établissements publics d'enseignement supérieur perçoivent deux types de ressources en lien avec l'apprentissage : le financement des formations en apprentissage proposées par l'établissement, et les recettes de taxe d'apprentissage affectées par les entreprises aux établissements.

³⁸ Progression entre un taux de 11 et un taux de 16 %

Annexe III

L'apprentissage est un dispositif par lequel un jeune de 16 à 29 ans révolus, préparant un diplôme d'État ou un titre à finalité professionnelle³⁹, noue un contrat d'apprentissage avec un employeur, privé ou public. Ce contrat lui permet de mettre en œuvre les savoirs théoriques acquis au cours de sa formation. Il est rémunéré à une fraction du SMIC, en fonction de l'âge de l'apprenti⁴⁰. Ce dernier doit être inscrit dans un centre de formation des apprentis (CFA).

Les employeurs d'apprentis du secteur privé bénéficient de plusieurs aides, dont l'architecture a été refondue par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et a évolué au cours de la crise sanitaire :

- ◆ **des réductions de charges sociales** : depuis le 1^{er} janvier 2019, ils bénéficient de la réduction générale de cotisations sociales patronales ;
- ◆ **une aide financière *ad hoc*** : depuis le 1^{er} janvier 2023, une aide financière d'un montant maximal de 6 000 € au titre de la première année du contrat d'apprentissage est versée⁴¹.

En parallèle, depuis la loi de 2018, **les opérateurs de compétences (OPCO)⁴² prennent en charge le coût de la formation sur la base d'un niveau de prise en charge (NPEC), déterminé par les branches et consolidé dans un référentiel unique par France Compétences, lequel est versé aux CFA⁴³**. Enfin, les CFA peuvent bénéficier de financements complémentaires de la part de l'employeur, dans le cas où la NPEC est jugée insuffisante.

Les universités peuvent participer aux dispositifs d'apprentissage selon deux modalités :

- ◆ soit l'université constitue elle-même son propre CFA et en assume la responsabilité juridique, administrative et financière (gestion pédagogique directe) ;
- ◆ soit l'université assure une délégation pédagogique en liaison avec un CFA extérieur. **Ce système de délégation universitaire se manifeste par la création de structures parallèles aux CFA**, qui vont se substituer partiellement à ces derniers sans les supprimer, selon trois modalités :
 - quand l'université accueille de nombreuses formations en apprentissage, elle dispose d'un outil juridique approprié, **la section d'apprentissage**, qui lui permet d'assurer en gestion directe la responsabilité juridique, pédagogique et financière de l'apprentissage, en se substituant au CFA ;
 - si l'université abrite un nombre raisonnable de formations en apprentissage, il n'est pas nécessaire de recourir à la section d'apprentissage, la création **d'unités de formation par apprentissage (UFA)** suffit. Le comité de liaison de l'UFA assure une interface avec le CFA décisionnaire ;

³⁹ Qui doit être inscrit au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP)

⁴⁰ À titre d'exemple, en première année d'exécution du contrat, cette fraction est égale à 27 % du SMIC pour un apprenti de moins de 18 ans, à 43 % du SMIC pour un apprenti de 18 à 20 ans, de 53 % du SMIC pour un apprenti de 21 à 25 ans, et de 100 % du SMIC pour un apprenti de plus de 26 ans.

⁴¹ Cette aide unique s'inscrit à la suite de nombreux dispositifs initialement prévus par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Cette loi prévoyait la création d'une aide unique à l'apprentissage, versée aux employeurs de moins de 250 salariés pour l'embauche d'un apprenti préparant une formation de niveau inférieur ou égal au baccalauréat. En réponse à la crise sanitaire, dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution », une aide exceptionnelle a été versée aux employeurs pour l'ensemble des apprentis, jusqu'à bac+5. Cette aide a été pérennisée à compter du 1^{er} janvier 2023 sous sa forme actuelle.

⁴² Eux-mêmes financés par la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA).

⁴³ Le financement de l'apprentissage était précédemment assuré par les régions.

Annexe III

- en dernière hypothèse, si l'université privilégie une formule plus économique sans vouloir d'engagement à long terme (expérimentation pédagogique), elle conserve le droit de signer une convention avec un CFA décisionnel⁴⁴.

Les universités bénéficient des financements soit au titre de leur activité de CFA, soit dans le cadre de conventions financières passées avec les CFA en cas de gestion pédagogique indirecte. Dans ce dernier cas, les ressources des contrats d'apprentissages lui sont reversées déduction faite de frais de gestion conservés par le CFA extérieur, qui sont généralement de l'ordre de 6 à 7%⁴⁵.

Les universités peuvent également être bénéficiaires d'une fraction du produit de la taxe d'apprentissage (TA). La TA⁴⁶ est due par toute entreprise soumise à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC). Elle se subdivise en :

- une part principale, dont le produit revient à l'État ;
- un solde qui a pour vocation de financer « *le développement des formations initiales technologiques et professionnelles, hors apprentissage, et l'insertion professionnelle, dont les frais de premier équipement, de renouvellement de matériel existant et d'équipement complémentaire* »⁴⁷.

Recouvrée par les Urssaf, et versé par la suite par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), le solde de la TA est ensuite versé aux établissements de leur choix par les employeurs, qui saisissent ce choix dans la plateforme SOLTéA. Conformément au 3° de l'article L. 6241-5 du code du travail, les établissements publics d'enseignement supérieur, ou les groupements intervenant pour leur compte, peuvent bénéficier du solde de la TA.

L'intervention publique, sous la forme de subventions et de régulation, constitue le principal déterminant de la soutenabilité économique de l'activité d'apprentissage, via :

- ◆ **un effet-volume :** le nombre d'étudiants en apprentissage dans l'enseignement supérieur est à la fois tributaire des modalités de régulation de l'activité d'apprentissage, réformé en 2018, et du niveau de financement octroyé aux employeurs ;
- ◆ **un effet-prix :** le niveau de prise en charge, déterminé par voie réglementaire, affecte la rentabilité des différentes filières d'apprentissage.

Le graphique 12 met en évidence l'impact important de l'action publique sur l'offre et le prix de l'apprentissage, et *in fine* des recettes disponibles pour l'université issues de cette activité.

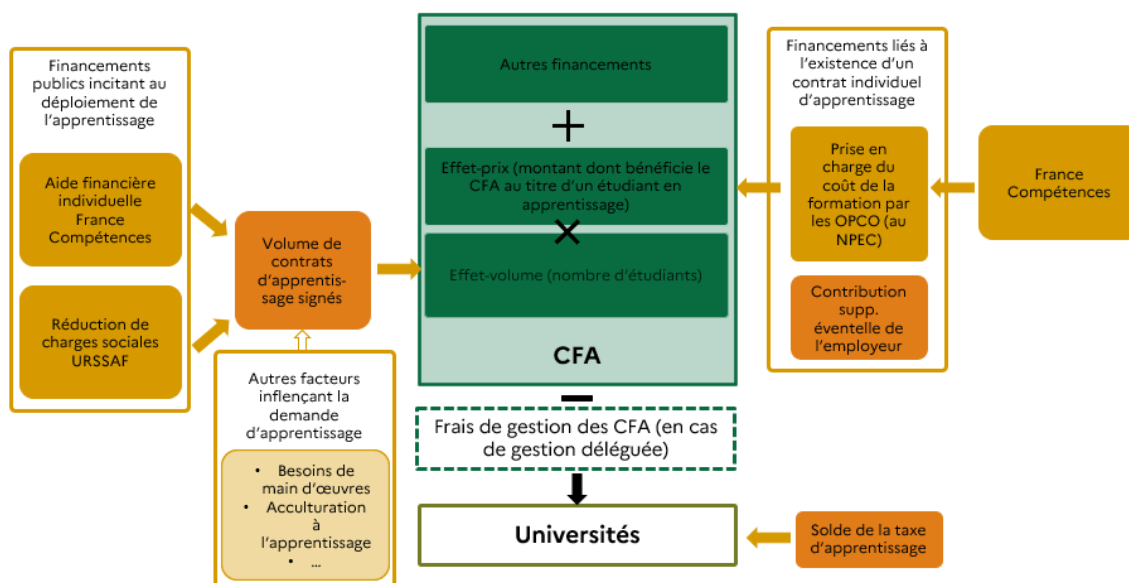
⁴⁴ L. 6231-3 code du travail : un CFA peut conclure avec des établissements d'enseignement une convention aux termes de laquelle ces derniers assurent tout ou partie des enseignements normalement dispensés par le centre de formation d'apprentis et mettent à disposition des équipements pédagogiques ou d'hébergement.

⁴⁵ Entretiens de la mission avec ANASUP (Association Nationale pour l'Apprentissage dans l'Enseignement Supérieur)

⁴⁶ Article L. 6241-1 du code du travail.

⁴⁷ Article L. 6241-4 du code du travail.

Graphique 12 : Impact des financements publics sur la demande et les recettes issues de l'apprentissage à l'université



Source : Mission. Lecture : en jaune sont signalés les dispositifs publics et le financeur associé, en orange les dispositifs de financement portés par les employeurs. Les flèches signalent les flux financiers.

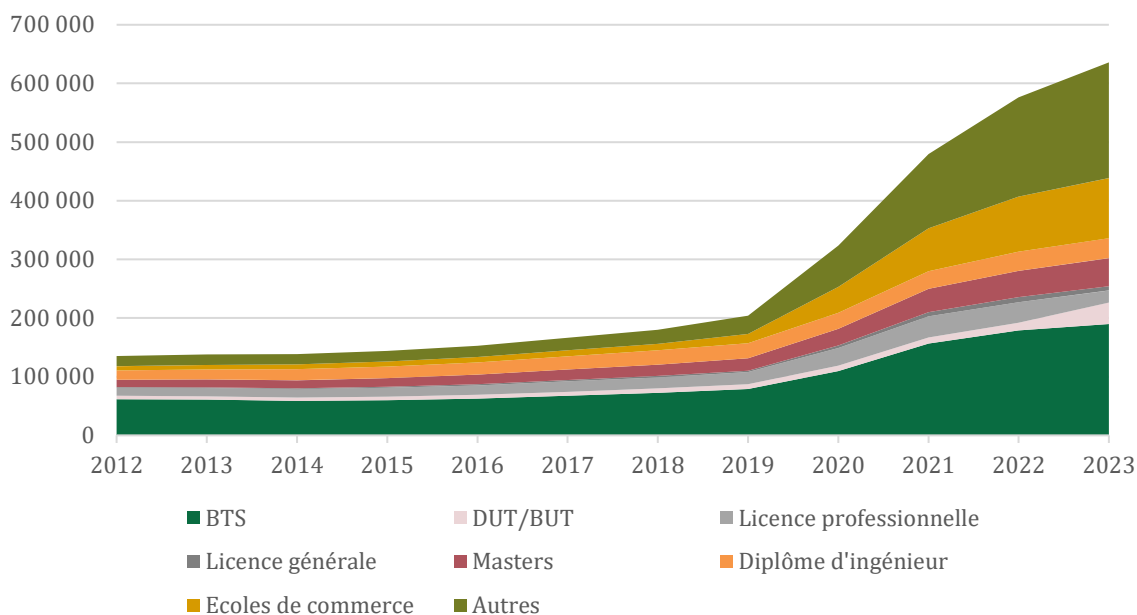
3.2. Les ressources propres issues de l'apprentissage ont connu une hausse importante, devenant *de facto* un relais de croissance du financement de la formation

3.2.1. Les effectifs d'apprentis dans l'enseignement supérieur ont été multipliés par 2,5 entre 2018 et 2023

Les effectifs d'apprentis dans l'enseignement supérieur sont passés de 179 800 à 635 900 étudiants entre 2018 et 2023, soit une évolution de + 254 % (cf. graphique 10). Cette croissance varie selon le diplôme considéré :

- ♦ elle a connu la progression la plus forte pour les écoles de commerce (+ 812 %) et les DUT/BUT (+ 380 %) ;
- ♦ elle a également fortement progressé pour les BTS (+ 161 %), les licences générales (+ 217 %) et les masters (+ 146 %) ;
- ♦ sa progression est légèrement moindre pour les filières professionnelles (+ 9 %) et les diplômes d'ingénieurs (+ 40 %).

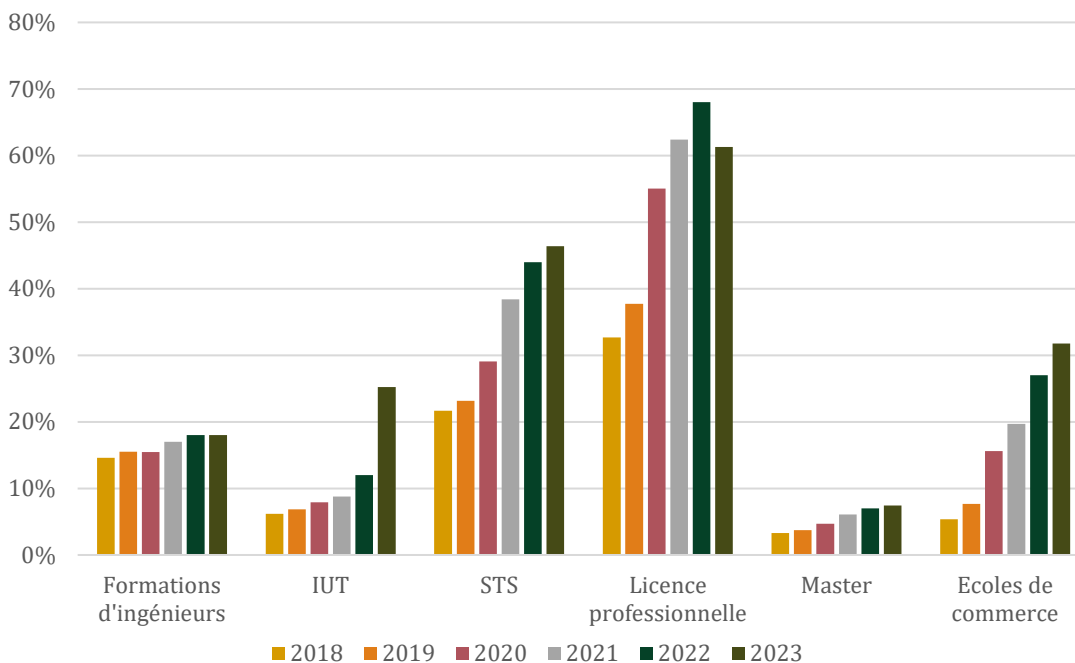
Graphique 13 : Évolution des effectifs d'apprentis dans l'enseignement supérieur



Source : Mission, à partir de données SIES (base SIFA).

Dans les filières concentrant le plus grand nombre d'apprentis, leur part a globalement été multipliée au moins par deux, à l'exception des écoles d'ingénieurs (cf. graphique 11). Elle est ainsi passée de 6 à 25 % des effectifs inscrits en IUT, de 22 à 46 % des effectifs en STS, de 33 à 61 % dans les licences professionnelles et de 3 à 7 % en master.

Graphique 14 : Évolution de la part d'apprentis par grande filière de l'enseignement supérieur entre 2018 et 2023



Source : Mission, à partir de données SIES.

Annexe III

Il convient de noter que les sections de techniciens supérieurs (STS) et les écoles de commerce ne font pas partie de l'échantillon étudié par la mission, les écoles de commerce étant par ailleurs en majorité des établissements privés.

Sur le périmètre des établissements de la mission, on dénombrait en 2023 près de 120 000 étudiants en apprentissage, soit une progression de 121 % depuis 2018. Ces données sont à prendre avec précaution dans la mesure où elles sont transmises par les établissements d'enseignement supérieur qui les recueillent eux-mêmes *via* une enquête menée en début d'année universitaire, ce qui peut conduire à sous-estimer le nombre de contrats, ceux-ci pouvant être noués après la rentrée. On constate néanmoins que les établissements publics d'enseignement supérieur représentent une part très minoritaire des effectifs totaux d'apprentis dans l'enseignement supérieur.

Tableau 30 : Nombre d'étudiants en contrat d'apprentissage sur le périmètre des établissements de la mission entre 2018 et 2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Effectif contrat apprentissage	53 935	62 374	77 290	95 257	107 039	119 703

Source : Calculs mission à partir des données d'effectifs en contrat d'apprentissage et de professionnalisation disponibles sur Opendata MESR.

3.2.2. En conséquence de cette hausse, les ressources issues de l'apprentissage constituent un déterminant de l'équilibre économique des établissements

La croissance des effectifs se reflète dans celle des recettes liées à l'activité d'apprentissage dans les comptes des établissements d'enseignement supérieur : ces recettes passent de moins de 1 M€ en 2019 à 692 M€ en 2023, alors que les recettes de SCSP progressent de 1 524 M€ sur la même période (cf. graphique 15).

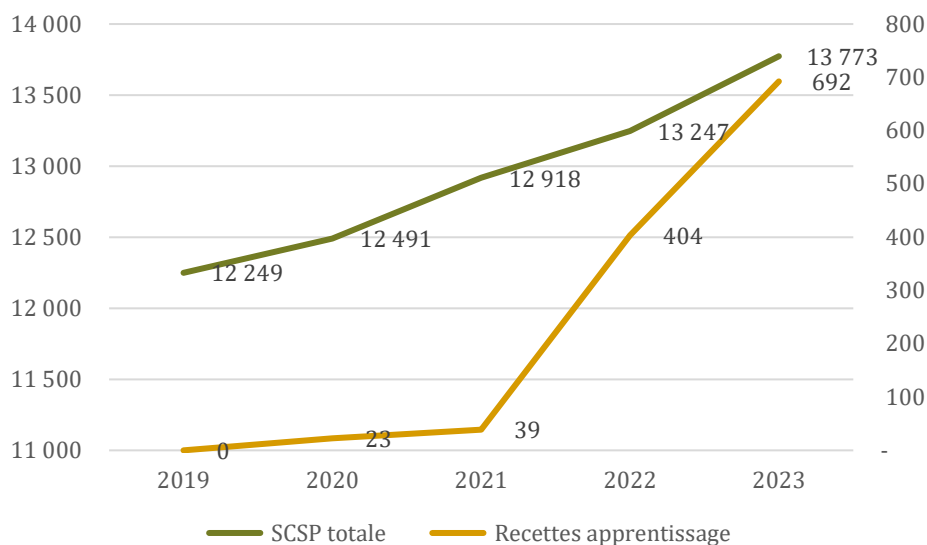
Rapporté au nombre d'apprenants en formation initiale (sous statut étudiant et sous statut apprentis, dénommés globalement « étudiants » dans la suite du paragraphe), on constate que l'apprentissage a permis de faire croître significativement la subvention publique par étudiant entre 2019 et 2022⁴⁸ : celle-ci passe de 6 985 € par étudiant (en euros courants) ou 7 506 € par étudiant (en euros constants) à 7 711 € par étudiant en 2022, alors qu'elle n'aurait été que de 7 483 € par étudiant hors ressources de l'apprentissage⁴⁹. Les ressources issues de l'apprentissage permettent ainsi un gain de 228 € par étudiant en 2022 par rapport à la seule SCSP (cf. tableau 31). Cette analyse doit cependant être prise avec précaution dans la mesure où l'on ne connaît pas la part précise de la SCSP dédiée aux dépenses de formation, cette subvention étant librement affectée aux différentes activités pratiquées par les établissements.

⁴⁸ Les données d'effectifs ne sont pas disponibles pour 2023.

⁴⁹ En euros constants 2022, la dotation publique par étudiant y compris apprentissage passe de 7506 € à 7711 €, alors qu'elle n'aurait été que de 7483 € hors apprentissage.

Annexe III

Graphique 15 : Évolution du montant agrégé des ressources issues de l'apprentissage et de taxe d'apprentissage et de la SCSP, entre 2019 et 2023, en M€ courants



Source : Mission, à partir des données de comptabilité générale des établissements, extraites par la DGFIP. L'axe de gauche et la courbe verte représente la SCSP, l'axe de droite et la courbe jaune les recettes issues des contrats d'apprentissage (hors taxe d'apprentissage)

Tableau 31 : Évolution du montant de la SCSP par étudiant et du montant de la SCSP et des recettes d'apprentissage par étudiant, entre 2019 et 2023, en euros courants et constants

Année	€ courants		€ constants 2022	
	SCSP par étudiant	SCSP et recettes d'apprentissage par étudiant	SCSP par étudiant	SCSP et recettes d'apprentissage par étudiant
2019	6985	6985	7 506	7 506
2020	6939	6952	7 421	7 435
2021	7092	7113	7 462	7 485
2022	7483	7711	7 483	7 711

Source : Mission, à partir des données de comptabilité générale des établissements d'enseignement supérieur et des données relatives aux effectifs inscrits dans l'enseignement supérieur du MESR.

3.3. L'apprentissage génère probablement des gains nets en agrégé, mais les marges varient selon les filières, les organisations et les établissements

Si la comptabilité analytique des formations en apprentissage, impulsée par l'obligation de *reporting* à France compétences, a progressé dans les établissements d'enseignement supérieur sur la période 2019-2023, **les données ne permettent pas de conclure à l'existence d'un gain ou d'une perte nets liée à la mise en place d'une activité d'apprentissage dans les établissements :**

- ♦ selon la revue de dépense IGF de 2023 relative à l'apprentissage, tant les centres de formation des apprentis (CFA) publics que les CFA relevant de l'enseignement supérieur présentaient des marges inférieures aux autres CFA⁵⁰ ;

⁵⁰ Rapport IGF-IGAS, 2024, « Modalités de financement des centres de formation des apprentis (CFA) »

Annexe III

- ◆ selon une note produite par la DGESIP en 2022 dans la perspective d'arbitrages interministériels, les coûts complets de l'apprentissage sont supérieurs aux niveaux de prise en charge (NPEC) fixés par France Compétences : à la date de l'enquête et selon les données DGESIP, 63 % des formations avaient des coûts complets supérieurs aux valeurs minimales des NPEC, et 37 % des formations avaient des coûts éligibles supérieurs aux valeurs minimales des NPEC. Ces données doivent néanmoins être prises avec des précautions importantes pour trois raisons :
 - elles comparent les coûts complets aux valeurs minimales et non médianes ou moyennes des NPEC ;
 - il est normal que le coût complet soit le plus souvent supérieur aux NPEC, dans la mesure où les NPEC sont fixés à partir d'une assiette plus restreinte que celle des coûts complets⁵¹ ;
 - enfin, l'ensemble des formations ne regroupe pas les mêmes effectifs d'étudiants : il est possible pour un établissement d'ouvrir davantage de places dans une formation que les NPEC rendent « rentable » et de fermer une formation moins rentable.

À partir des données disponibles, il n'est pas possible de conclure sur la rentabilité globale de l'activité d'apprentissage ni sur le caractère suffisant ou non des niveaux de prise en charge au niveau agrégé.

Au niveau micro, la mission a néanmoins pu constater que certains établissements ont engagé une démarche approfondie de réflexion sur l'organisation de l'apprentissage afin d'optimiser le coût de celui-ci :

- ◆ la comptabilité analytique permet pour certains de déterminer avec précision le « point mort » à compter duquel une filière d'apprentissage devient rentable, et permet ainsi de calibrer le nombre d'étudiants par formation ou d'orienter la décision d'ouvrir ou non une filière en apprentissage pour certaines formations ;
- ◆ la création de filières « hybrides » mêlant élèves en apprentissage et en formation initiale permet également d'assurer la rentabilité de l'apprentissage, le coût de l'activité de formation étant partagé entre étudiants apprentis et non apprentis.

Par ailleurs, certains établissements, qui pratiquaient déjà une activité d'apprentissage avant la réforme de 2018, ont pu profiter d'un effet d'aubaine, le financement de certaines filières s'étant accru de manière importante par rapport aux modalités antérieurement prévues par les régions.

L'apprentissage a donc contribué au financement de la formation, au développement de nouvelles filières de formation et de nouvelles modalités pédagogiques. Il a vraisemblablement permis d'attirer des étudiants qui n'auraient pas poursuivi d'études en l'absence de ce dispositif. **En revanche, son impact net sur les ressources des établissements n'est pas possible à estimer.**

3.4. Dans un contexte de baisse probable du nombre d'apprentis dans l'enseignement supérieur, les établissements doivent s'appuyer davantage sur la comptabilité analytique

Après plusieurs années de montée en charge de la réforme, qui se sont traduites par une croissance importante du nombre d'apprentis, en particulier dans le supérieur, le dispositif atteint une vitesse de croisière.

⁵¹ Sont par exemple exclus les amortissements de plus de trois ans.

Annexe III

Compte tenu de l'instabilité de l'encadrement réglementaire du financement de l'apprentissage depuis la réforme portée par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, en particulier de la fluctuation des niveaux de prise en charge et des aides aux employeurs, il est complexe de mesurer l'impact d'une évolution du financement de l'apprentissage ou de sa réglementation, en l'absence de période suffisamment longue pouvant servir de contrefactuel.

Néanmoins, dans l'hypothèse où une baisse des crédits globaux dédiés à l'apprentissage, deux effets principaux pourraient survenir :

- ◆ en cas de baisse de l'aide octroyée aux employeurs, la demande des entreprises en apprentis connaîtrait une baisse ;
- ◆ en cas de baisse du niveau de prise en charge, un nombre croissant de filières de formation deviendrait non rentable.

Dans tous les cas, les établissements seraient affectés par différents canaux : baisse de la rentabilité de certaines formations et risque de fermeture de certaines filières largement dépendantes de l'apprentissage. Dans ce contexte, les établissements doivent continuer à s'appuyer sur la comptabilité analytique développée au cours des dernières années pour mieux calibrer l'offre de formation en apprentissage de manière à limiter les pertes de ressources. La majorité des établissements rencontrés par la mission pratique déjà une comptabilité analytique détaillée qui permet de déterminer avec précision le point mort de chaque formation et sert d'aide à la décision.

4. Le financement issu des collectivités territoriales est hétérogène selon les territoires et s'élève à 223 M€ en 2023

Les régions n'ont pas de compétence propre en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Ce principe est tempéré par le fait qu'elles sont cheffes de file pour l'ESR, et interlocutrices privilégiées :

- ◆ Elles pilotent la rédaction du SRESRI, qui définit la politique d'intervention des collectivités et établissements publics en faveur de l'ESR.
- ◆ Elles peuvent intervenir sur le champ de l'ESR, au titre de la clause de compétence générale, ou en articulation avec ses compétences sur la formation professionnelle et sur l'innovation

Pour autant, les collectivités territoriales contribuent au financement de l'enseignement supérieur et de la recherche, leurs financements constituant une ressource propre publique des universités.

Selon le SIES, en 2022, le financement des collectivités territoriales dirigé vers l'ensemble l'enseignement supérieur et la recherche représentait 1,4 Md€⁵².

Conséquence de leur rôle de chef de file, **les conseils régionaux sont les principaux financeurs de la recherche et du transfert de technologie (73 %)**, mais également de **l'enseignement supérieur et de la vie étudiante (58 %)**. Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) financent l'enseignement supérieur à hauteur de 31 % et la recherche et technologie à hauteur de 22 %.

⁵² Source : enquête menée par le SIES auprès des collectivités territoriales concernées (conseils régionaux, conseils départementaux, EPCI à financement propre d'une population de plus de 50 000 habitants et des communes d'une population de plus de 30 000 habitants).

Annexe III

Ces financements sont ventilés à part presque égale entre le financement de la recherche et financement de la vie étudiante : en 2022, 711 M€ ont été consacrés à la recherche et au transfert de technologie, dont plus d'un tiers (38 %) a été versé aux entreprises, et 652 M€ à l'enseignement supérieur et à la vie étudiante.

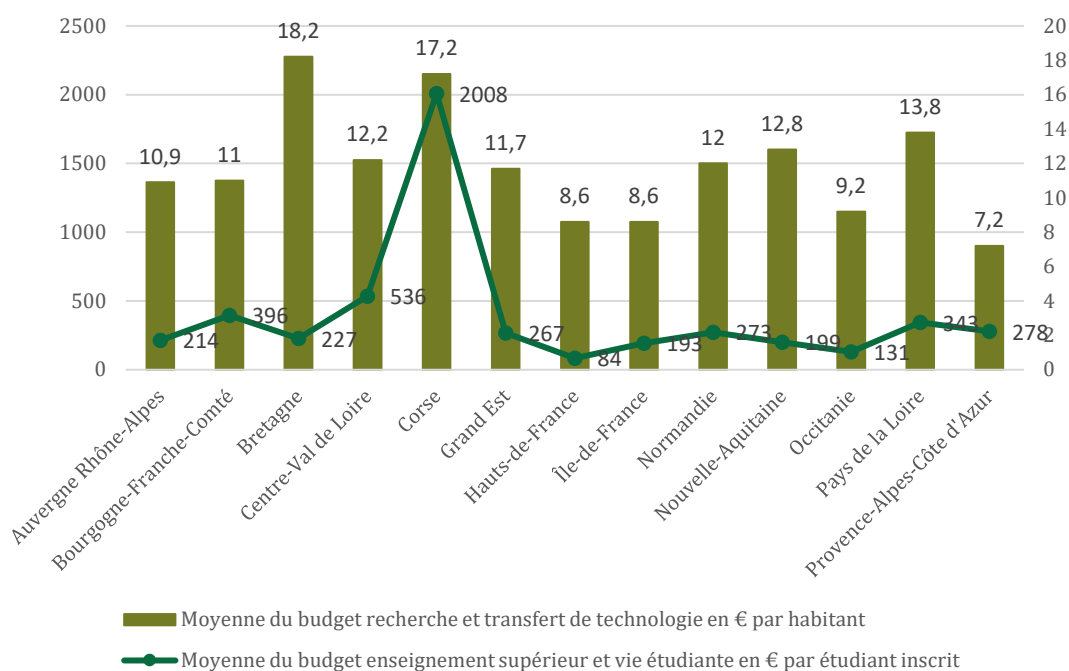
En matière d'enseignement supérieur et de vie étudiante, près de la moitié des investissements des collectivités territoriales (47 %) sont consacrés aux dépenses immobilières, près d'un tiers aux aides aux étudiants (29 %) et près d'un cinquième (19 %) à des aides au fonctionnement des établissements.

Les dépenses d'enseignement supérieur des collectivités en faveur de la recherche et de la vie étudiante sont hétérogènes selon les régions (cf. graphique 14) :

- ◆ s'agissant des dépenses relatives à la vie scolaire, elles s'échelonnent entre 84 € par étudiant dans les Hauts-de-France et 536 € par étudiant en Centre-Val-de-Loire⁵³ ;
- ◆ s'agissant des dépenses relatives à la recherche, elles varient entre 18,2 € par habitant en Bretagne et 7,2 € par habitant en Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

Néanmoins, lorsque ces dépenses sont rattachées au produit intérieur brut de la région, ces hétérogénéités sont en partie lissées, mais demeurent (cf. graphique 15) : elles représentent entre 0,05 et 0,09 % du PIB régional.

Graphique 16 : Évolution des dépenses d'enseignement supérieur et de recherche des régions, en euros par étudiant et en euro par habitant

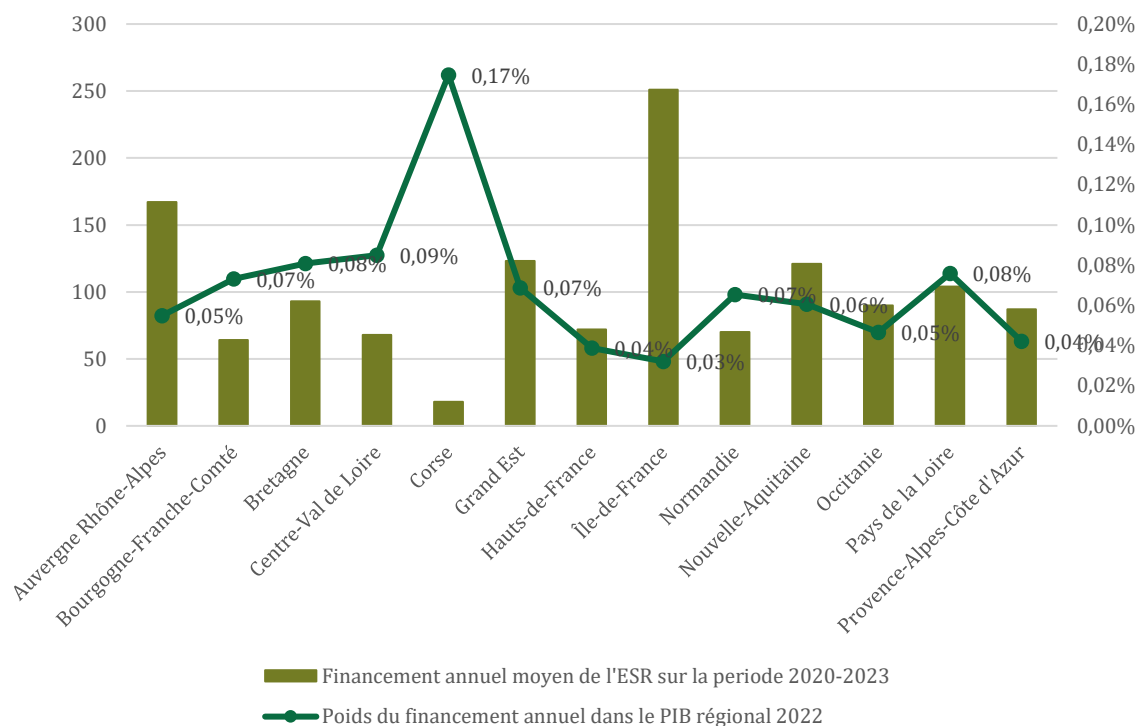


Source : Mission, à partir de données SIES. Lecture : le budget moyen enseignement supérieur et vie étudiante est représenté par la courbe vert foncé (axe de droite), le budget moyen recherche est représenté par la courbe vert clair (axe de gauche).

⁵³ Exception faite de la Corse, pour qui les dépenses enregistrées à hauteur de 2008 € par étudiant sont liées à l'existence d'une convention tripartite entre État, université et collectivité de Corse qui modifie les équilibres entre financeurs.

Annexe III

Graphique 17 : Montant annuel moyen de financement de l'ESR sur la période 2020-2023 et pourcentage de l'enveloppe ESR dans le PIB 2022



Source : Mission, à partir de données SIES et Insee. Note de lecture : les barres représentent le montant annuel moyen du financement régional dédié à l'ESR (axe de gauche), la ligne le poids de ce financement dans le PIB de la région (axe de droite).

Liste des propositions

Proposition n° 1 : expérimenter une augmentation des taux de préciput appliqués aux projets de recherche par les financeurs nationaux (hors ANR classiques), en les alignant par exemple *a minima* sur ceux de l'Union européenne (25 % des coûts directs).

Proposition n° 2 : expérimenter un financement par somme forfaitaire, en commençant par les projets de montant inférieur à 500 k€.

Proposition n° 3 : Achever le projet d'enrichissement des bases de données européennes des programmes Horizon 2020 et Horizon Europe, dans l'objectif de mieux identifier les destinataires finaux des financement européens de la recherche (SIES).

Proposition n° 4 : Inciter à la création de cellules de soutien communes, par site ou par territoire, là où elles n'existent pas encore, par le biais des COMP (MESR).

Proposition n° 5 : Systématiser la mise en place de mesures d'intéressement, de décharges horaires en faveur des enseignants-chercheurs déposant des projets aux AAP européens (établissements).

Proposition n° 6 : Cibler les efforts de mise en œuvre du plan Europe sur les établissements bénéficiant des montants les plus importants issus d'appels à projet ANR, en particulier en fixant des objectifs ambitieux dans les COMP.

ANNEXE IV

Les ressources propres d'origine privée

SOMMAIRE

1. LA FORMATION CONTINUE GÉNÈRE DES RESSOURCES COMPRISES ENTRE 400 ET 450 M€ QUI POURRAIENT ÊTRE ACCRUES VIA UNE MEILLEURE TARIFICATION DES FORMATIONS ET DES STRATÉGIES D'ATTRACTION DE NOUVEAUX STAGIAIRES	1
1.1. Les ressources issues de la formation continue, qui représentent entre 400 et 450 M€, stagnent, voire baissent depuis 2020 en raison de la décroissance du nombre de stagiaires.....	1
1.1.1. <i>Les données disponibles permettent d'obtenir une estimation approximative du chiffre d'affaires issu de la formation continue, compris entre 400 et 450 M€ en 2023.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Ces ressources connaissent en tout état de cause une stagnation depuis 2020, qui peut être expliquée par la baisse du nombre de stagiaires.....</i>	<i>3</i>
1.2. La part de marché des établissements d'enseignement supérieur publics, difficile à évaluer, paraît stagner depuis 2019	5
1.3. Les organisations mises en place et les incitations RH sont variables selon les établissements.....	5
1.3.1. <i>Les établissements d'enseignement supérieur ont des stratégies de formation continue très diverses, portées par des organisations hétérogènes.....</i>	<i>5</i>
1.3.2. <i>La complexité de l'outillage juridique permettant de valoriser l'investissement dans la formation continue peut constituer un frein à son développement.....</i>	<i>8</i>
1.4. Si la formation continue est supposée être facturée en coûts complets, l'appropriation de cette technique pour fixer des tarifs, voire dégager des marges est encore hétérogène selon les établissements	9
1.5. Les gains à espérer d'un accroissement de l'activité de formation continue sont de l'ordre de 50 à 200 M€ de chiffre d'affaires à horizon 2030, soit un gain net inférieur à 20 M€.....	11
2. LE MÉCÉNAT, PRINCIPALEMENT PORTÉ PAR LES FONDATIONS PARTENARIALES OU UNIVERSITAIRES, EST UNE RESSOURCE AU POTENTIEL LIMITÉ, HORS ÉTABLISSEMENTS EMBLÉMATIQUES.....	12
2.1. Le paysage institutionnel des fondations est diversifié et les structures sont encore peu matures.....	12
2.2. Depuis 2008, les fondations universitaires et partenariales ont levé environ 100 M€.....	15
2.3. Les établissements qui parviennent à générer des ressources importantes <i>via</i> le mécénat sont peu nombreux et s'appuient sur leur marque	16
2.4. Le levier fiscal, qui passerait par un accroissement de la réduction d'impôt sur le revenu, sur la fortune immobilière ou sur les sociétés, ne paraît pas pertinent pour stimuler le mécénat.....	17

3. LES RESSOURCES ISSUES DE LA COOPÉRATION AVEC LE SECTEUR PRIVÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA RECHERCHE SONT COMPLEXES À ESTIMER.....	18
3.1. Un large panel d'outils vise à stimuler la recherche partenariale et les transferts de technologies entre établissements publics et entreprises.....	18
3.2. En dépit des constats et des actions menées depuis dix ans, les ressources issues de la recherche partenariale et de la valorisation de la recherche restent faibles et difficiles à identifier	21
3.3. Les établissements d'enseignement supérieur participent à la structuration de la recherche sur les territoires.....	23

Annexe IV

Les ressources propres d'origine privée sont variées. La présente annexe se propose d'étudier trois d'entre elles¹ :

- ◆ la formation continue ;
- ◆ le mécénat, par l'intermédiaire des fondations partenariales ou universitaires, et le mécénat direct ;
- ◆ les dispositifs de valorisation de la recherche au sens large, incluant les politiques de rapprochement de la recherche publique et du secteur privé ainsi que les transferts de technologie.

1. La formation continue génère des ressources comprises entre 400 et 450 M€ qui pourraient être accrues via une meilleure tarification des formations et des stratégies d'attraction de nouveaux stagiaires

Aux termes de l'article L. 6311-1 du code du travail, « *la formation professionnelle continue a pour objet de favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle des travailleurs, de permettre leur maintien dans l'emploi, de favoriser le développement de leurs compétences et l'accès aux différents niveaux de la qualification professionnelle, de contribuer au développement économique et culturel, à la sécurisation des parcours professionnels et à leur promotion sociale* ».

L'article L. 123-3 du code de l'éducation prévoit que la formation continue tout au long de la vie (ci-après « formation continue ») est l'une des missions du service public de l'enseignement supérieur. Les modalités d'exercice de cette mission dans les établissements publics d'enseignement supérieur sont précisées aux articles D. 714-55 et suivants du code de l'éducation.

1.1. Les ressources issues de la formation continue, qui représentent entre 400 et 450 M€, stagnent, voire baissent depuis 2020 en raison de la décroissance du nombre de stagiaires

1.1.1. Les données disponibles permettent d'obtenir une estimation approximative du chiffre d'affaires issu de la formation continue, compris entre 400 et 450 M€ en 2023

Il n'existe pas de jeu de données unique permettant d'appréhender de manière exhaustive les ressources que tirent les établissements de la formation continue, de manière agrégée et par établissement, et leur part de marché dans le marché plus global de la formation continue :

¹ Les ressources issues des droits d'inscription et du patrimoine immobilier sont étudiées dans deux annexes distinctes.

Annexe IV

- ◆ **les données comptables des universités remontées à la direction générale des finances publiques (DGFIP) présentent plusieurs limites** : la granularité et la variabilité du périmètre des comptes de produits (classe 70) ne permettent pas d'isoler avec une parfaite fiabilité les ressources issues de la seule formation continue, en partie du fait d'évolutions fréquentes du plan comptable (cf. annexe IV) ; la filialisation de l'activité de formation continue ne permet pas d'identifier spécifiquement ces ressources dans les établissements qui ont fait le choix de cette organisation², les éventuelles recettes dégagées par la filiale n'étant pas comptablement identifiables comme issues de la formation continue ; enfin, une partie des produits de l'activité de formation continue n'est pas imputée sur les comptes dédiés mais vraisemblablement sur les droits d'inscription ou les subventions des collectivités territoriales et autres subventions.
- ◆ **des données plus complètes sont recueillies via une enquête de la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (SIES) du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR)**. Cette enquête, dont les principaux résultats sont rendus publics³, fournit des données sur le chiffre d'affaires et les effectifs inscrits en formation continue dans les établissements d'enseignement supérieur. Elle est néanmoins fondée sur les déclarations des établissements qui manquent d'exhaustivité, 13 établissements n'ayant pas effectué de remontées ; par ailleurs, **la dernière enquête a été réalisée en 2022 sur l'activité 2021** ;
- ◆ **les données du système d'information sur le suivi de l'étudiant (SISE) permettent d'identifier uniquement les stagiaires de la formation continue inscrits dans une formation diplômante d'au moins un an** ; les autres publics de la formation continue n'y sont pas identifiés ;
- ◆ enfin, **une base de données gérée par la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP)**, constituée à partir des bilans pédagogiques et financiers⁴ remontés par les prestataires de formation annuellement, permet d'identifier le chiffre d'affaires des prestataires publics, particulièrement pour les établissements dont le code NAF correspond à celui de l'enseignement supérieur. Elle mélange toutefois dans la rubrique « autres organismes de formation » des versements en provenance de CFA externes qui incluent des recettes d'apprentissage ne relevant donc pas de la formation continue.

En conséquence, l'ordre de grandeur des ressources mobilisées varie selon la base de données utilisée :

- ◆ selon les données comptables des établissements d'enseignement supérieur relevant du périmètre de la mission⁵, la formation continue aurait généré, entre 2020 et 2023, des recettes comprises dans une fourchette allant de 259 M€ à 289 M€ selon les années;

² Au nombre de trois établissements parmi les 24 établissements disposant de filiale, selon les renseignements saisis par les agents comptables dans l'application EPN de la DGFIP.

³ Note flash du SIES n°35, décembre 2022, *La formation continue dans l'enseignement supérieur public en 2021*.

⁴ Tout organisme de formation a obligation de transmettre chaque année son bilan pédagogique et financier au titre du dernier exercice comptable clos, conformément aux articles L. 6352 et R. 6352-22 à R. 6352-24 du Code du travail.

⁵ À partir de 2020, comptes 70622 – « Financement de la formation hors contrats d'apprentissage »

Annexe IV

- ◆ selon l'enquête réalisée par le SIES⁶, la formation continue aurait généré en 2021 un chiffre d'affaires de 374 M€⁷; la différence entre les deux montants correspond pour l'essentiel aux « Formation à titre individuel et à leurs frais » (81 M€), vraisemblablement imputés sur un compte de droits d'inscription, et « Formation de publics spécifiques » (Conseils régionaux, État, Instances européennes : 26 M€) vraisemblablement imputés en subventions (collectivités et autres) dans les comptes des établissements.
- ◆ selon les extractions réalisées par la DGEFP, en 2023, le chiffre d'affaires réalisé par les établissements dont le code NAF correspond à celui de l'enseignement supérieur⁸ s'élève à 1 847 M€ (hors apprentissage). Les établissements d'enseignement supérieur publics (incluant trois filiales) réalisent un chiffre d'affaires de 644 M€ (hors apprentissage, hors CNAM⁹). La différence avec les résultats de l'enquête du SIES s'explique pour l'essentiel par les rubriques « autres organismes de formation » dont le montant de 323 M€ comprend des versements en provenance de CFA externes qui incluent des recettes d'apprentissage ne relevant pas de la formation continue¹⁰.

À partir de ces différentes sources, en effectuant des extrapolations pour tenir compte des différences dans les périmètres, la mission a estimé un chiffre d'affaires issu de la formation continue compris entre 400 et 450 M€ en 2023¹¹.

Proposition n° 1 : Renforcer la coopération entre la DGEFP et la DGEIP pour collecter et exploiter les informations relatives aux bilans financiers et pédagogiques des établissements d'enseignement supérieur et de leurs filiales.

1.1.2. Ces ressources connaissent en tout état de cause une stagnation depuis 2020, qui peut être expliquée par la baisse du nombre de stagiaires

Selon les données comptables des établissements, les ressources issues de la formation continue et la validation des acquis de l'expérience (VAE) stagnent entre 2020 et 2023, passant, en agrégé, de 294,4 M€ en 2020 à 270,4 M€ en 2023 (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Ressources propres issues de la formation continue et de la validation des acquis de l'expérience, entre 2020 et 2023, d'après les données comptables

En M€	2020	2021	2022	2023	2020-2023
Formation continue	289,2	259,3	286,5	265,1	- 9 %
VAE	5,2	5,5	5,5	5,3	+ 2 %
Total	294,4	264,8	292,0	270,4	- 9 %

Source : Mission, à partir des données de la DGFIP issues de la comptabilité générale des établissements.

⁶ Source : SIES « La formation continue dans l'enseignement supérieur », *État de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en France n°16*.

⁷ Hors CNAM, celui-ci représentant quant à lui 105 M€.

⁸ NAF 8542Z « Enseignement supérieur »

⁹ Le chiffre d'affaires du CNAM est de 112 M€.

¹⁰ cf. notice explicative du bilan pédagogique et financier

¹¹ L'enquête SIES estime le chiffre d'affaires de la formation continue pour les établissements relevant du périmètre de la mission à 374 M€. Les 13 établissements n'ayant pas répondu à l'enquête ont des recettes de formation continue inscrits dans leur comptabilité représentant 13% de l'ensemble des établissements du périmètre. Par proportionnalité, on peut donc estimer le chiffre d'affaires intégrant ces établissements à 428 M€.

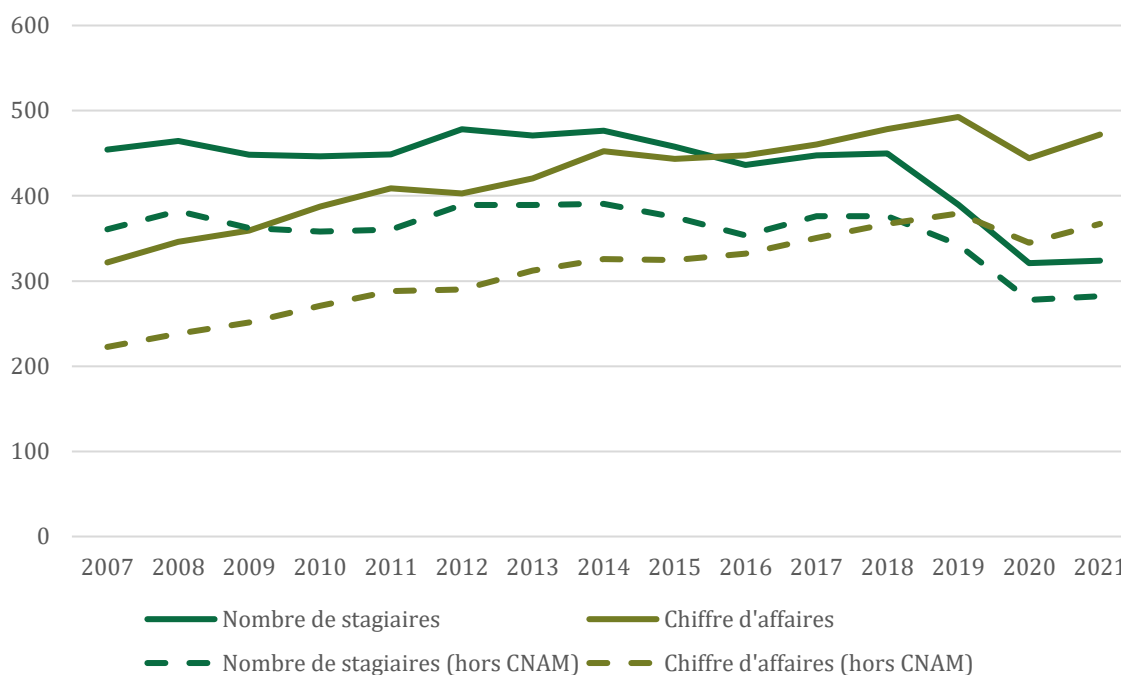
Annexe IV

Sur le périmètre distinct¹² utilisé par le SIES, et à partir des données que la mission a pu reconstituer à partir de différentes sources¹³, **la même tendance à la stagnation peut être observée à compter de 2020** : le chiffre d'affaires (CA) global passe ainsi de 493 M€ en 2019 à 472 M€ en 2021 ; hors périmètre du conservatoire national des arts et métiers (CNAM), qui concentre près d'un quart de l'activité de formation continue, la même tendance est observable, le CA passant de 379 M€ à 367 M€.

Sur la même période, **le nombre de stagiaires baisse plus fortement, passant de 390 000 à 324 000** tous établissements confondus et de 343 000 à 282 000 effectifs hors CNAM.

Si ces données doivent être interprétées avec précaution, en raison des limites méthodologiques précisées *supra*, **on peut néanmoins conclure que la baisse du chiffre d'affaires est tirée par l'effet-volume, c'est-à-dire par une baisse du nombre de stagiaires, plutôt que par l'effet-prix**. Compte tenu de la baisse plus limitée du CA que des effectifs, on peut faire l'hypothèse qu'un effet de renchérissement des prix a permis de compenser partiellement la baisse des effectifs ; il est néanmoins possible que cette baisse plus contenue soit expliquée par une hausse du nombre d'heures de formation réalisées par stagiaire.

Graphique 1 : Évolution du chiffre d'affaires (en M€) et du nombre de stagiaires (en milliers) de la formation continue entre 2007 et 2021



Source : Données enquête SIES, à partir de la note sur la formation continue dans l'enseignement supérieur.

¹² Le périmètre utilisé par le SIES dans sa note relative à la formation continue dans l'enseignement supérieur

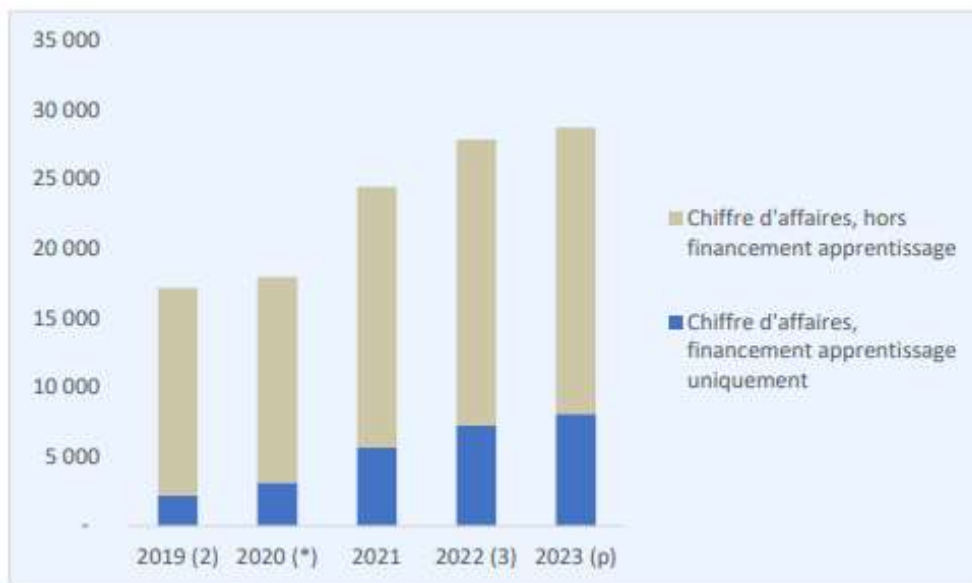
¹³ Les données des années 2007 à 2020 sont issues de la fiche de l'état de l'enseignement supérieur et de la recherche 2022, et les données 2021 sont issues de la note du SIES relative à la formation continue à l'université restituée dans la note de flash de décembre 2022 précitée.

1.2. La part de marché des établissements d'enseignement supérieur publics, difficile à évaluer, paraît stagner depuis 2019

La part de marché des établissements d'enseignement supérieur dans l'activité de formation continue, et par conséquent son évolution, est difficile à mesurer pour plusieurs raisons :

- ◆ d'une part, les données relatives au chiffre d'affaires réel et au nombre d'heures-stagiaires sont éparses ;
- ◆ d'autre part, il est délicat de comparer l'évolution du marché global de la formation continue (hors apprentissage) à celle de la formation continue assurée par les établissements d'enseignement supérieur publics. En effet, ces derniers ne peuvent intervenir que sur des segments spécifiques de l'offre et ne se retrouvent donc pas en concurrence directe avec un grand nombre d'opérateurs présents sur le marché, qui couvrent des segments plus étendus et dont les données ne sont disponibles qu'en agrégé.

Graphique 2 : Évolution du chiffre d'affaires (en M€) de la formation continue, avec et hors apprentissage, entre 2019 et 2023



Source : Jaune budgétaire relatif à la formation professionnelle pour le PLF 2025.

1.3. Les organisations mises en place et les incitations RH sont variables selon les établissements

1.3.1. Les établissements d'enseignement supérieur ont des stratégies de formation continue très diverses, portées par des organisations hétérogènes

L'offre de formation continue assurée par les établissements d'enseignement supérieur comprend de nombreux volets, régis par différentes dispositions législatives et réglementaires (cf. encadré 1). Chaque établissement est chargé du pilotage de son offre de formation continue et dispose par ailleurs de la liberté d'organisation de la gestion de cette offre.

En conséquence, l'organisation de la formation continue dans les établissements d'enseignement supérieur présente une forte hétérogénéité, qui ne fait pas l'objet d'une cartographie précise de la part de la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP).

Encadré 1 : La typologie de l'offre de formation continue dans l'enseignement supérieur

Les composantes de l'offre de formation continue dans l'enseignement supérieur que peuvent offrir les établissements d'enseignement supérieur sont les suivantes :

- les dispositifs d'accès à l'enseignement supérieur : les diplômes d'accès aux études universitaires (DAEU), les capacités en droit et diplômes supérieurs professionnels ;
- les reprises d'études dans les diplômes nationaux ;
- les diplômes universitaires (DU) et diplômes inter-universitaires (DIU) ;
- le développement professionnel continu (DPC) ;
- les formations courtes ;
- la validation des acquis de l'expérience, où l'établissement est certificateur au nom de l'État ;
- le bilan de compétences.

Source : Mission, à partir de l'enquête menée par l'association « Formation continue à l'université » (FCU).

Une enquête menée en 2020 par le réseau Formation continue à l'université (FCU) permet toutefois d'obtenir un panorama des pratiques de gouvernance et des stratégies mises en place pour la formation continue. Fondée sur les réponses à un questionnaire retourné par 78 établissements, dont 57 universités, elle met en évidence cette diversité.

Ainsi, les établissements d'enseignement supérieur sont organisés de façon très hétérogène :

- ◆ **le niveau de centralisation de la gestion de la formation continue** diffère selon les établissements : dans 55 % d'entre eux, la gestion est centralisée, dans 14 % d'entre eux, elle est gérée au niveau des composantes, et elle est mixte dans 31 % des cas ;
- ◆ **les rattachements des services chargés de la formation continue** peuvent être réalisés auprès d'un président ou d'un vice-président (31 % des cas), du directeur général des services (26 % des cas), d'une direction de la formation ou du développement (15 %) ;
- ◆ **le statut du responsable de la formation continue varie** : dans 64 % des cas, il s'agit d'un personnel administratif, et dans 36 %, un enseignant chercheur ;

Par ailleurs, les établissements ne proposent pas systématiquement l'ensemble des champs de la formation professionnelle continue. L'enquête de la FCU montre par exemple que la validation des acquis de l'expérience est proposée par 75 % des établissements enquêtés, et le bilan de compétences par 17 % seulement.

Enfin, sans qu'il ait été possible d'effectuer un recensement systématique de ces pratiques¹⁴, **les établissements peuvent faire le choix de loger l'activité de formation continue au sein d'une filiale de l'établissement**, ce qui permet d'assouplir la gestion de cette activité. Cette organisation permet de :

- ◆ faciliter les recrutements externes de formateurs, accroissant alors le potentiel d'enseignement tout en libérant ainsi du temps pour les enseignants-chercheurs ;

¹⁴ Les comptes des établissements d'enseignement supérieur remontés à la direction générale des finances publiques ne permettent pas d'identifier de manière exhaustive les filiales et les comptes de ces filiales elles-mêmes ne sont pas remontés. Les établissements doivent cependant les déclarer (article 13 de la loi n°85-11 du 3 janvier 1985 relative aux comptes consolidés de certaines sociétés commerciales et entreprises publiques). La liste transmise par la DGFIP à la mission recense ainsi 40 filiales de 24 EPSCP. Parmi celles-ci, seules 3 concernent la formation continue.

Annexe IV

- ◆ fixer librement la rémunération des intervenants, ce qui permet de garantir la fidélisation des intervenants de qualité, en évitant une fuite de ceux-ci vers des établissements privés de formation ;
- ◆ isoler budgétairement cette activité, ce qui facilite par la suite la tarification en coût complet des prestations ;
- ◆ développer un marketing spécifique à la filiale, isolé des contraintes universitaires et disciplinaires, et marqué par une culture de rentabilité des produits proposés.

Les encadré 2, encadré 3 et encadré 4 présentent les modalités d'organisation retenues par trois établissements rencontrés par la mission, qui présentent la particularité de porter une stratégie ambitieuse de développement de la formation continue et illustrent la diversité des situations existantes.

Encadré 2 : L'organisation de la formation continue à CentraleSupélec

À Centrale Supélec, une partie de la formation continue est assurée directement au sein de l'école, et une partie dans une filiale (Centrale Supélec ExEd). La formation continue recouvre plusieurs types d'activité :

- l'école délivre un mastère spécialisé¹⁵, conçu comme une formation d'une année supplémentaire destinée aux jeunes diplômés. Son modèle économique est proche de celui de la formation initiale, ainsi que des formations technologiques pour des ingénieurs déjà en poste ;
- la filiale assure elle une activité de nature plus commerciale, avec une activité de catalogue (*executive certificate*) et de formations courtes pour les entreprises.

La filiale paie un loyer à l'école et lui verse une redevance de marque ainsi que des dividendes. **Le choix de la création d'une société anonyme repose sur le constat que les activités dépendent de la capacité à commercialiser** et de la **nécessité de rémunérer des commerciaux**. Il s'agit également d'assurer la visibilité et la lisibilité de cette activité. Enfin, cette structure juridique permet de rémunérer librement les intervenants.

Source : Entretien mission.

Encadré 3 : L'organisation de la formation continue à Arts et Métiers Paristech

L'école nationale supérieure d'arts et métiers (ENSAM) a fait le choix en 2022 de filialiser son activité de formation continue, en incluant l'activité d'apprentissage, *via* la création d'une filiale. Ce choix d'organisation a été déterminé par plusieurs constats :

- en matière d'apprentissage, la filiale a permis d'internaliser des activités auparavant réalisées par des CFA partenaires qui prélevaient des frais de gestion importants ;
- en matière de stratégie, ce choix permet de disposer de formateurs à temps plein, qui sont recrutés sous statut privé, ce qui permet de professionnaliser les activités et de limiter la mobilisation des enseignants-chercheurs qui ne disposent que de peu de temps pour la formation. Un statut de « professeur ENSAM », permettait auparavant d'assurer ce besoin, mais il a été progressivement éteint ;
- la filiale permet également de mieux rémunérer les intervenants.

L'inconvénient de la filiale réside dans la nécessité de disposer d'un commissaire aux comptes par filiale, ainsi que d'un commissaire aux comptes chargé de la consolidation des comptes de l'ensemble des filiales et de l'établissement public.

Source : Entretien mission.

¹⁵ Diplôme d'établissement correspondant à un label attribué par la conférence des grandes écoles.

Encadré 4 : L'organisation de la formation continue à Paris-Dauphine

La stratégie de formation continue est ciblée sur un public particulier (managers, dirigeants et experts), pour qui Dauphine propose 4 activités : une activité de diplomation, une activité certifiante, une activité de formation « sur mesure » assurée au sein des entreprises, et une activité de programmes délocalisés à l'étranger.

Les heures de formation continue sont mieux rémunérées que les heures de formation initiale afin d'éviter une « fuite » des enseignants vers d'autres établissements. Cette rémunération est fixée par le conseil d'administration de Paris-Dauphine.

Par ailleurs, la formation continue est tarifée de manière à couvrir les coûts complets de formation (y compris les coûts de structure).

Source : Entretien mission.

1.3.2. La complexité de l'outillage juridique permettant de valoriser l'investissement dans la formation continue peut constituer un frein à son développement

Aux fins de valoriser la formation continue, le législateur et le pouvoir réglementaire ont créé un large panel d'outils. Ceux-ci permettent de valoriser l'investissement des enseignants-chercheurs dans la formation continue et d'attirer des intervenants extérieurs pour assurer ce type d'enseignements dans les établissements d'enseignement supérieur :

- ◆ **pour les enseignants-chercheurs**, au-delà des heures complémentaires, au moins trois dispositifs d'incitation RH se sont accumulés au cours du temps sans qu'ils soient nécessairement articulés entre eux ni, parfois, actualisés¹⁶(cf. tableau 2) ;
- ◆ **pour les intervenants extérieurs**, au moins quatre dispositifs permettent de rémunérer l'intervenant, les taux horaires variant de 15 à 250 € par heure (cf. tableau 3).

Ce paysage d'une grande complexité a pu conduire des établissements, rencontrés par la mission, et investis de longue date dans le développement de la formation continue, à mettre en place un cadre de rémunération favorisant les incitations, mais dont la conformité à la réglementation n'est pas certaine.

Tableau 2 : Présentation des dispositifs de valorisation financière des enseignants chercheurs impliqués dans la formation continue

Dispositif	Objet du dispositif	Montant	Référence juridique
Heures complémentaires	Rémunération d'un cours	65,22 €/h	Décret n° 83-1175 du 23 décembre 1983
	Rémunération d'un TD ¹⁷	43,5 €/h	
Indemnité pour travaux supplémentaires de formation continue	Participation à la conclusion et à la réalisation des contrats de formation professionnelle avec d'autres personnes morales	dans la limite de 14 502,52 € bruts/an	Article D. 714-60 du code de l'éducation Arrêté du 18 octobre 1985
Heures inscrites au référentiel d'équivalence horaire de l'établissement	Concevoir un enseignement de formation continue	au choix de l'établissement	Arrêté du 31 juillet 2009

¹⁶ Dont certains n'ont pas fait l'objet d'évolutions depuis les années 1980, comme l'indemnité pour travaux supplémentaires de formation continue qui n'a pas évolué depuis 1985.

¹⁷ Travaux dirigés.

Annexe IV

Dispositif	Objet du dispositif	Montant	Référence juridique
Intéressement LRU	Investissement particulier dans la formation continue	au choix de l'établissement	Article L. 954-2 du code de l'éducation

Source : Mission, Légifrance.

Tableau 3 : Dispositifs de rémunération des intervenants extérieurs impliqués dans la formation continue

Dispositif	Objet	Montant	Référence juridique
Vacations horaires	Rémunération d'un cours	65,22 €/h	
	Rémunération d'un TD	65,22 €/h	
Contrat en vue de dispenser un enseignement	Dispensation d'un cours ou d'un TD	125,5 € par séance d'une heure à une heure et demie, plafonné à 8160,99€ par année universitaire	Décret n° 83-1175 du 23 décembre 1983
Rémunération des intervenants participant, à titre d'activité accessoire, à des activités de formation	Formation pratique	De 15 à 30 €/h	Décret n° 2010-235 du 5 mars 2010
	Formation théorique comprenant des exercices d'application	De 30 à 50 €/h	
	Formation théorique	De 50 à 80 €/h	
	Conférences occasionnelles inédites	De 80 à 150 €/h	
	Conférences exceptionnelles	De 150 à 250 €/h	
Contrat LRU pour des fonctions d'enseignement et ou de recherche (établissements RCE)	Contrat à durée déterminée ou indéterminée (recrutement après avis du comité de sélection, conditions d'exercice et de rémunération au choix de l'établissement)	Conditions de rémunération au choix de l'établissement	Art. L. 954-3 du code de l'éducation

Source : Mission, Légifrance.

Proposition n° 2 : Simplifier la réglementation relative à la gestion des ressources humaines et à la rémunération (DGRH, DGEIP).

Proposition n° 3 : Évaluer l'efficacité de l'organisation de la formation continue, et des modalités d'organisation d'hébergement de celle-ci, particulièrement sous la forme de filiales (DGEIP).

1.4. Si la formation continue est supposée être facturée en coûts complets, l'appropriation de cette technique pour fixer des tarifs, voire dégager des marges est encore hétérogène selon les établissements

La formation continue se distingue de la formation initiale notamment parce qu'elle se traduit par la signature d'une convention ou d'un contrat de formation professionnelle entre la personne et un « établissement formateur »¹⁸.

¹⁸ Au sens des articles L. 6353-1 à L. 6353-7 du code du travail et de l'article D. 714-62 du code de l'éducation.

Annexe IV

Ce cadre juridique autorise l'établissement à pratiquer des tarifs plus élevés que ceux fixés pour la formation initiale (cf. annexe III) dans la mesure où le stagiaire de la formation continue bénéficie d'une ingénierie et de prestations spécifiques de formation qui constituent l'objet de la convention.

Le code de l'éducation prévoit par ailleurs que c'est le conseil d'administration de l'établissement qui définit la politique générale de tarification des actions de formation continue, compte tenu du coût global de la formation évalué chaque année¹⁹. **Les établissements d'enseignement supérieur ont donc l'obligation de tarifier leurs prestations de formation continue en s'appuyant sur les analyses du coût complet de celles-ci.**

Dans le cadre des travaux relatifs à la « connaissance des coûts des activités des établissements d'enseignement supérieur et de recherche » (P2CA), un groupe de travail animé par la DGESIP a élaboré un guide permettant de déterminer le coût complet de l'activité de formation, qu'elle soit dans le champ ou non de l'accréditation, complété par une grille d'évaluation du coût complet de la formation continue tout au long de la vie, élaborée conjointement avec les établissements (cf. encadré 5).

Encadré 5 : Les éléments constitutifs du coût de la formation selon la méthode P2CA de la DGESIP

Le guide P2CA fournit des orientations pour le calcul du coût complet d'une formation, tant pour les formations dans le champ de l'accréditation (diplômes nationaux hors doctorats et habilitation à diriger des recherches), que pour les formations hors champ de l'accréditation (formations qualifiantes et non diplômantes, comme les diplômes d'université, les brevets et certificats informatiques...).

Dans un premier temps sont pris en compte les coûts directs de formation :

- les coûts des personnels enseignants et enseignants chercheurs, dont les coûts des missions complémentaires des étudiants sous contrats doctoraux relevant de la formation accréditée, et des intervenants extérieurs pour la formation accréditée ;
- les coûts des personnels BIATSS et assimilés dont les missions peuvent être rattachées à des activités de formation ;
- les charges de fonctionnement spécifiques à la formation accréditée ;
- les charges d'amortissements, de dépréciations et provisions spécifiques à la formation accréditée.

Une fois ces coûts déterminés, des coûts de soutien (documentation, appui à la formation...) et de support (gouvernance, immobilier, systèmes d'information) sont « déversés » sur ces coûts directs pour établir le coût total de la formation.

Source : Guide P2CA édité par la DGESIP.

Les établissements rencontrés par la mission se sont néanmoins diversement emparés de la comptabilité analytique pour facturer leurs prestations. Trois grands types d'établissements peuvent être distingués :

- ◆ une minorité d'établissements pratique une comptabilité analytique rigoureuse pour l'activité de formation continue et l'utilise de manière systématique pour facturer l'ensemble des prestations à un prix permettant de couvrir les coûts de formation et les coûts de structure, en dégagant une marge pour l'établissement ;
- ◆ un autre groupe d'établissements a engagé une démarche de comptabilité analytique pour l'activité de formation continue, mais ne tarifie pas directement ses prestations en fonction de celle-ci, pour différentes raisons :
 - la comptabilité analytique peut n'être pas suffisamment appropriée par la gouvernance de l'établissement ou les composantes ;

¹⁹ Art. D. 714-62 du code de l'éducation.

Annexe IV

- le choix peut également être fait, en dépit d'une comptabilité analytique de qualité, de ne pas tarifier au coût complet la prestation pour certains types de publics, ce qui dégrade la possibilité de dégager une marge ;
- ◆ un dernier groupe, minoritaire, n'a pas engagé de démarche de comptabilité analytique et propose des tarifs dont le niveau dépend de choix historiques, ou de la perception de la « propension à payer » des entreprises du bassin économique, sans que celle-ci soit étayée par des études de marché.

Proposition n° 4 : Promouvoir l'utilisation de la comptabilité analytique pour la tarification de la formation continue.

1.5. Les gains à espérer d'un accroissement de l'activité de formation continue sont de l'ordre de 50 à 200 M€ de chiffre d'affaires à horizon 2030, soit un gain net inférieur à 20 M€

Afin d'estimer une fourchette de gains potentiels en chiffres d'affaires qui pourraient être dégagés *via* le développement de la formation continue, la mission a chiffré un accroissement sur la base de deux hypothèses conventionnelles :

- ◆ une première hypothèse, pessimiste, consiste à extrapoler la croissance du chiffre d'affaires observée entre 2015 et 2019 sur la base des données du SIES, soit + 10 %, à la période 2025-2030 ;
- ◆ une seconde hypothèse, optimiste, consiste à extrapoler la croissance du chiffre d'affaires de la formation continue prévue dans les projets lauréats de l'appel « accélération des stratégies de développement des établissements d'enseignement supérieur » (ASDESR) ; ainsi, l'analyse par la mission des projets portés par les établissements lauréats font état à quatre ans d'une augmentation prévisionnelle du chiffre d'affaires de 17 % (initialement à 170 M€) et de 33 % à six ans ; pour l'ANR, à l'horizon 2030, si les objectifs des projets sont atteints à terme, le chiffre d'affaires annuel des lauréats en FTLV devrait croître d'environ 40 % (+100 M€).

Pour estimer le gain net, une fois les coûts éliminés, la mission a fait l'hypothèse d'une marge nette d'environ 10 %, qui est proche de celle réalisée par les établissements les plus performants.

Ces éléments permettent de montrer que le gain net agrégé réalisable sur la formation continue est faible, de l'ordre de la dizaine de millions d'euros. Si la formation continue permet de diversifier l'offre pédagogique et de renforcer les liens avec les acteurs économiques du territoire, elle permet aussi de contribuer aux coûts fixes de l'établissement. Cependant, elle ne permet pas de dégager des moyens supplémentaires significatifs.

Tableau 4 : Hypothèses cibles retenues par la mission

Hypothèse d'augmentation du CA	Croissance cumulée sur la période 2025-2030	Gain de CA en 2030	Gains nets pour les établissements en 2030
Retour à la trajectoire de progression observée entre 2015 et 2019	+ 10 %	~50 M€	~5 M€
Cible moyenne d'augmentation des ressources propres fixée dans les projets ASDESR	+ 40 %	~200 M€	~20 M€

Source : Mission.

2. Le mécénat, principalement porté par les fondations partenariales ou universitaires, est une ressource au potentiel limité, hors établissements emblématiques

2.1. Le paysage institutionnel des fondations est diversifié et les structures sont encore peu matures

Depuis la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, les établissements d'enseignement supérieur peuvent créer deux types de fondations pour renforcer leurs ressources propres :

- ◆ **les fondations universitaires**²⁰, qui sont des structures non dotées de la personnalité morale, créées par une délibération du conseil d'administration d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP). Ces fondations sont gouvernées par un conseil de gestion composé de représentants de l'établissement et sont destinées aux projets de l'établissement. À leur création, les fondations reçoivent une dotation. Les ressources de la fondation se composent schématiquement du revenu de la dotation, des produits financiers, des revenus des biens meubles et immeubles de la fondation, de dons et legs, des produits de partenariats, de produits de ventes et de rémunérations, et de toutes les recettes prévues par la loi pour les fondations ;
- ◆ **les fondations partenariales**²¹ sont dotées de la personnalité morale et sont soumises, sauf dérogation explicite prévue par le code de l'éducation, au régime des fondations d'entreprise ; elles peuvent être créées par des EPSCP, mais également par d'autres types d'organismes (établissements publics à caractère scientifique et technologique, établissements publics administratifs d'enseignement supérieur) ; elles sont souvent créées dans l'objectif de soutenir un projet particulier. À l'origine, ces fondations étaient conçues, sur le modèle des fondations d'entreprise, pour une durée limitée. Une loi de 2013 a néanmoins ouvert la possibilité de créer ces fondations pour une durée indéterminée²². Le financement de ces fondations repose sur un « programme d'action pluriannuel », qui est une enveloppe budgétaire abondée par les fondateurs et dont l'utilisation est décidée par le conseil d'administration.

En outre, les établissements peuvent créer des **fondations de coopération scientifique**²³. Ces fondations sont des personnes morales de droit privé à but non lucratif, auxquelles peuvent être confiés cinq types de mission relevant à la fois de la recherche et de la formation²⁴. Le tableau 5 récapitule les caractéristiques de ces différentes fondations, qui impliquent nécessairement la participation de personnes publiques.

Enfin, des établissements d'enseignement supérieur publics ou privés peuvent créer des **fondations abritées** par la Fondation de France. On dénombre 36 fondations de ce type, très majoritairement rattachés à des établissements de droit privé²⁵.

²⁰ Prévues à l'article L. 719-12 du code de l'éducation

²¹ Prévues à l'article L. 719-13 du code de l'éducation

²² Loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

²³ Article L. 344-11 du code de la recherche

²⁴ Les cinq missions des fondations de coopération scientifique sont le développement et le progrès de la recherche, la valorisation des résultats de la recherche, le partage et la diffusion des connaissances scientifiques, la formation initiale et continue, la participation à la construction de l'espace européen de la recherche.

²⁵ Source : Fondation de France. Seules trois des 36 fondations relèvent d'un EPSCP, et sont toutes trois des fondations rattachées à une école d'ingénieur (Centrale Lille, Centrale Méditerranée, Centrale Nantes).

Annexe IV

Tableau 5 : Caractéristiques des fondations universitaire, partenariale et de coopération scientifique

	Fondation universitaire	Fondation partenariale	Fondation de coopération scientifique
Initiative de la création	EPSCP	EPSCP, EPST, EPA passé aux RCE	Personnes morales uniquement, parmi lesquelles au moins un EP de recherche ou d'enseignement supérieur.
Modalités de création	Délibération du conseil d'administration de l'établissement.	Autorisation administrative délivrée par le recteur de l'académie dans laquelle la fondation partenariale a fixé son siège.	Décret simple du ministre chargé de la recherche, approuvant les statuts et portant création de la FCS.
Possibilités de créer plusieurs fondations par établissement	Oui	Oui	Oui
Personnalité morale	Non	Oui	Oui
Dotation minimale	Aucune	150 000 €	1 500 000 €
Durée	Illimitée	Limitée ou illimitée	Illimitée ou limitée lorsque son activité correspond à un projet précis.
Gouvernance	Conseil de gestion composé des représentants de l'établissement, de fondateurs, de personnalités qualifiées et le cas échéant de donateurs	Conseil d'administration composé pour les deux tiers au plus des fondateurs et de leurs représentants et d'un tiers au moins par des personnalités qualifiées	Conseil d'administration et conseil scientifique
Ressources	Revenus de la dotation, produits financiers, revenus des biens meubles et immeubles appartenant à l'établissement et dévolus à la fondation, dons et legs, produits des partenariats, produits des ventes et des rémunérations pour services rendus, toutes les autres recettes autorisées par les lois et les règlements.	Versement des fondateurs, subventions de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, produits des rétributions pour services rendus, revenus de la dotation initiale, legs, donations, mécénat et produits d'appel à la générosité publique.	Revenus de la dotation et des biens détenus, subventions accordées, produit des libéralités (legs, donation...), produit des ressources créées à titre exceptionnel, produit des ventes et des rétributions perçues pour service rendu.

Source : Mission, à partir d'un tableau réalisé par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Annexe IV

Les fondations universitaires et partenariales sont majoritairement de création récente et ont parfois une durée de vie limitée. Ainsi :

- ◆ 43 fondations universitaires ont été créées depuis 2008, avec une ancienneté moyenne de 12,4 ans ; par ailleurs, 11 ont été dissoutes ;
- ◆ 40 fondations partenariales ont été créées depuis la même date, avec une ancienneté moyenne de 8,5 ans (cf. tableau 4).

Tableau 6 : Cartographie des fondations universitaires et partenariales créées depuis 2008

Nature de la fondation	Nombre total de fondations créées	Nombre de fondations dissoutes depuis leur création	Ancienneté moyenne (en années)
Fondation universitaire	43	11	12,4
Fondation partenariale	40	N.D.	8,5

Source : Mission, à partir du tableau de suivi des fondations universitaires et partenariales élaboré par la DGESIP.

Par ailleurs, elles sont encore faiblement dotées en moyens : une enquête menée en 2019 auprès de 42 fondations universitaires dénombrait environ 2,8 ETP par fondation.

Les objets des financements, tels que spécifiés dans les statuts des fondations, sont très variés :

- ◆ pour les fondations universitaires, les trois principaux objets mentionnés sont « le soutien de l'enseignement supérieur et de la recherche », « l'innovation et le développement socio-économique » et le soutien au « rayonnement international ». Peuvent également être ciblées les conditions de vie des étudiants, l'engagement territorial, la valorisation culturelle et patrimoniale et la responsabilité sociale et sociétale des établissements ;
- ◆ pour les fondations partenariales, les principaux objets sont similaires (soutien à la recherche et innovation scientifique, développement socio-économique et des partenariats, rayonnement et attractivité internationaux), mais des objectifs de formation et d'insertion professionnelle, de développement durable sont également mentionnés dans les statuts²⁶.

En pratique néanmoins, les interlocuteurs de la mission ont indiqué que le levier principal de la réussite des levées de fonds résidait dans la qualité et la singularité des projets financés par la fondation. Ainsi, les projets mobilisant les donateurs sont souvent, dans le champ de la recherche, la création d'une chaire sur une thématique spécifique, ou, dans le champ de la vie étudiante, le financement d'actions spécifiques à certains publics²⁷.

²⁶ Source : tableau de suivi de la DGESIP.

²⁷ Par exemple les publics en situation de handicap ou encore le financement de bourses d'études.

2.2. Depuis 2008, les fondations universitaires et partenariales ont levé environ 100 M€

Le montant total des fonds levés ou mobilisés par les fondations universitaires, partenariales ou de coopération scientifique est difficile à évaluer : seules les ressources issues des fondations universitaires sont retracées dans les comptes des établissements, tandis que les ressources et les dotations des fondations partenariales ou de coopération scientifique, qui disposent de la personnalité morale, ne font pas l'objet de remontées nationales.

Plusieurs sources de données permettent néanmoins d'estimer l'ordre de grandeur des ressources issues du mécénat et des fondations.

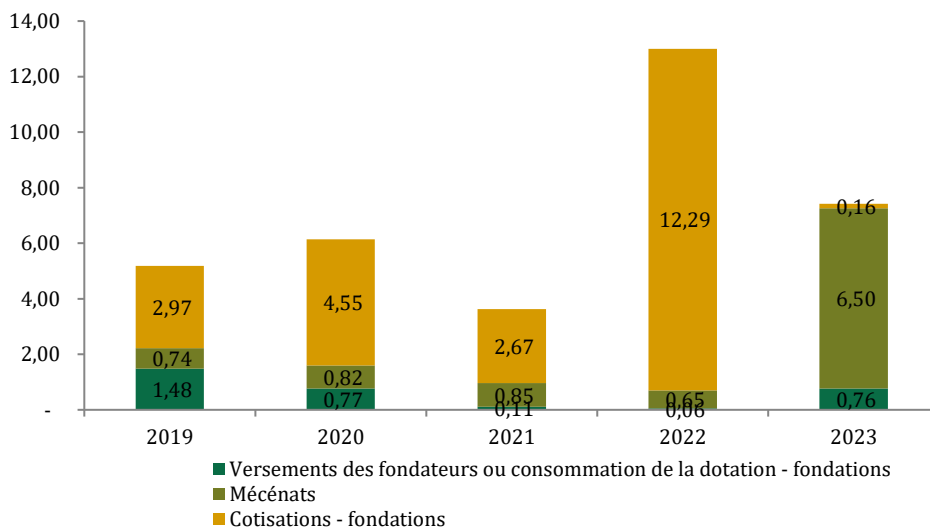
En premier lieu, les données comptables des établissements permettent de retracer une partie des ressources issues du mécénat et des fondations universitaires²⁸. Au total, les ressources issues du mécénat direct et des fondations s'élèvent à 7,0 M€ en moyenne par an sur la période 2019-2023, avec une variabilité forte selon les années, puisqu'elles s'échelonnent entre 3,6 M€ en 2021 et 13,0 M€ en 2022 (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Ressources de mécénat et de fondations des établissements en M€ (2019-2023)

En M€	2019	2020	2021	2022	2023
Mécénats	0,74	0,82	0,85	0,65	6,50
Fondations - cotisations	2,97	4,55	2,67	12,29	0,16
Fondations - versement des fondateurs	1,48	0,77	0,11	0,06	0,76
Total	5,19	6,14	3,63	13,00	7,42

Source : Mission, à partir des données de la DGFIP issues de la comptabilité générale des établissements.

Graphique 3 : Ressources de mécénat et de fondations des établissements en M€ (2019-2023)



Source : Mission, à partir des données de la DGFIP issues de la comptabilité générale des établissements.

²⁸ Dont les comptes sont consolidés avec ceux des établissements.

Une seconde remontée de données est assurée de manière manuelle par la DGESIP, qui recense les fondations universitaires et partenariales existantes, leur date de création et le cas échéant de dissolution, les missions prévues dans leurs statuts, ainsi que le montant de la dotation initiale s'agissant des fondations partenariales. Les fonds levés par les fondations universitaires et partenariales sont en revanche incomplètement fournis. Ces données permettent néanmoins d'obtenir un ordre de grandeur des montants gérés par les fondations :

- ◆ **s'agissant des fondations universitaires**, le montant agrégé des sommes levées depuis 2008 et recensées dans le tableau de suivi s'élève à environ 35 M€. Compte tenu du remplissage manuel du tableau de suivi, ce montant est très vraisemblablement un minorant ;
- ◆ **s'agissant des fondations partenariales**, le montant cumulé des programmes d'action pluriannuels, qui correspond à la somme que chaque donateur s'engage à verser à la fondation, s'élève à 41 M€.

Au total, les sommes levées par les fondations universitaires et partenariales paraissent être, depuis la création de ces deux statuts par la loi LRU en 2008, **de moins d'une centaine de millions d'euros**.

En parallèle, les fondations relevant de l'enseignement supérieur abritées par la Fondation de France (cf. *supra*), très majoritairement rattachées à des établissements privés, ont collecté environ 15 M€ en 2023, en hausse de 40 % par rapport à 2020²⁹, soit un ordre de grandeur globalement similaire.

Mis en perspective avec les levées réalisées par les universités étrangères, ces montants peuvent paraître très faibles. Ainsi, 933 millions de livres (£) par an entre 2019 et 2023 ont été levées par les universités britanniques³⁰, et plusieurs centaines de millions d'euros annuels sont versés par les grandes fondations danoises à leurs universités.

Il convient néanmoins de replacer ces résultats dans le contexte d'un faible dynamisme de la philanthropie en France, par comparaison avec ses voisins européens. Le montant cumulé des dons de particuliers représente ainsi 11 532 M€ au Royaume-Uni, pour seulement 2 225 M€ en France³¹. Les dons des particuliers représentent 0,56 % du PIB au Royaume-Uni, contre 0,11 % en France. Au-delà, la culture des fondations est ainsi peu développée en France, par comparaison à ses voisins européens : la France compte ainsi, tous champs de philanthropie confondus, 3691 fondations contre 12 400 au Royaume-Uni.

2.3. Les établissements qui parviennent à générer des ressources importantes via le mécénat sont peu nombreux et s'appuient sur leur marque

En 2024, seuls quelques établissements publics ont développé une stratégie ambitieuse d'accroissement des ressources issues du mécénat :

- ◆ **certains se sont appuyés sur leur réseau d'alumni** : il s'agit par exemple de Sciences Po Paris, dont les ressources provenant du mécénat sont pour un tiers issues des anciens élèves, et qui a développé une stratégie différenciée de relation avec les donateurs (qui sont ainsi catégorisés entre « grands donateurs », « *middle donors* » et « petits donateurs », les équipes en charge du mécénat étant chargées d'entretenir une relation personnalisée avec ces grands donateurs) ;

²⁹ Source : Fondation de France

³⁰ Les campagnes des universités d'Oxford (2004-2019) et Cambridge (2015-2022) ont généré 3 Md£ et 2 Md£.

³¹ Source : Panorama de la philanthropie en Europe.

- ◆ **d'autres établissements capitalisent sur leurs relations avec les entreprises** : c'est souvent le cas des écoles d'ingénieurs, comme l'ENSAM qui parvient à lever plus d'un million d'euros par an *via* sa fondation. Ces écoles peuvent également bénéficier de mécénat de compétences de la part des entreprises partenaires, *via* des interventions fréquentes de professionnels au sein des écoles.

Enfin, une exception dans le paysage universitaire français est la fondation de Toulouse Sciences économiques, une fondation de coopération scientifique qui bénéficie du soutien public par le programme des réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA), et qui abrite elle-même une autre fondation (*Institute for Advanced Studies*) de recherche, financée par un Labex. La fondation de coopération scientifique bénéficie aujourd'hui d'une dotation de 100 M€, dont le rendement est de 3 à 4 M€ par an, qui s'ajoutent aux autres financements de TSE.

En tout état de cause, le point commun de ces fondations est que l'établissement qui les porte bénéficie d'une « marque » connue auprès des entreprises et des particuliers, avec un sentiment d'appartenance fort des *alumni*.

2.4. Le levier fiscal, qui passerait par un accroissement de la réduction d'impôt sur le revenu, sur la fortune immobilière ou sur les sociétés, ne paraît pas pertinent pour stimuler le mécénat

Le mécénat destiné aux fondations universitaires et partenariales est encouragé par un système d'incitations fiscales visant à la fois les entreprises et les particuliers :

- ◆ s'agissant des entreprises, elles bénéficient d'une exonération d'impôt sur les sociétés équivalente à 60 % du montant des versements dans la limite de 20 000 € ou de 5 pour mille de leur chiffre d'affaires lorsque ce dernier montant est plus élevé³² ;
- ◆ s'agissant des particuliers :
 - les redevables de l'impôt sur le revenu (IR) bénéficient d'une exonération à hauteur de 66 % du montant des versements, dans la limite de 20 % du revenu imposable³³ ;
 - les redevables de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) bénéficient d'une exonération de 75 % du montant des dons sur la cotisation à l'IFI, dans la limite d'un plafond de 50 000 €³⁴.

Cette fiscalité s'inscrit dans le cadre de celle applicable à la majorité des associations ou fondations dont l'objet social est d'intérêt public ou général (philanthropie, éducation, recherche, etc.).

Ainsi, s'agissant des dons des particuliers, le taux de réduction d'impôt sur le revenu de 66 % applicable aux dons réalisés en faveur des fondations universitaires et partenariales s'inscrit dans le droit commun des dons des particuliers à des œuvres, qu'il s'agisse de fondations reconnues d'utilités publiques, d'associations de bienfaisance, ou encore d'œuvres ayant un caractère philanthropique.

³² Article 238 bis du code général des impôts. À noter que le taux de 60 % s'applique à la fraction inférieure ou égale à 2 M€ ; au-delà de ce seuil, le taux de la réduction d'impôt est de 40 %.

³³ Article 200 du code général des impôts. Le a) du 1. de cet article prévoit ainsi qu'ouvrent droit à la réduction d'impôt les « fondations ou associations reconnues d'utilité publique [...] » et « les fondations universitaires ou fondations partenariales [...] ».

³⁴ Article 978 du code général des impôts. Le 9° du I prévoit que le redevable peut imputer sur l'IFI les dons en numéraire et en pleine propriété au profit « des fondations universitaires ou partenariales ».

Annexe IV

Seule une dérogation à ce taux est prévue par le code général des impôts et concerne « *les versements effectués au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite des soins [...]* ». Le plafond de cette dérogation est fixé à 662 € au titre des impôts sur le revenu de l'année 2023. Il a néanmoins été relevé à 1000 € pour les dons réalisés en 2020, dans le contexte de la crise sanitaire.

De même, s'agissant de l'impôt sur la fortune immobilière, le taux de 75 % et le plafond de 50 000 € applicables aux fondations universitaires et partenariales est le taux de droit commun, identique à celui applicable aux donations réalisées en faveur d'autres types d'organismes dont l'objet social est similaire³⁵.

Enfin, s'agissant de l'impôt sur les sociétés, les règles de l'avantage fiscal applicable aux dons réalisés en faveur des fondations universitaires ou partenariales sont identiques à celles applicables aux œuvres d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à l'égalité entre les hommes et les femmes ou encore aux fondations reconnues d'utilité publique.

L'utilisation du levier fiscal, via un accroissement du taux d'exonération de l'IR, de l'IS ou de l'IFI, pour les dons réalisés au profit des fondations des établissements d'enseignement supérieur ne paraît donc pas pertinente : elle conduirait à remettre en question l'architecture globale des réductions d'impôt en faveur des fondations et des associations œuvrant pour l'intérêt général, la spécificité des établissements d'enseignement supérieur ne paraissant pas justifier un taux dérogatoire et plus élevé que pour les autres structures.

3. Les ressources issues de la coopération avec le secteur privé pour le développement de la recherche sont complexes à estimer

3.1. Un large panel d'outils vise à stimuler la recherche partenariale et les transferts de technologies entre établissements publics et entreprises

La recherche partenariale constitue également une source de revenus pour les établissements publics. Elle désigne l'ensemble des projets de recherche impliquant à la fois des établissements publics et des entreprises privées. Le rapport IGF-IGESR de 2013³⁶ relatif à la recherche partenariale identifiait trois types de recherche partenariale :

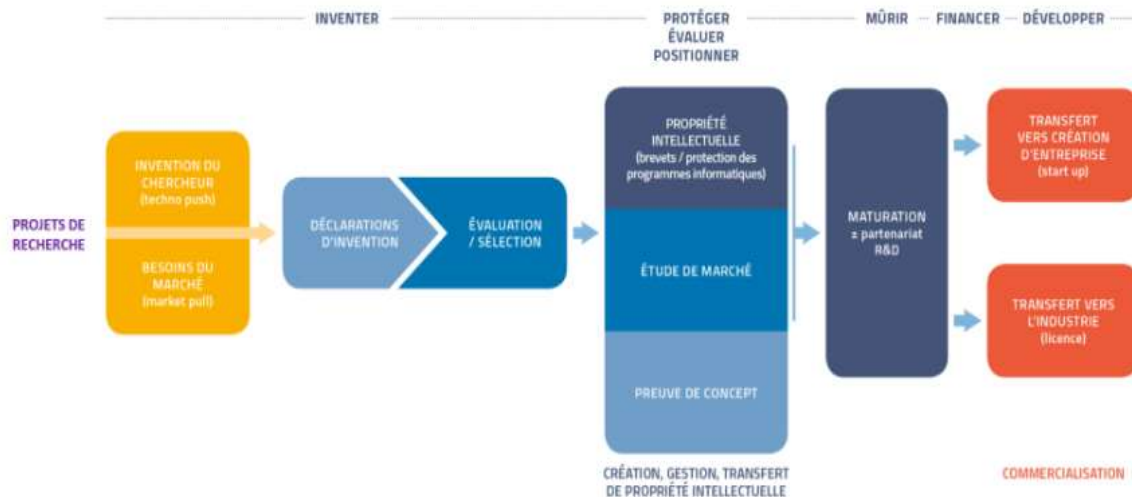
- ◆ la recherche collaborative, où « *un partenaire extérieur s'associe avec un laboratoire public pour réaliser un projet où coûts, ressources et résultats sont partagés entre les deux partenaires* » ;
- ◆ la recherche contractuelle, qui concerne le cas où « *le commanditaire [privé] finance une recherche sans y participer* » ;
- ◆ les activités de consultation, lorsqu'un commanditaire « *emploie un chercheur afin de bénéficier de son expertise dans le cadre d'un problème précis* ».

³⁵ L'avantage fiscal de 75 % du don concerne ainsi les dons aux établissements de recherche, aux fondations reconnues d'utilité publique, aux entreprises d'insertion, aux associations intermédiaires, aux ateliers et chantiers d'insertion, aux groupements d'employeurs pour l'insertion ou la qualification, à l'agence nationale de la recherche ou aux associations de financement et d'accompagnement de la création et de la reprise d'entreprise.

³⁶ Rapport IGF-IGESR-CGE n° 2012-M-096 relatif aux dispositifs de soutien à la recherche partenariale, février 2013

En complément, les transferts de technologie et la valorisation de la propriété intellectuelle permettent également d'assurer des ressources aux établissements en valorisant les produits issus des licences et brevets déposés par les chercheurs d'un établissement donné.

Graphique 4 : Description du processus de transfert de technologie



Source : Aix-Marseille Université.

En pratique, recherche partenariale et transferts de technologie sont soutenus par **des outils de politique publique protéiformes, parmi lesquels :**

- ◆ **des appels à projets de recherche partenariale**, portés par l'agence nationale de la recherche (ANR), qui soutiennent :
 - les projets « LabCom » qui visent à favoriser la création de laboratoires communs entre un organisme de recherche public et une petite ou moyenne entreprise (PME) ;
 - les chaires industrielles : dans ce dispositif, une chaire est cofinancée à part égale par l'ANR et une ou plusieurs entreprises partenaires ;
 - les programmes Challenges, qui financent simultanément plusieurs équipes afin d'explorer des approches de recherche multiples sur une même thématique ;
 - les programmes Carnot, dans le cadre desquels l'ANR verse aux structures labélisées « Carnot » un abondement financier annuel calculé en fonction du montant des recettes partenariales ;
 - les programmes de maturation, qui favorisent les projets de recherche aux retombées bénéfiques pour les domaines civil et militaire et accompagnent la maturation de recherche duale ;
 - les instituts de recherche technologique (IRT), labellisés par l'État dans le cadre des investissements d'avenir, et qui doivent supporter une stratégie industrielle de reconquête sur des marchés porteurs ;
 - les projets de recherche collaborative (PRCE), dédiés aux collaborations entre au moins un laboratoire académique et au moins une entreprise privée disposant d'une activité de RD ;

Annexe IV

- ◆ **des bourses doctorales, notamment les bourses « CIFRE »** (conventions industrielles de formation par la recherche), qui permettent aux entreprises de bénéficier d'une aide financière pour recruter un doctorant dont les travaux de recherche, confiés par l'entreprise et encadrés par un laboratoire public de recherche, conduisent à la soutenance d'une thèse ;
- ◆ **des dispositifs fiscaux visant à inciter les entreprises à collaborer avec le secteur public** : la fraction du crédit impôt recherche (CIR) consacrée aux activités de recherche et développement (RD) réalisées par les entreprises en collaboration avec des acteurs publics ainsi que la réduction fiscale octroyée aux mécènes de projets partenariaux peuvent également être considérés comme des outils d'aide à la recherche partenariale. Ils ne seront néanmoins pas abordés dans la présente annexe.

Les évaluations de la recherche partenariale menées au cours des dernières années montrent que celle-ci souffre de plusieurs faiblesses :

- ◆ la création successive de nombreux dispositifs qui se sont sédimentés au cours du temps, rendant complexe le paysage institutionnel et démultipliant les guichets³⁷ ;
- ◆ le questionnement sur la stratégie d'innovation³⁸ portée au niveau national par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ainsi que le caractère lacunaire des données disponibles qui rend difficile des évaluations comparatives des dispositifs³⁹.

Afin de pallier ces limites, les pouvoirs publics ont mis en place plusieurs dispositifs visant à rationaliser l'organisation de la recherche :

- ◆ **en 2012, de nouvelles structures juridiques qui visent à structurer l'organisation des activités de recherche impliquant à la fois le secteur public et le secteur privé ont été créées : les sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT).** Elles assurent le relais entre les laboratoires de recherche et les entreprises avec pour objectif de mutualiser les dispositifs existants et de constituer des « guichets uniques » de proximité, assurant la gestion de la propriété intellectuelle *via* le dépôt de brevets, les opérations de preuves de concept et les créations de start-up ainsi que les activités de concession de licence⁴⁰ ;
- ◆ **en 2022, un appel à projet relatif à la création de pôles universitaires d'innovation (PUI)** a été lancé et financé par les crédits de France 2030 à hauteur de 166 M€. Les PUI ont pour objectif d'accroître l'efficacité des actions de soutien à l'innovation et d'augmenter le flux de projets d'innovation émergeant des laboratoires ainsi que leur conversion en *start-ups*, en fédérant un consortium d'acteurs de la recherche incluant des établissements publics ayant une mission de recherche et des structures d'aide au transfert et à l'innovation. 24 projets sont à date lauréats de l'AAP, 5 autres projets devant s'engager dans une démarche de structuration préalable.

³⁷ Rapport IGF-IGESR-CGE sur les dispositifs de soutien à la recherche partenariale précité.

³⁸ Rapport de Francis Chouat, d'Isabel Marey-Semper et de Dominique Vernet sur la recherche partenariale et l'innovation, rendu en 2019 dans le cadre de la préparation de la loi de programmation pluriannuelle de la recherche.

³⁹ Rapport IGF-IGESR-CGE sur les dispositifs de soutien à la recherche partenariale précité.

⁴⁰ C'est-à-dire l'utilisation d'une innovation du donneur de licence par un licencié, en échange d'une compensation financière pour une durée et un territoire donné.

3.2. En dépit des constats et des actions menées depuis dix ans, les ressources issues de la recherche partenariale et de la valorisation de la recherche restent faibles et difficiles à identifier

La mission a examiné l'ensemble des comptes des universités se rapportant à des activités de recherche. Huit types de comptes ont pu être identifiés, qui correspondent à des activités d'une grande diversité, allant de la vente de prestations de recherche, qui représente la principale masse financière retracée dans les comptes (148 M€ en 2023), à la valorisation de la propriété intellectuelle (14 M€ en 2023).

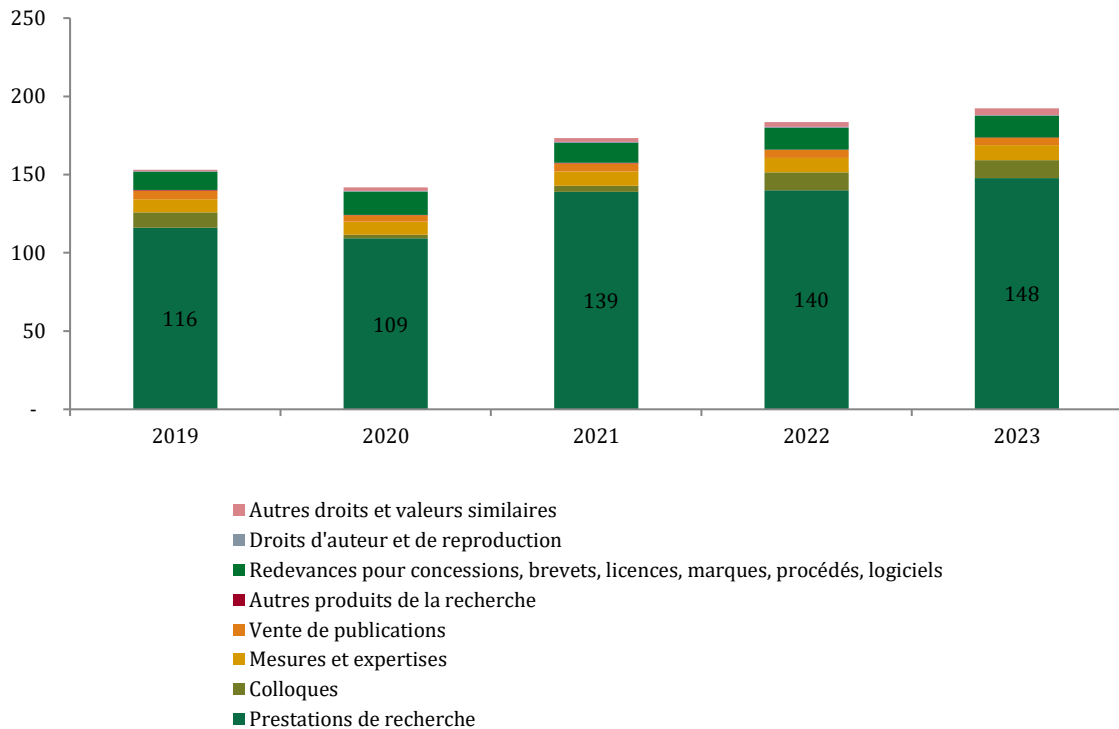
En agrégé, ces ressources ont connu une progression relativement forte entre 2019 et 2023, passant de 154 M€ à 192 M€ (+ 25 %), en particulier s'agissant des prestations de recherche, qui connaissent la progression la plus forte (passant de 116 M€ à 148 M€, soit une progression de 27 %).

Tableau 8 : Produits issus d'activités de recherche retracés dans la comptabilité générale des établissements d'enseignement supérieur, en M€

Produits de la recherche	2019	2020	2021	2022	2023	2019-2023 (%)
Prestations de recherche	116	109	139	140	148	+ 27%
Colloques	10	2	4	11	11	+ 18%
Mesures et expertises	9	8	9	9	10	+ 13%
Vente de publications	5	4	5	5	5	- 9%
Autres produits de la recherche	0	0	0	0	0	- 76%
Concessions, brevets, licences, marques, procédés, logiciels	12	15	13	14	14	+ 19%
Droits d'auteur et de reproduction	0	0	0	0	0	- 37%
Autres droits et valeurs similaires	1	2	2	3	4	+ 453%
Total	154	142	173	183	192	+ 25 %

Source : Mission, à partir des données de la DGFIP issues de la comptabilité générale des établissements.

Graphique 5 : Évolution des produits d'activités de recherche retracés dans la comptabilité générale des établissements d'enseignement supérieur, en M€



Source : Mission, à partir des données de la DGFIP issues de la comptabilité générale des établissements.

Ces données reflètent néanmoins incomplètement les ressources que tirent les établissements d'enseignement supérieur de la recherche partenariale et de la valorisation des innovations. En effet, à l'instar d'autres types d'activités comme la formation continue, ces activités sont souvent logées dans des filiales de droit privé⁴¹, dont les ressources ne sont pas identifiables dans les comptes des établissements.

C'est aussi le cas des SATT, qui disposent de la personnalité juridique et dont les résultats ne sont donc pas retracés dans les données comptables des établissements. Peu d'éléments sont directement disponibles pour estimer les ressources générées par ces sociétés, au nombre de 13, et qui rassemblent plus de 40 établissements d'enseignement supérieur et COMUE. Le réseau des SATT ne publie pas de données annuelles consolidées des résultats de ses membres.

Enfin, ces données ne comptabilisent pas certains apports du secteur privé aux ressources des établissements, comme les contrats CIFRE, dont le nombre progresse, passant de 1 400 en 2017 à un objectif de 2 150 en 2027.

⁴¹ Selon le recensement effectué à partir de la liste transmise par la DGFIP, 19 filiales concernent une activité de valorisation et/ou d'ingénierie de projets en relation avec la recherche.

3.3. Les établissements d'enseignement supérieur participent à la structuration de la recherche sur les territoires

L'action des établissements d'enseignement supérieur s'inscrit dans un environnement en mutation institutionnelle permanente. En partie du fait de l'instabilité existante, la mission constate qu'**un faible nombre d'établissements a initié une stratégie structurée de développement des liens avec les entreprises pour financer spécifiquement le développement de la recherche**. Ainsi, le développement de la recherche partenariale est rarement mentionné par les établissements comme un axe de développement des ressources propres prioritaires. Si les établissements disposent majoritairement de doctorants boursiers CIFRE, le développement de l'obtention de telles bourses n'est pas non plus apparu dans les stratégies d'établissements.

Singulièrement depuis le lancement de l'appel à projet des « pôles universitaires d'innovation », les établissements d'enseignement supérieur contribuent néanmoins à la structuration de la politique de valorisation de la recherche sur les territoires. Les retombées financières de cette structuration ne sont pas encore disponibles. Plusieurs établissements rencontrés par la mission, lauréats de l'appel à projet, ont ainsi fait part du caractère structurant de ces dispositifs, qui permettent de réunir les parties-prenantes à la recherche (établissements d'enseignement supérieur, organismes de recherche, collectivités locales).

Proposition n° 5 : Structurer au sein des établissements un pilotage global de la gestion des activités en lien avec le secteur économique (établissements).

Proposition n° 1 : Renforcer la coopération entre la DGESIP et la DGEFP pour collecter et exploiter les informations relatives aux bilans financiers et pédagogiques des établissements d'enseignement supérieur et de leurs filiales.

Proposition n° 2 : Simplifier la réglementation relative à la gestion des ressources humaines et à la rémunération (DGRH, DGESIP).

Proposition n° 3 : Évaluer l'efficacité de l'organisation de la formation continue, et des modalités d'organisation d'hébergement de celle-ci, particulièrement sous la forme de filiales (DGESIP).

Proposition n° 4 : Promouvoir l'utilisation de la comptabilité analytique pour la tarification de la formation continue.

Proposition n° 5 : Structurer au sein des établissements un pilotage global de la gestion des activités en lien avec le secteur économique (établissements).

Annexe V

Droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	1
1. ENCADRÉS PAR LA JURISPRUDENCE, LES DROITS D'INSCRIPTION RESTENT MODIQUES DANS LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET REPRÉSENTENT UNE FAIBLE PART DE LEURS RESSOURCES, MALGRÉ LES POSSIBILITÉS DE MODULATION EXISTANTES.....	3
1.1. Encadrés par la jurisprudence, les droits d'inscription sont fixés à l'échelle nationale par arrêté des ministres chargés du budget et de l'enseignement supérieur, mais peuvent désormais être différenciés.....	3
1.1.1. <i>S'inscrivant dans un héritage historique, la fixation de droits d'inscription peu élevés est régie par le code de l'éducation et la jurisprudence.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>Si les droits d'inscription sont définis par arrêté ministériel pour les diplômes nationaux, leurs éventuelles modulations relèvent de la compétence des universités.....</i>	<i>4</i>
1.2. Des contributions supplémentaires rémunérant des services peuvent être appliquées par les universités	8
1.3. Les frais de scolarité font en outre l'objet d'une réduction d'impôt représentant 218 M€ en 2023 qui n'atteint que partiellement son objectif redistributif et qui pourrait être supprimée.....	10
1.4. Les droits d'inscription représentent en moyenne 1,7 % du coût des formations et 2,7 % des recettes des établissements, qui exonèrent 92 % de leurs étudiants extracommunautaires des frais différenciés	11
1.4.1. <i>Les droits d'inscription, désormais indexés sur l'inflation, représentent moins de 5 % du coût des formations et constituent une faible part des ressources des universités.....</i>	<i>11</i>
1.4.2. <i>Seuls 8 % des étudiants extracommunautaires concernés par les droits différenciés s'acquittent du tarif plein ; 79 % des universités les exonèrent partiellement ou totalement, réduisant ainsi leurs ressources potentielles de 234 M€.....</i>	<i>17</i>
2. L'ÉTUDE COMPARATIVE DE MODÈLES ÉTRANGERS COMME DE MODÈLES D'ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FRANÇAIS INCITE À AUGMENTER LES QUESTIONNE LE NIVEAU DES DROITS D'INSCRIPTION POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR.....	25
2.1. Un tiers des pays européens ne demandent pas de droits d'inscription dont la grande majorité des länders allemands ; ceux qui en appliquent les fixent à des niveaux le plus souvent modiques quoique souvent plus élevés que ceux de la France	25
2.2. Des établissements publics français augmentent leurs droits d'inscription pour leurs diplômes d'établissement, à des niveaux toutefois inférieurs aux droits d'inscription pratiqués par les établissements privés.....	28
2.3. Les études économiques concernant les effets droits d'inscription ne sont pas unanimes et présentent des résultats contrastés	33

3. LA MISSION RECOMMANDE D'AUGMENTER LES DROITS D'INSCRIPTION TOUT EN GARANTISSANT L'ACCÈS DE TOUS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR CE QUI PERMETTRAIT D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DU SERVICE UNIVERSITAIRE RENDU AUX ÉTUDIANTS	34
3.1. La mission a simulé l'effet de quatre scénarios de hausse des droits d'inscription	34
3.2. La mission a réalisé des scénarios de modulation des droits d'inscription à l'université en fonction des revenus du foyer, du coût de la formation et de l'employabilité de la filière choisie	36
3.2.1. <i>L'application à tous les étudiants des frais aujourd'hui appliqués aux extracommunautaires permettrait une augmentation des recettes de 3 Md€.....</i>	<i>36</i>
3.2.2. <i>L'augmentation uniforme des droits d'inscription assortie de la création d'un prêt à remboursement contingent dégagerait des recettes supplémentaires de l'ordre de 2 Md€, mais le dispositif de prêt contingent est complexe, crée un aléa moral et est peu compatible avec les taux d'échec constatés en premier cycle.....</i>	<i>39</i>
3.2.3. <i>La modulation des droits d'inscription selon les revenus des familles, qui générerait 500 M€ de recettes supplémentaires, corrige le caractère régressif de la dépense publique d'enseignement supérieur, mais nécessite des mécanismes complexes de calcul, de gestion administrative et de péréquation.....</i>	<i>40</i>
3.2.4. <i>L'augmentation modulée des frais d'inscription selon les coûts de formation par discipline, qui générerait 2,2 Md€ de recettes supplémentaires, adapte le coût des études à celui de la formation dans chaque discipline et envoie un signal-prix, mais ne corrige pas le caractère régressif de la dépense publique d'enseignement supérieur.....</i>	<i>47</i>
3.2.5. <i>Pour que l'égal accès à l'instruction demeure garanti, l'augmentation uniforme ou modulée selon le coût des formations des droits d'inscription doit être accompagnée d'une réforme des bourses, d'un dispositif d'aides, voire de l'extension du prêt garanti par l'État.....</i>	<i>49</i>
3.3. Une augmentation uniforme et à déterminer des droits d'inscription, assortie d'une extension du dispositif de prêt étudiant garanti par l'État et d'une réforme des bourses, générerait des recettes importantes	51

Synthèse

Le modèle universitaire français repose historiquement sur des droits d'inscription très modiques, fixés nationalement par arrêté ministériel. L'État assure les formations dispensées dans l'enseignement supérieur dès la loi de création des universités en 1806. Depuis cette date, l'accès à l'enseignement supérieur est soit gratuit, soit soumis à des droits d'inscription modiques. Le principe de gratuité de l'enseignement public énoncé par le Préambule de la Constitution de 1946 ne s'appliquant pas à l'enseignement public supérieur à l'exception des formations dispensées dans les établissements de l'enseignement secondaire, la loi du 24 mai 1951, qui fixe le cadre actuel, inclut les produits des droits d'inscription parmi les recettes des établissements publics de l'enseignement supérieur. Ces droits sont fixés par un arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'enseignement supérieur. Ils doivent demeurer modiques, conformément aux jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État. Ce dernier, compétent pour apprécier la conformité des droits d'inscription au cadre législatif et constitutionnel, apprécie la modicité à l'aune de deux critères : le coût annuel moyen des formations et la garantie de l'égal accès à l'instruction au regard des dispositifs d'aide et d'exonération dont les étudiants peuvent bénéficier.

Les droits d'inscription représentent une part très faible des produits des établissements, qui s'emparent peu des possibilités de différenciation qui leur sont offertes. Pour la rentrée universitaire 2024, les droits d'inscription sont de 175 € en licence, 250 € en master, 391 € en doctorat et habilitation à diriger des recherches et 618 € en école d'ingénieurs. Ils ont faiblement augmenté depuis 2005 : 19 € pour la licence, 51 € pour le master, 86 € pour le doctorat et 145 € pour les écoles d'ingénieurs, soit des augmentations respectives de 12,2 %, 25,6 %, 28,2 % et 30,7 %. En outre, les établissements utilisent peu les possibilités de modulation qui relèvent de leur compétence. D'une part, la quasi-totalité des établissements exonère tout ou partie des étudiants extracommunautaires des droits différenciés de 2 850 € en licence et de 3 879 € en master à la rentrée universitaire 2024 auxquels ils pourraient être soumis, se privant de recettes potentielles supplémentaires de 234 M€. D'autre part, un nombre restreint d'établissements a recours au diplôme d'établissement (conférant ou non le grade de licence ou de master) dont l'inscription peut être conditionnée au paiement de droits plus élevés définis par l'établissement. En conséquence, le produit des droits d'inscription ne représente que 500 M€ en 2023, soit 2,7 % des recettes des établissements, une part stable depuis 2019.

Dans ce contexte, la mission estime que des marges d'augmentation existent, compatibles avec la jurisprudence existante, et préconise donc de fixer des droits d'inscription des diplômes nationaux à un niveau plus élevé qu'aujourd'hui, fixé par arrêté du ministre en fonction du rendement financier souhaité, et d'assortir cette hausse par des mesures d'accompagnement.

Annexe V

Plusieurs arguments pourraient justifier une hausse. Tout d'abord, à la différence de l'éducation primaire ou secondaire, l'enseignement supérieur public ne peut être regardé comme un service public bénéficiant effectivement à toute la population et qui a donc vocation à être gratuit ou quasi-gratuit. En effet, moins de la moitié (42 %) de la population en âge de travailler est diplômée de l'enseignement supérieur. De plus, la dépense publique d'enseignement supérieur est anti-redistributive dans la mesure où elle bénéficie principalement aux enfants issus de foyers appartenant aux déciles supérieurs de la distribution des revenus. En outre, le montant actuel des droits d'inscription est sans rapport d'une part avec le coût réel de la formation, dont il représente aujourd'hui moins de 5 %, ni, d'autre part, avec le surplus de rémunération dont bénéficient en moyenne les diplômés de l'enseignement supérieur par rapport au reste de la population, en particulier celle qui n'est pas diplômée de l'enseignement supérieur. Par ailleurs, la France se singularise de plusieurs de ses voisins européens par des droits d'inscription plus faibles même si certains pays pratiquent une gratuité pleine. Les études économiques menées dans certains pays, notamment le Royaume-Uni au modèle économique différent, appliquant des droits plus élevés ou ayant augmenté les droits ne concluent de surcroît pas à une réduction de l'accès à l'enseignement supérieur, y compris pour les étudiants issus de foyers modestes, lorsque cette hausse s'accompagne de dispositifs destinés à permettre un égal accès à l'enseignement supérieur. Enfin, les conditions de formation et de vie universitaire des étudiants pourraient être améliorées grâce au surplus de recettes engendré par une augmentation des droits d'inscription.

Conformément à la demande de ses commanditaires, la mission a étudié plusieurs possibilités d'augmentation des droits d'inscription : une hausse uniforme portant les droits, par exemple, au montant aujourd'hui acquittés par les extra-communautaires (2 850 € en licence et 3 879 € en master), une hausse modulée selon les revenus du foyer (barème allant de 0 € à 5 000 €) et une hausse modulée selon le coût des formations (barème allant de 1 200 € à 5 000 €, soit 40 % du coût respectif des formations). La mission a assorti chacune de ces possibilités de mesures d'accompagnement : l'extension du système de bourses, le renforcement du prêt étudiant garanti par l'État *via* Bpifrance (PEGE), la création d'un prêt à remboursement conditionné aux revenus futurs sur le modèle anglo-saxon (PARC). Parmi la vingtaine de scénarios combinant ces différentes options, la mission a approfondi l'analyse de quatre scénarios :

- ◆ **scénario 1 : la hausse uniforme des droits d'inscription, accompagnée de l'extension du PEGE et d'une réforme des bourses.** Le rendement supplémentaire pour les établissements est estimé à 3 Md€ ;
- ◆ **scénario 2 : la hausse uniforme des droits d'inscription, accompagnée d'un dispositif de PARC.** Le rendement supplémentaire pour les établissements est estimé à 3 Md€ ;
- ◆ **scénario 3 : la hausse modulée selon le coût des formations, accompagnée d'une réforme des bourses.** Le rendement supplémentaire pour les établissements est estimé à 2 Md€ ;
- ◆ **scénario 4 : la hausse modulée selon les revenus du foyer** – dont l'instruction était demandée par la lettre de mission – sans mesure d'accompagnement, mais assortie d'une compensation voire d'une péréquation au bénéfice des établissements les moins bénéficiaires de la réforme. Le rendement supplémentaire pour les établissements est estimé à 500 M€.

Par ailleurs, la mission recommande de supprimer la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur. Cet avantage fiscal forfaitaire de 183 € par étudiant rattaché au foyer fiscal de ses parents représente aujourd'hui une dépense publique de 223 M€, qui a progressé de 32 % depuis 2019. Or, elle bénéficie à plus de 60 % aux foyers situés dans le dernier décile de la distribution des revenus et elle est de plus exclue du plafonnement des avantages fiscaux.

1. Encadrés par la jurisprudence, les droits d'inscription restent modiques dans les établissements d'enseignement supérieur et représentent une faible part de leurs ressources, malgré les possibilités de modulation existantes

1.1. Encadrés par la jurisprudence, les droits d'inscription sont fixés à l'échelle nationale par arrêté des ministres chargés du budget et de l'enseignement supérieur, mais peuvent désormais être différenciés

1.1.1. S'inscrivant dans un héritage historique, la fixation de droits d'inscription peu élevés est régie par le code de l'éducation et la jurisprudence

1.1.1.1. Dans une certaine continuité avec l'enseignement public des premier et second degré, l'accès à l'enseignement public supérieur est conditionné à des droits d'inscription très modiques depuis la création de l'université

L'État a assuré le financement de l'essentiel des formations dispensées dans les établissements de l'enseignement supérieur dès la création de l'université par la loi du 10 mai 1806. En retour, des droits d'inscription d'un montant peu élevé étaient demandés aux étudiants, soit « *un vingtième sur la rétribution payée par chaque élève pour son instruction* »¹. Après une brève période de gratuité instaurée par la loi des 18 et 19 mars 1880 relative à la liberté de l'enseignement supérieur, la loi de finances du 26 février 1887 rétablit des droits d'inscription, confirmés par l'article 4 de la loi du 10 juillet 1896 relative à la constitution des universités.

Le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 proclame dans son treizième alinéa que « *l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État* ». Toutefois, **le principe de gratuité de l'enseignement² ne s'applique pas à l'ensemble des établissements publics de l'enseignement supérieur**. Le code de l'éducation prévoit la gratuité de l'enseignement à l'école maternelle et élémentaire³, au collège, au lycée, ainsi que dans l'enseignement supérieur des établissements d'enseignement public du second degré, dans le cadre des sections de techniciens supérieurs (STS) et des classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) qu'ils accueillent⁴.

1.1.1.2. La loi du 24 mai 1951 prévoit des droits d'inscription, dont le montant doit toutefois demeurer modique

Le régime actuel des droits d'inscription confère aux ministres chargés du budget et de l'enseignement supérieur la compétence de fixer nationalement les droits d'inscription, de scolarité, d'examen, de concours et de diplômes dans les établissements publics de l'enseignement supérieur.

¹ Article 134 du décret impérial du 17 mars 1808 portant organisation de l'université.

² Repris dans l'article L. 141-1 du code de l'éducation : « *Comme il est dit au treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, "la Nation garantit à l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation et à la culture ; l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État".* »

³ Article L. 132-1 du code de l'éducation.

⁴ Article L. 132-2 du code de l'éducation.

Prévue par la loi du 24 mai 1951, l'existence de droits d'inscription a été réaffirmée par la loi **du 26 janvier 1984, dite loi « Savary », et est désormais codifiée à l'article L. 719-4 du code de l'éducation**, qui énumère les recettes dont bénéficient les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), parmi lesquelles « *des droits d'inscription versés par les étudiants et les auditeurs* ». Dans ce cadre, un arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'enseignement supérieur fixe le montant des droits d'inscription aux diplômes nationaux. Les dispositions de l'article R. 719-48 du code de l'éducation prévoient que le produit des droits d'inscription versés par les étudiants est affecté au budget des EPSCP dans lesquels ils sont inscrits. La possibilité pour les EPSCP de percevoir des droits d'inscription a été confirmée par le Conseil constitutionnel le 11 octobre 2019, qui confirmait dans la même décision que « *l'exigence constitutionnelle de gratuité s'applique à l'enseignement public* »⁵.

Le Conseil constitutionnel comme le Conseil d'État acceptent que l'entrée à l'université soit soumise à des frais d'inscription, qui doivent toutefois rester « modiques ». Dans sa décision du 11 octobre 2019, le Conseil constitutionnel précise que le Conseil d'État est compétent pour contrôler le montant des frais d'inscription fixés par les ministres. Dans une décision du 1^{er} juillet 2020⁶, le Conseil d'État rappelle que « *l'exigence constitutionnelle de gratuité ne fait pas obstacle [...] à ce que des droits d'inscription modiques soient perçus [pour l'obtention des diplômes nationaux] en tenant compte, le cas échéant, des capacités financières des étudiants* ». Il précise que le caractère modique des droits « *doit être apprécié, au regard du coût de ces formations, compte tenu de l'ensemble des dispositions en vertu desquelles les usagers peuvent être exonérés du paiement de ces droits et percevoir des aides, de telle sorte que de ces frais ne fassent pas obstacle, par eux-mêmes, à l'égal accès à l'instruction* » (considérant 15).

Dans le cas d'espèce, le Conseil d'État a apprécié le montant des frais d'inscription au regard de deux éléments :

- ◆ **le coût annuel moyen des formations.** Le Conseil d'État a jugé que le montant des droits d'inscription demandés pour les extracommunautaires, dès lors qu'il représentait 30 % du coût annuel de la licence et 40 % du coût annuel du master, demeurerait modique⁷ ;
- ◆ **la garantie de l'égal accès à l'instruction au regard des dispositifs d'aide et d'exonération dont les étudiants peuvent bénéficier.** Le Conseil d'État a jugé que, dès lors que de telles aides et exonérations étaient prévues, les droits d'inscription différenciés ne constituaient pas un « *obstacle à un égal accès à l'instruction* » et étaient donc conformes à la Constitution⁸.

1.1.2. Si les droits d'inscription sont définis par arrêté ministériel pour les diplômes nationaux, leurs éventuelles modulations relèvent de la compétence des universités

Les droits d'inscription des diplômes nationaux (cf. encadré 1) sont uniformément définis par arrêté (cf. 1.1.2.1), avec trois exceptions pour :

- ◆ les étudiants extracommunautaires (cf. 1.1.2.2) ;
- ◆ les diplômes d'établissement conférant grade (cf. encadré 1) (cf. 1.1.2.3) ;

⁵ Décision n° 2019-809 QPC du 11 octobre 2019, *Association Union nationale des étudiants en droit, gestion, AES, sciences économiques, politiques et sociales et autres* dite « Droits d'inscription pour l'accès aux établissements publics d'enseignement supérieur ».

⁶ Voir Conseil d'État, 1^{er} juillet 2020, n° 430121, au Recueil.

⁷ Voir considérant 17.

⁸ Voir considérant 18.

Annexe V

- ◆ les titres d'ingénieur (cf. 1.1.2.4).

Par ailleurs, les établissements peuvent percevoir des contributions complémentaires, finançant des services cf. (1.2).

Enfin, les parents d'enfants de plus de 18 ans peuvent bénéficier de la réduction d'impôt pour frais de scolarité (cf. 1.3)

Encadré 1 : Définition du diplôme national, du diplôme d'établissement et de la procédure d'octroi du grade aux diplômés d'établissement

Les diplômes nationaux délivrés par les établissements sont ceux qui confèrent les grades ou titres universitaires, dont les diplômes nationaux de licence et de master. Ils ne peuvent être délivrés qu'au vu des résultats du contrôle des connaissances et des aptitudes appréciés par les établissements accrédités à cet effet par le ministre chargé de l'enseignement supérieur après avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche. Un diplôme national confère les mêmes droits à tous ses titulaires (cf. article L. 613-1 du code de l'éducation).

Si les diplômes d'établissement ne sont pas des diplômes nationaux, leur délivrance peut conférer à l'étudiant lauréat le grade de licence ou de master. Cette reconnaissance est accordée par le ministre chargé de l'enseignement supérieur après avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) ou la commission des titres d'ingénieur pour les écoles d'ingénieur et la commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion pour les écoles de commerce :

- s'agissant de la licence, les établissements d'enseignement supérieur publics et techniques autorisés à délivrer un diplôme conférant le grade de licence ont été déterminés par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur (voir arrêté du 12 février 2024) ;
- s'agissant du master, les établissements concernés sont énumérés au 4° de l'article D. 612-34 du code de l'éducation. Ce même article prévoit aussi que le grade de master est conféré de plein droit aux titulaires de diplômes d'ingénieur, de certains diplômes de santé ou encore du diplôme supérieur de comptabilité et de gestion.

Source : Mission à partir du code de l'éducation et de l'arrêté du 12 février 2024.

1.1.2.1. Le montant des diplômes nationaux est fixé à l'échelle nationale pour l'ensemble des universités et les établissements peuvent exonérer jusqu'à 10 % de leurs étudiants non boursiers

Les droits d'inscription aux diplômes nationaux fixés par les ministres chargés du budget et de l'enseignement supérieur sont modulés selon le niveau d'études et les cycles (cf. tableau 1), soit pour les quatre principaux niveaux, à la rentrée universitaire 2024 : 175 € en licence, 250 € en master, 391 € en doctorat et 618 € en école d'ingénieur.

Annexe V

Tableau 1 : Montant des droits d'inscription par formation ou cycle (en €)

Cycles et formations	Droits d'inscription
Licence et diplômes nationaux délivrés au cours des études conduisant au grade de licence Certificat de capacité en droit Diplôme d'accès aux études universitaires (DAEU) Diplôme d'études universitaires scientifiques et techniques (DEUST) Diplôme universitaire de technologie (DUT) Diplôme national de technologie spécialisé (DNST) Diplôme national de guide-interprète Licence professionnelle Diplôme de formation générale en sciences médicales (DFGSM) Diplôme de formation générale en sciences pharmaceutiques (DFGSP) Diplôme de formation générale en sciences odontologiques (DFGSO) Diplôme en formation générale en sciences maïeutiques (DFGSMa)	175 €
Master et diplômes nationaux délivrés au cours des études conduisant au grade de master Diplôme national de master Diplôme de recherche technologique Diplôme national d'œnologie Diplôme de formation approfondie en sciences médicales (DFASM) Diplôme de formation approfondie en sciences pharmaceutiques (DFASP) Diplôme de formation approfondie en sciences odontologiques (DFASO) Diplôme d'État de sage-femme Diplôme d'État d'infirmier en pratique avancée	250 €
Diplôme d'État de paysagiste	618 €
Diplôme d'ingénieur Cours de formation d'ingénieur dans les écoles centrales constituées sous la forme d'écoles extérieures aux universités et rattachées au ministère de l'enseignement supérieur, ou formation à l'école des mines de Nancy	618 €
Doctorat	391 €
Habilitation à diriger des recherches	391 €

Source : Arrêté du 19 avril 2019, modifié pour l'année universitaire 2024-2025.

1.1.2.2. Des droits différenciés ont été définis pour les étudiants extracommunautaires

Dans le cadre du programme « Bienvenue en France » (cf. encadré 2), **des droits d'inscription différenciés pour les étudiants étrangers extracommunautaires ont été instaurés et fixés par l'arrêté du 19 avril 2019⁹** dans les établissements sous tutelle exclusive du ministère chargé de l'enseignement supérieur, à hauteur de 2 850 € en licence et de 3 879 € en master à la rentrée 2024.

Les universités peuvent exonérer de droits d'inscription les étudiants « dont l'inscription répond aux orientations stratégiques de l'établissement » ou en raison de leur situation personnelle (notamment réfugiés et demandeurs d'emploi) **dans la limite 10 % de l'ensemble des étudiants inscrits non boursiers** (art. R. 719-50 du code de l'éducation). Les critères d'exonération peuvent être très largement définis, par une délibération du conseil d'administration de l'établissement. Totales ou partielles, ces exonérations s'appliquent aux étudiants nationaux et aux étudiants extracommunautaires¹⁰.

⁹ Arrêté du 19 avril 2019 relatif aux droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

¹⁰ En application des dispositions de l'article R. 719-50-1 du code de l'éducation, ne sont pas comptabilisés dans ce calcul et ne sont donc pas soumis au plafond de 10 % les étudiants de cinq catégories : « 1° [Les étudiants] concernés

Annexe V

Les établissements d'enseignement supérieur ont, dans leur majorité, fait usage de leur pouvoir d'exonération au profit de leurs étudiants extracommunautaires, limitant la portée de cette mesure (cf. 1.4.2.2).

Encadré 2 : Programme « Bienvenue en France »

Lancé à la rentrée 2019, le programme « Bienvenue en France » vise à renforcer l'attractivité de l'enseignement supérieur français pour les étudiants internationaux. Il doit permettre d'atteindre un double objectif : accueillir 500 000 étudiants étrangers à l'horizon 2027 et favoriser le départ à l'étranger de davantage d'étudiants.

Elle comprend six axes :

- « simplifier la politique de visas ;
- doubler les formations en français langue étrangère et en anglais ;
- créer un label qualité d'accueil [pour les établissements] ;
- appliquer des frais différenciés et tripler les bourses d'études ;
- accroître notre présence et notre rayonnement à l'étranger ;
- lancer une campagne de communication mondiale ».

Source : Mission ; MESR.

1.1.2.3. Les droits d'inscription peuvent être plus élevés pour les diplômés d'établissement conférant grade

Si les droits d'inscription des diplômes nationaux que sont les licences, les masters et les doctorats sont fixés par arrêté ministériel, les établissements d'enseignement supérieur sont compétents pour fixer les frais d'inscription aux diplômes universitaires ou diplômes d'établissement. Ces diplômes d'établissement peuvent se voir conférer un grade équivalent à celui des diplômes nationaux sans préjudice de la compétence laissée aux établissements pour en déterminer le montant des droits et les conditions d'accès. Dans sa décision du 1^{er} juillet 2020, le Conseil d'État a précisé que « le principe d'égal accès à l'instruction et l'exigence constitutionnelle de gratuité s'appliquent à l'enseignement supérieur public en ce qu'il a pour objet la préparation et la délivrance de diplômes nationaux et non celle des diplômes propres délivrés en application de l'article L. 613-2 du code de l'éducation ou des titres d'ingénieur diplômé. »¹¹

Le Conseil d'État a en effet déjà jugé que les dispositions de l'article 48 de la loi du 24 mai 1951¹² n'étaient applicables qu'aux droits d'inscription se rapportant aux formations conduisant aux diplômes nationaux¹³. **Le conseil d'administration des établissements est donc compétent pour déterminer les taux annuels des droits dus pour l'inscription à la préparation des diplômes qui leur sont propres.**

par un accord conclu entre l'établissement concerné et un autre établissement [...] ; / 2° Dans le cadre d'un programme européen ou international d'accueil d'étudiants en mobilité internationale ; / 3° Qui suivent un enseignement à distance depuis un État situé hors de l'Espace économique européen ; / 4° Qui suivent un enseignement dispensé dans un établissement étranger en application d'une convention conclue avec un établissement français ; / 5° Hospitalisés ou détenus dans un établissement pénitentiaire ou un établissement de santé habilité à recevoir des détenus et suivant un enseignement à distance ».

¹¹ Les diplômés d'établissement ne conférant pas grade n'ont pas fait l'objet d'une analyse particulière de la part de la mission, sachant qu'une partie d'entre eux sont délivrés dans le cadre de la formation continue.

¹² Aux termes de l'article 48 de la loi du 24 mai 1951 de finances pour l'exercice 1951 : « Seront fixés par arrêtés du ministre intéressé et du ministre du budget : / (...) Les taux et modalités de perception des droits d'inscription, de scolarité, d'examen, de concours et de diplôme dans les établissements de l'État ».

¹³ CE, 19 mars 2001, n° 192203, aux tables du recueil Lebon.

1.1.2.4. Les droits d'inscription peuvent également être plus élevés pour les titres d'ingénieur

Les titres d'ingénieurs n'étant pas des diplômes nationaux, ils ne sont pas soumis à l'exigence constitutionnelle de gratuité¹⁴. En effet, les principes de modicité et d'égalité de traitement ne trouvent pas à s'appliquer s'agissant de diplômes considérés par le Conseil d'État comme des diplômes d'établissement.

Toutefois, jusqu'à présent, les droits d'inscription aux diplômes d'ingénieurs sont fixés par l'État considérant le fait que la délivrance du diplôme d'ingénieur est conditionnée à l'accréditation préalable de l'établissement par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur après évaluation des formations assortie d'un avis de la commission des titres d'ingénieurs (CTI), en application des dispositions des articles L. 642-1 et suivants du code de l'éducation. Par ailleurs, les dispositions de l'arrêté du 19 avril 2019 fixant les droits d'inscription pour les formations d'ingénieurs n'ont pas été annulées par le Conseil d'État pour incompétence.

1.2. Des contributions supplémentaires rémunérant des services peuvent être appliquées par les universités

La loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants dite « loi ORE »¹⁵ a créé une « contribution de vie étudiante et de campus » (CVEC), mise en œuvre à la rentrée universitaire 2018-2019, d'un montant annuel de 103 € à la rentrée 2024, qui vise à financer l'accompagnement social, sanitaire, culturel et sportif des étudiants. La CVEC s'est substituée à plusieurs contributions préexistantes :

- ◆ la cotisation forfaitaire maladie, payée en contrepartie de la couverture des étudiants par l'assurance maladie, qui était fixée à 217 € pour l'année universitaire 2017- 2018 ;
- ◆ le droit de médecine préventive, qui visait à contribuer au financement des services universitaires de médecine préventive et de promotion de la santé (SUMPPS) ;
- ◆ la part des droits d'inscription reversée aux fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes.

¹⁴ Conseil d'État, Décision N° 430121, 01/07/2020 « Il résulte des dispositions du treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 citées au point 13 et des dispositions législatives qui les mettent en œuvre, telles les dispositions citées au point 14, que le principe d'égal accès à l'instruction et l'exigence constitutionnelle de gratuité s'appliquent à l'enseignement supérieur public en ce qu'il a pour objet la préparation et la délivrance de diplômes nationaux et non celle des diplômes propres délivrés en application de l'article L. 613-2 du code de l'éducation ou des titres d'ingénieur diplômé ».

¹⁵ Loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants.

Annexe V

Enfin, en application des dispositions de l'article L. 719-4 du code de l'éducation, **les établissements publics de l'enseignement supérieur peuvent percevoir des contributions complémentaires de « rémunérations de services »¹⁶, qui ne peuvent toutefois qu'être facultatives, clairement identifiées¹⁷ et qui ne peuvent pas écarter un étudiant d'un cursus qu'il souhaite suivre.** Ces contributions permettant aux établissements d'enseignement supérieur d'offrir à leurs usagers des services au-delà de leurs missions habituelles, la possibilité pour l'université de subordonner à une contribution des prestations nécessairement comprises dans le service public de l'enseignement supérieur est par conséquent exclue¹⁸. Le recours à ces contributions complémentaires est donc strictement encadré juridiquement et elles sont par nature fléchées sur des dépenses précises. Le juge administratif a régulièrement l'occasion de censurer des rémunérations de services exigées des étudiants qui ne respectent pas ces critères¹⁹.

Par ailleurs, des frais d'inscription sont également appliqués pour s'inscrire aux concours d'entrée de formations publiques sélectives, notamment les écoles d'ingénieurs. Par exemple, ces frais sont de 140 € à CentraleSupélec et aux écoles centrales, 105 € à l'Institut national des sciences appliquées (Insa) et de 30 € à 72 € pour les instituts nationaux polytechniques²⁰.

¹⁶ Cf. consultation sur les « Droits d'inscription additionnels », in Lettre d'information juridique (LIJ), Direction des affaires juridiques, MESR, novembre 2008, p. 24-25.

¹⁷ CE, 7 juillet 1993, université Pierre Mendès-France, n° 144310, aux tables du recueil Lebon.

¹⁸ CE, 10 décembre 1993, *Université de Jean Moulin Lyon III*, n° 80720, 84086 et 84087, aux tables du recueil Lebon

¹⁹ Ont été ainsi jugées illégales des contributions « pour frais de dossier » demandées à chaque étudiant et dont le versement conditionne l'inscription des intéressés (cf. T.A. Rennes, 20 mai 1992, 9205REBER, aux tables du *Recueil Lebon* ; T.A. Versailles, 24 mai 2004, n° 0005239 et n° 0103628), des contributions pour des prestations pédagogiques conditionnant l'accès aux bibliothèques et la délivrance de documents d'études (T.A. Lyon, 16 mai 1991, 9105LYDES, au *Recueil Lebon* ; C.E., 10 décembre 1993, précité), des contributions pédagogiques sans que celles-ci ne soient énumérées et donc clairement identifiées (T.A. Grenoble, 16 décembre 2005, n° 0504273-0504803-0505371), des contributions perçues forfaitairement « sans que soient d'ailleurs clairement identifiées celles des prestations qui doivent être normalement assurées sans contrepartie financière spécifique à la charge des étudiants de celles qui, en raison de leur caractère complémentaire et facultatif, peuvent faire l'objet d'une rémunération de services » (C.A.A. Paris, 27 avril 1999, Université de Paris-IX – Dauphine, n° 97PA00311, au *Recueil Lebon*), une contribution facultative intitulée « sport » pour un montant de 35 euros, car cette contribution ouvre droit à une pratique sportive qui permet à l'étudiant y ayant souscrit d'obtenir des "points sport" qui s'ajoutent à l'unité d'enseignement complémentaire du 1er semestre de L1 à M1 (...) [et] doit être regardée comme faisant partie des enseignements sur option permettant d'obtenir des points supplémentaires pour pouvoir valider des unités d'enseignements » et une contribution « informatique, ressources linguistiques, exploitation d'œuvres protégées » pour un montant de 28 euros car les prestations correspondantes « n'ont pas été clairement définies de telle sorte que soient distinguées celles des prestations qui doivent être normalement assurées sans contrepartie financière spécifique à la charge des étudiants de celles qui, en raison de leur caractère complémentaire et facultatif, peuvent faire l'objet d'une rémunération de services » (C.A.A. Paris, 13 février 2015, n° 13PA03217), une « contribution ... qui donne accès à différents services (bibliothèques, ressources en ligne, restaurants universitaires et certifications informatiques) ainsi qu'à la délivrance d'une carte européenne étudiante et d'un certificat de scolarité [qui] ne peut être regardée, eu égard à son caractère forfaitaire et obligatoire, comme une rémunération pour services rendus » (CAA de Paris, 11/03/2022, 21PA01114).

²⁰ Source : site du service de concours écoles d'ingénieurs https://www.scei-concours.fr/insc_frais.php.

1.3. Les frais de scolarité font en outre l'objet d'une réduction d'impôt représentant 218 M€ en 2023 qui n'atteint que partiellement son objectif redistributif et qui pourrait être supprimée

En application des dispositions de l'article 199 quater F du code général des impôts²¹, créé par la loi de finances pour 1993²², une réduction d'impôt sur le revenu bénéficie aux résidents fiscaux français au titre des dépenses de scolarité des enfants à charge, dans l'enseignement scolaire comme supérieur. Pour l'enseignement supérieur, cette réduction s'élève à 183 € par enfant. Ce montant n'est pas indexé sur l'inflation.

Pour en bénéficier, il est notamment nécessaire que les élèves à charge soient mineurs ou rattachés au foyer fiscal, âgés de moins de 25 ans et ne soient pas liés par un contrat de travail et ne soient pas rémunérés. Les étudiants en apprentissage sont donc exclus²³.

Le coût pour les finances publiques de cette réduction d'impôt, qui s'élève à 218 M€ en 2025, a progressé de 32 % et de 53 M€ par rapport à 2017 (cf. tableau 2). En 2022, 1,5 M de foyers déclaraient un enfant dans l'enseignement supérieur. Les frais de scolarité dans l'enseignement secondaire s'élevant en 2024 à 222 M€, le coût total de la mesure est de 440 M€.

Tableau 2 : Montant de la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur en M€ (2017-2025)

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (p)	2025 (p)
Montant de la réduction d'impôt	165	165	161	197	205	213	212	218	218

Source : Voies et moyens - Tome II - des PLF 2019 à 2025.

Ce crédit d'impôt s'inscrivait dans une démarche en faveur des familles dans le contexte de la création par la même loi de finances pour 1993²⁴ d'une allocation pour dépenses de scolarité et a été pensé en symétrie avec l'allocation de rentrée scolaire dont bénéficient les ménages modestes.

Néanmoins, plusieurs motifs interrogent la pertinence du maintien de cette dépense fiscale :

- ♦ elle est anti-redistributive dès lors que 58 % des bénéficiaires ont un revenu fiscal de référence à 56 k€, appartenant au dernier décile des foyers déclarant un enfant dans l'enseignement supérieur. Ces foyers bénéficient de 62 % du coût total de la mesure²⁵ ; par ailleurs, les ménages non imposables ne peuvent par nature pas bénéficier de cette mesure ;

²¹ Voir l'article 199 quater F : « Les contribuables qui ont leur domicile fiscal en France bénéficient d'une réduction de leur impôt sur le revenu lorsque les enfants qu'ils ont à leur charge poursuivent des études secondaires ou supérieures durant l'année scolaire en cours au 31 décembre de l'année d'imposition. / Le montant de la réduction d'impôt est fixé à : / 61 € par enfant fréquentant un collège ; / 153 € par enfant fréquentant un lycée d'enseignement général et technologique ou un lycée professionnel ; / 183 € par enfant suivant une formation d'enseignement supérieur. / Les montants mentionnés aux alinéas précédents sont divisés par deux lorsque l'enfant est réputé à charge égale de l'un et l'autre de ses parents (1). / Le bénéfice de la réduction d'impôt est subordonné à la condition que soient mentionnés sur la déclaration des revenus, pour chaque enfant concerné, ses nom et prénom, le nom de l'établissement scolaire et la classe qu'il fréquente ou le nom de l'établissement supérieur dans lequel il est inscrit. / Les dispositions du 5 du 1 de l'article 197 sont applicables. »

²² Article 3.

²³ Voir l'instruction fiscale BOI-IR-RICI-30.

²⁴ Article 121.

²⁵ Source : Direction de la législation fiscale.

Annexe V

- ♦ elle n'est pas cohérente avec d'autres dispositifs ciblant les ménages modestes, dont un ou plusieurs enfants à charge poursuivent des études supérieures, tels que l'attribution de bourses sur critères sociaux et l'exonération des droits d'inscription pour les élèves boursiers ;
- ♦ en troisième lieu, la réduction est exclue du plafonnement des avantages fiscaux.

Plusieurs rapports ont préconisé la suppression de ce crédit d'impôt, dont le rapport IGF-CGAAER-IGAENR sur les aides financières aux élèves de 2007²⁶ et celui de l'IGF et de l'IGAS de revue des dépenses sociales en faveur de la politique familiale publié en 2021²⁷.

Proposition n° 1 : Supprimer la réduction d'impôt accordée au titre des frais de scolarité des enfants poursuivant des études supérieures (DLF, DGEISIP).

1.4. Les droits d'inscription représentent en moyenne 1,7 % du coût des formations et 2,7 % des recettes des établissements, qui exonèrent 92 % de leurs étudiants extracommunautaires des frais différenciés

1.4.1. Les droits d'inscription, désormais indexés sur l'inflation, représentent moins de 5 % du coût des formations et constituent une faible part des ressources des universités

Les droits d'inscription ont peu évolué de 2005 à 2024 (cf. tableau 3 et graphique 1). En outre, les droits d'inscription sont demeurés stables entre 2018 et 2023. En application des dispositions de l'article 2 de l'arrêté du 19 avril 2019²⁸, les droits d'inscriptions sont indexés sur l'indice national des prix à la consommation hors tabac à compter de l'année universitaire 2024-2025.

Tableau 3 : Montant et évolution des droits d'inscription entre 2005 et 2024

Niveau	Montant en 2024	Hausse 2005-2024		Taux de croissance annuel moyen
		En €	En %	
Licence	175 €	+ 19 €	+ 12,2 %	16,8 %
Master	250 €	+ 51 €	+ 25,6 %	23,0 %
Doctorat	391 €	+ 86 €	+ 28,2 %	26,4 %
Ingénieur	618 €	+ 145 €	+ 30,7 %	29,9 %

Source : Mission d'après des données Cour des comptes jusqu'à 2018 et des arrêtés ministériels à partir de 2018.

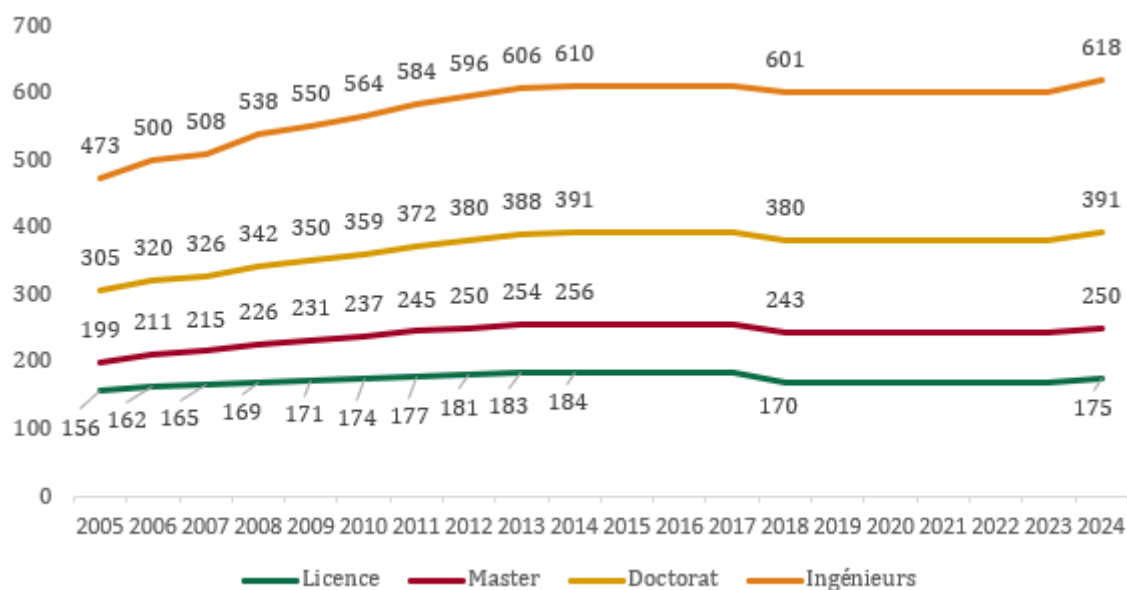
²⁶ Rapport IGF n° 2007-M-022-02 sur les aides financières aux élèves.

²⁷ Rapport IGF n° 2021-M-017-02 : revue de dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale.

²⁸ « Les montants des droits d'inscription sont indexés chaque année à compter de l'année universitaire 2024-2025 en fonction de l'indice national des prix à la consommation hors tabac constaté par l'Institut national de la statistique et des études économiques pour la France pour l'année civile précédente. L'indice est mesuré au mois de janvier précédent l'année universitaire concernée. L'indice de référence est celui mesuré en janvier 2023. / Les montants sont arrondis à l'euro le plus proche. Si le chiffre après la virgule est inférieur à 5, l'arrondi s'effectue à l'unité inférieure. Si le chiffre après la virgule est égal ou supérieur à 5, l'arrondi s'effectue à l'unité supérieure. »

Annexe V

Graphique 1 : Évolution du montant des frais d'inscription (en €) entre 2005 et 2024



Source : Mission à partir de données Cour des comptes pour les frais antérieurs à 2018 et arrêtés ministériels pour ceux postérieurs à 2018.

Le montant décidé des droits d'inscription est historiquement sans rapport avec le coût des formations dispensées. Le ministère de l'enseignement supérieur a établi un **coût analytique des formations** dans les établissements d'enseignement supérieur, toutes filières et tous niveaux confondus, à travers le projet connaissance des coûts et des activités (P2CA). La dernière mise à jour du projet, en date de 2022, permet d'aboutir à un coût analytique toutes formations et tous niveaux de 5 067 €/an, dont 3 743 € en licence et 5 474 € en master. Les droits d'inscription représentent donc 4,7 % du coût d'une licence et 4,6 % du coût d'un master (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Rapport entre les droits d'inscription et les coûts globaux de formation

Niveau	Licence	Master
Montant des droits d'inscription (en €) (A)	175	250
Coût analytique de la formation « P2CA » (en €) (B)	3 743	5 474
Taux de couverture du coût de la formation par les droits d'inscription (A/B) (en %)	4,7 %	4,6 %

Source : Mission d'après l'enquête P2CA de 2022.

Ce taux varie en fonction des niveaux et filières, dont les coûts de formation sont hétérogènes (cf. tableau 5). Le niveau dont les formations sont les moins couvertes par les droits d'inscription est le diplôme universitaire technologique (DUT), dont le taux de couverture moyen est de 1,8 %. Inversement, le diplôme d'ingénieur présente le taux de couverture moyen par les droits d'inscription le plus élevé (6,0 %). Les sciences humaines et sociales, dont les coûts de formation sont les plus faibles, présentent le taux de couverture moyen par les frais d'inscription le plus élevé (5,4 %). Les sciences du vivant, dont les coûts de formation sont les plus élevés, présentent à l'inverse le taux de couverture moyen par les frais d'inscription le plus faible (3,4 %) (cf. tableau 5).

Annexe V

Il est également possible d'ajouter aux coûts analytiques les coûts de recherche, d'administration du système d'enseignement supérieur, de restauration et d'hébergement, afin d'obtenir un coût complet économique représentant la dépense intérieure d'éducation (DIE) par étudiant²⁹ qui s'établit à 12 250 €³⁰ en 2023. En se fondant sur les coûts analytiques indiqués plus haut, on peut ainsi estimer la DIE pondérée à 9 049 € par étudiant en licence et à 13 233 € par étudiant en master³¹. Les taux de couverture des coûts complets pondérés par la DIE par les frais d'inscription sont donc de 1,9 % en licence et de 1,9 % en master.

²⁹ La prise en compte de la DIE/étudiant se traduit par l'application d'un coefficient multiplicateur de 2,417 aux coûts analytiques de formation « P2CA ».

³⁰ Ministère de l'Éducation nationale, DEPP, Note d'information n° 24.45, novembre 2024.

³¹ Le projet connaissance des coûts et des activités (P2CA) conduit par la DGESIP permet d'établir sur un échantillon significatif d'établissements le coût analytique toutes formations et tous niveaux par étudiant à 5067 €/an.

Tableau 5 : Rapport entre les droits d'inscription et les coûts de formation par niveau et par filière (en €)

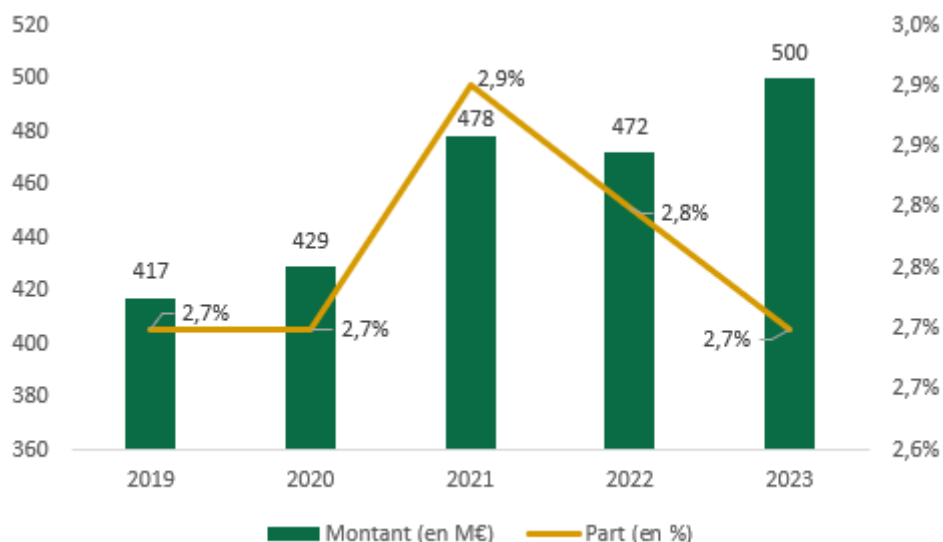
Niveau	Filière	Coût analytique de la formation (A)	DIE/étudiant pondérée du coût analytique A (B)	Droit d'inscription (C)	Couverture du coût de formation (C/A)
Diplôme d'ingénieur	Mathématiques, sciences et technologies de l'information et de la communication	10 072	24 350		6,1 %
	Science de la matière, de la terre et de l'univers	12 554	30 351	618	4,9 %
	Sciences du vivant	11 544	27 909		5,4 %
	Sciences humaines et sociales	5 637	13 628		11,0 %
	Moyenne	10 237	24 748		6,0 %
Diplôme universitaire technologique	Mathématiques, sciences et technologies de l'information et de la communication	11 286	27 285		1,6 %
	Science de la matière, de la terre et de l'univers	12 090	29 229	175	1,4 %
	Sciences du vivant	10 155	24 551		1,7 %
	Sciences humaines et sociales	7 664	18 529		2,3 %
	Moyenne	9 634	23 844		1,8 %
Licence	Mathématiques, sciences et technologies de l'information et de la communication	5 810	14 046		3,0 %
	Science de la matière, de la terre et de l'univers	6 267	15 151	175	2,8 %
	Sciences du vivant	4 651	11 244		3,8 %
	Sciences humaines et sociales	3 209	7 758		5,5 %
	Moyenne	3 743	9 049		4,7 %
Licence professionnelle	Mathématiques, sciences et technologies de l'information et de la communication	7 859	19 000		2,2 %
	Science de la matière, de la terre et de l'univers	9 319	22 530	175	1,9 %
	Sciences du vivant	7 234	17 489		2,4 %
	Sciences humaines et sociales	5 636	13 626		3,1 %
	Moyenne	6 545	15 823		2,7 %
Master	Mathématiques, sciences et technologies de l'information et de la communication	7 625	18 434		3,3 %
	Science de la matière, de la terre et de l'univers	9 724	23 509	250	2,6 %
	Sciences du vivant	6 560	15 859		3,8 %
	Sciences humaines et sociales	4 926	11 909		5,1 %
	Moyenne	5 474	13 233		4,6 %

Source : Mission d'après les données de l'étude « P2CA ».

Le montant des frais d'inscription apparaît donc très faible eu égard au coût de la formation dispensée.

Le produit des droits d'inscription, qui s'élève à 500 M€ en 2023, représente en outre une part minoritaire des recettes des universités, soit 2,7 % en 2023. Si le produit des droits d'inscription a progressé de 83 M€ entre 2019 et 2023, la part de ce produit dans l'ensemble des ressources des établissements est restée stable à 2,7 % (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Évolution du montant (en M€) des droits d'inscription et de leur part (en %) dans les recettes des universités



Source : Mission à partir de l'infocentre DGFIP.

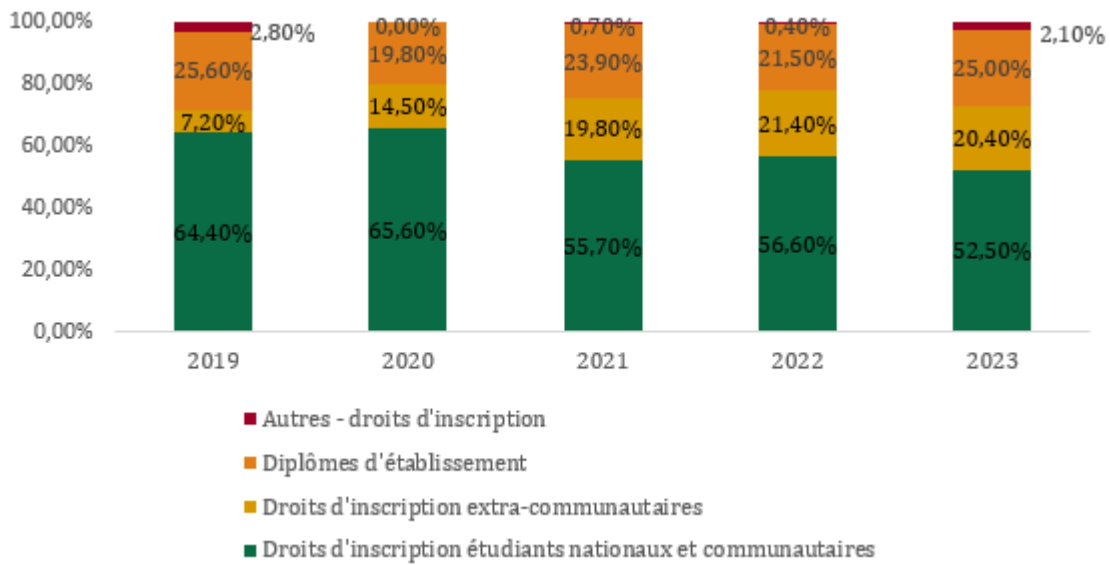
Le montant des droits des droits d'inscription en 2023 est composé (cf. graphique 3) :

- ◆ des droits payés par les étudiants nationaux et communautaires, à hauteur de 262,5 M€, soit 52,5 % (pour 1,4 millions d'étudiants hors apprentis) ;
- ◆ des droits liés aux diplômes d'établissements, à hauteur de 125,1 M€, soit 25,0 % (pour environ 130 000 étudiants) ;
- ◆ des droits liés aux droits d'inscription extracommunautaires, à hauteur de 102,0 M€, soit 20,4 % (pour environ 0,1 millions étudiants) ;
- ◆ des autres droits, à hauteur de 10,4 M€, soit 2,1 %.

Le produit limité des droits d'inscription des extracommunautaires, malgré l'application de frais différenciés nettement plus élevés que les droits applicables aux étudiants nationaux et communautaires, s'explique par l'exonération partielle ou totale de 92 % d'entre eux.

En revanche, les droits différenciés appliqués aux extracommunautaires à compter de la rentrée 2021 expliquent à la fois l'augmentation de leur poids dans le produit total des droits d'inscription depuis 2019 et, en large partie, l'augmentation globale du produit des droits d'inscription sur la période. Alors que le produit des droits d'inscription appliqués aux nationaux et communautaires a diminué de 6,3 M€ (268,2 M€ à 262,5 M€), notamment à partir de 2021, sous le double effet combiné de la baisse des droits en 2018 et du développement de l'apprentissage, celui des droits d'inscription appliqués aux extracommunautaires a progressé de 71,8 M€ et leur poids est passé de 7,2 % à 20,4 %. Le produit des droits perçus *via* les diplômes d'établissement a progressé de 18,4 M€ et leur poids dans le produit total est passé de 25,60 % à 25 %.

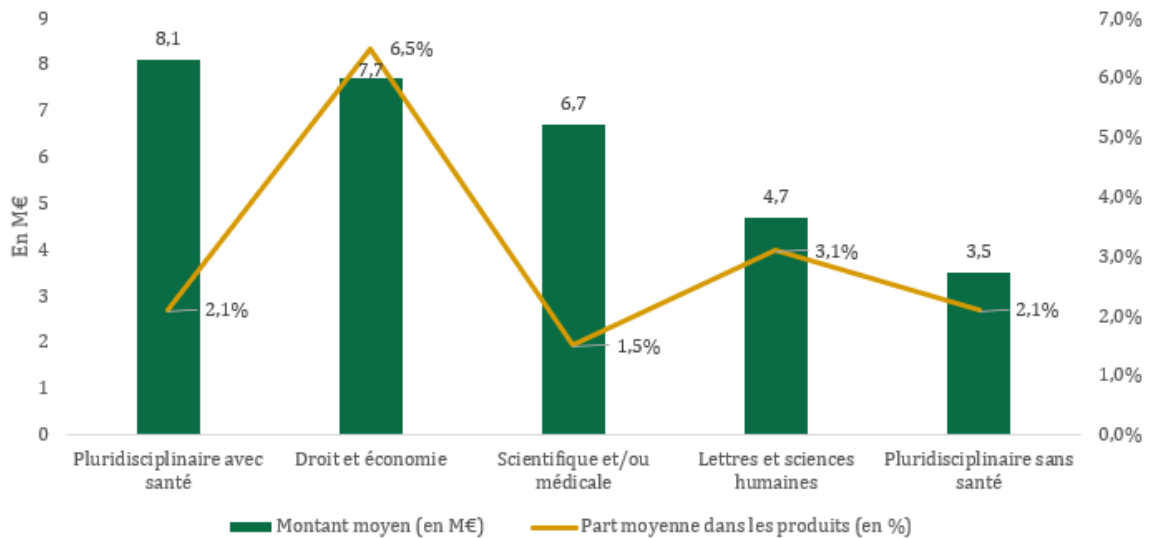
Graphique 3 : Évolution (en %) de la décomposition du produit des droits d'inscription entre 2019 et 2023



Source : Mission à partir de l'infocentre de la DGFIP.

Le montant et la part des droits d'inscription varient fortement selon la typologie d'établissements (cf. graphique 4). La part des droits d'inscription dans les produits est la plus élevée dans les établissements « droit et économie ». Elle devance nettement celle des autres typologies d'établissements (6,5 % contre 3,1 % pour les établissements spécialisés en « lettres et sciences humaines » qui suivent).

Graphique 4 : Montant moyen par établissement (en M€) des frais d'inscription et part moyenne (en %) dans les produits par typologie d'établissements de 2019 à 2023



Source : Mission d'après l'infocentre DGFIP.

1.4.2. Seuls 8 % des étudiants extracommunautaires concernés par les droits différenciés s'acquittent du tarif plein ; 79 % des universités les exonèrent partiellement ou totalement, réduisant ainsi leurs ressources potentielles de 234 M€

1.4.2.1. Le montant des frais différenciés varie entre 2 850 € et 3 879 € selon les cycles, soit 30 % du coût global des formations

Le montant des droits d'inscription pour les étudiants extracommunautaires est fixé à l'article 8 et au tableau 2 de l'annexe de l'arrêté du 19 avril 2019³² (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Règles d'assujettissement aux droits différenciés

L'arrêté du 19 avril 2019 relatif aux droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur (MESR) exclut plusieurs catégories d'étudiants du périmètre d'application des droits différenciés, en application des dispositions de ses articles 3, 4, 5 et 20 :

- les étudiants nationaux et ressortissants de pays membres de l'Union européenne, de l'espace économique européen, de Monaco, d'Andorre, du Québec ou de Suisse ;
- les étudiants titulaires d'un titre de séjour portant la mention « carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union/EEE/Suisse » ;
- les étudiants titulaires d'une de la carte de résident ou de la carte de résident portant la mention « résident de longue durée-UE » (voir 5° et 6° de l'article L. 411-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) ;
- les étudiants bénéficiaires du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire ou l'enfant d'un parent bénéficiant de ce statut ou de cette protection ;
- les doctorants, les étudiants inscrits en troisième cycle de santé et en habilitation à diriger des recherches ;
- les étudiants domiciliés fiscalement en France depuis plus de deux ans ;
- les étudiants inscrits en classe préparatoire aux grandes écoles ;
- les étudiants inscrits dans une université ou une école sous tutelle du MESR ou dans un centre de français langue étrangère en 2018-2019 ;
- les étudiants boursiers du gouvernement français.

Source : Arrêté du 19 avril 2019 ; DGESIP³³.

Ces montants s'élèvent à la rentrée 2024 à 2 850 € pour les diplômes du premier cycle et à 3 879 € pour les diplômes du deuxième cycle (master), écoles d'ingénieur et du troisième cycle. Ils sont ainsi 19 fois plus élevés que ceux pratiqués pour les étudiants communautaires en licence et 14,1 fois plus élevés pour les étudiants communautaires en master. Le rapport est moindre pour les diplômes d'ingénieur (6,1) (cf. tableau 6).

³² Arrêté du 19 avril 2019 relatif aux droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

³³ DGESIP, « Guide de mise en œuvre des droits d'inscription différenciés et des exonérations à destination des établissements d'enseignement supérieur pour la rentrée 2019 » réalisé par la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (version de septembre 2019)

Tableau 6 : Montant des droits différenciés appliqués aux étudiants extracommunautaires et comparaison avec les tarifs pour les communautaires

Formation/cycle	Droits différenciés (en €) (A)	Tarifs pour les étudiants communautaires (en €) (B)	Rapport (A/B)
Usagers préparant un diplôme de premier cycle (licence) Cycle préparatoire intégré ou assimilé d'ingénieur Diplôme paramédical de licence (orthoptiste, audioprothésiste, psychomotricien) Diplôme d'État de vétérinaire	2 850	175	19,0
Usagers préparant un diplôme national de deuxième cycle (master) Troisième cycle d'études médicales Certificat de capacité d'orthophoniste	3 879	250	14,1
Cycle d' ingénieur	3 879	618	6,3

Source : Mission d'après l'arrêté du 19 avril 2019.

Rapportés au coût global des formations (DIE/étudiant), les droits différenciés applicables aux étudiants extracommunautaires représentent 31 % du coût d'une licence et 29 % du coût d'un master, contre moins de 2 % pour les frais appliqués aux étudiants nationaux et communautaires (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Rapport entre les droits d'inscription différenciés applicables aux étudiants extracommunautaires et les coûts globaux de formation

Niveau	Licence	Master
Montant des droits d'inscription (en €) (A)	2 850	3 859
Coût économique de la formation (en €) (B)	9 049	13 234
Taux de couverture du coût de la formation par les droits d'inscription (A/B) (en %)	31 %	29 %

Source : Mission d'après l'arrêté du 19 avril 2019.

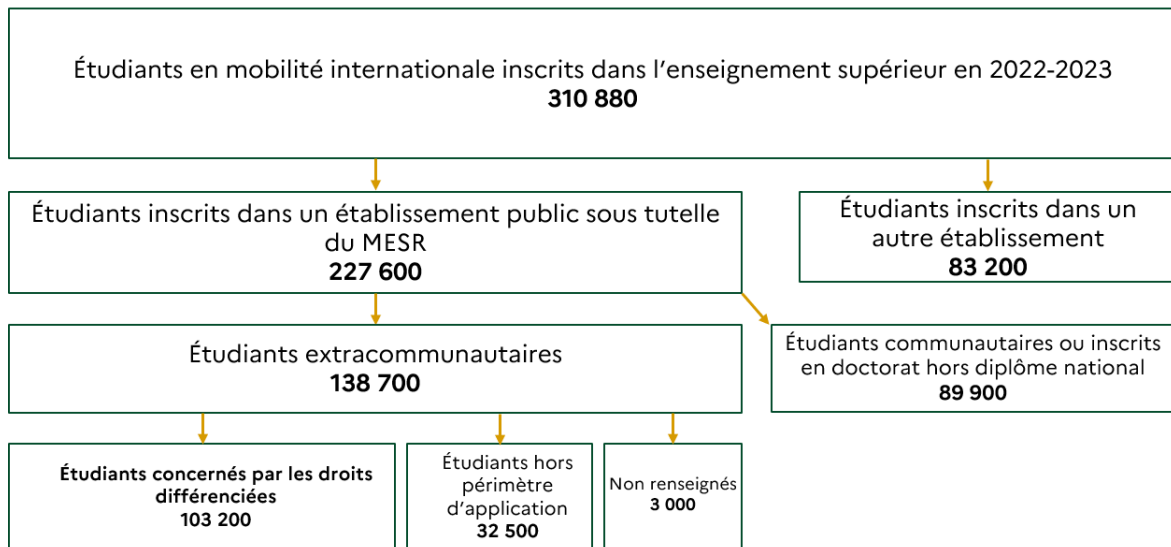
1.4.2.2. Sur 103 200 étudiants extracommunautaires éligibles, seuls 8 000 s'acquittent des droits différenciés à taux plein, 79 % des universités décidant de les exonérer totalement ou partiellement, soit un manque à gagner de 234 M€

Par délibération de leur conseil d'administration, les universités peuvent exonérer de frais d'inscription majorés leurs étudiants extracommunautaires à hauteur de 10 % de leur nombre total d'étudiants hors boursiers.

En 2022-2023, 103 200 étudiants extracommunautaires entrent dans le périmètre des droits différenciés. 310 800 étudiants en mobilité internationale étaient inscrits dans l'enseignement supérieur en France pour l'année 2022-2023 (cf. graphique 5). Parmi eux, 227 600 étaient inscrits dans un établissement public sous tutelle du MESR, dont 138 700 étaient des étudiants extracommunautaires inscrits dans un diplôme national en licence, master ou cycle d'ingénieur à l'université.

Annexe V

Graphique 5 : Étudiants étrangers susceptibles d'être soumis aux droits différenciés



Source : Mission d'après la note flash n° 02 du SIES « Droits différenciés : profil des étudiants internationaux concernés en 2022-2023 » (février 2024).

Sur les 103 200 étudiants extracommunautaires soumis aux droits d'inscription différenciés (cf. tableau 8) :

- ◆ 8 000 sont soumis au taux plein, soit 7,8 %, contre 6,1 % en 2021-2022 ;
- ◆ 95 100 soit 92,2 % sont exonérés :
 - 81 200 partiellement (78,7 %)
 - 13 900 totalement (13,5 %).

Tableau 8 : Étudiants extracommunautaires soumis aux tarifs différenciés

Situation	2021-2022		2022-2023		Évolution (en %)
	Effectifs	Part (en %)	Effectifs	Part (en %)	
Tarif plein	5 900	6,1 %	8 000	7,8 %	+ 35,6 %
Exonération partielle	74 500	77,1 %	81 200	78,7 %	+ 9,0 %
Exonération totale	16 200	16,8 %	13 900	13,5 %	- 14,2 %
Ensemble	96 600	100,0 %	103 200	100,0 %	+ 6,8 %

Source : Mission d'après la note flash SIES n° 02, février 2024.

Les exonérations concernent davantage les masters vers les carrières de l'enseignement, puisque les étudiants extracommunautaires à tarif plein y représentent respectivement 5 % et 2 % des étudiants éligibles (cf. tableau 9). Inversement, les exonérations sont moindres en études de médecine (12 %), d'ingénieur (17 %) et en diplôme universitaire de technologie (DUT) et *bachelor* universitaire de technologie (BUT) (12 %).

Annexe V

Tableau 9 : Application des droits différenciés par filière (2022-2023) en % d'étudiants concernés

Filière	Tarifs pleins	Exonérations partielles	Exonérations totales
Licence	8 %	84 %	9 %
Master	5 %	80 %	15 %
Licence professionnelle	9 %	68 %	23 %
PACES/PASS	12 %	85 %	4 %
Formation d'ingénieurs	17 %	47 %	35 %
DUT/BUT	12 %	81 %	7 %
Master enseignement	2 %	93 %	5 %
Autres formations	7 %	77 %	16 %
Ensemble	8 %	79 %	14 %

Source : Mission d'après la note flash SIES n° 02, février 2024.

Les exonérations relèvent d'une décision prise par l'établissement. Les exonérations totales et partielles d'établissement représentent à elles seules 58,7 % des étudiants (79 700 étudiants). Elles augmentent entre 2021 et 2022. Néanmoins, dans le détail, l'ampleur de ces exonérations diminue, puisque les exonérations totales d'établissement ont diminué de 47 % (cf. tableau 10). Les exonérations partielles d'établissement, qui représentent la grande majorité des exonérations d'établissement, ont toutefois augmenté de 10 %. Les autres exonérations sont prévues par des partenariats (9,3 %).

Tableau 10 : Motifs d'exonérations du paiement des droits différenciés des étudiants extracommunautaires

Situation	Effectifs	Part (en %)	Effectifs 2022/2021 (en %)
Étudiants étrangers extracommunautaires hors périmètre d'application des droits différenciés	32 500	23,9 %	-20 %
Étudiants étrangers extracommunautaires dans le périmètre d'application des droits différenciés	103 200	76,1 %	+7 %
<i>Dont exonérations partielles d'établissement</i>	76 400	56,3 %	+10 %
<i>Dont exonérations totales de partenariat avec un établissement étranger ou programme d'accueil d'étudiants (Erasmus) ou autre</i>	8 400	6,2 %	+9 %
<i>Dont tarif plein</i>	8 000	5,9 %	+36 %
<i>Dont exonérations partielles de partenariat avec un établissement étranger ou programmes d'accueil d'étudiants (Erasmus) ou autre</i>	4 200	3,1 %	+8 %
<i>Dont exonérations totales d'établissement</i>	3 300	2,4 %	-47 %
<i>Dont exonérations totales sur bourse du gouvernement français</i>	2 300	1,7 %	-31 %
<i>Dont exonérations partielles d'ambassades</i>	600	0,4 %	+1 %
Non renseigné	3 000	-	-
Ensemble	138 700	100,0 %	-

Source : Mission d'après la note flash SIES n° 02, février 2024.

La quasi-totalité des établissements choisit d'exonérer totalement ou partiellement la grande majorité de ses étudiants extra-communautaires éligibles aux droits différenciés³⁴. La mission a recensé un seul établissement n'exonérant aucun étudiant. La majorité des étudiants sont totalement exonérés. En effet, à la rentrée universitaire 2022, 50,7 % des établissements exonéraient 100 % de leurs étudiants extracomunautaires éligibles, 30,4 % en exonéraient plus de 80 %. Au total, 90 % des établissements exonéraient totalement ou partiellement plus de 60 % de leurs étudiants extracomunautaires éligibles. En outre, la part d'étudiants extracomunautaires exonérés se réduit, passant de 97,6 % pour l'année scolaire 2019-2020 à 92,2 % pour l'année scolaire 2022-2023 (cf. tableau 12).

Tableau 11 : Part d'établissements exonérant les étudiants extracomunautaires par fraction d'étudiants extracomunautaires

En %	Part d'établissements en 2019	Part d'établissements en 2022
Exonération de 100 %	53,6 %	50,7 %
Exonération de 80 à 99 %	39,1 %	30,4 %
Exonération de 60 à 79 %	1,4 %	8,7 %
Exonération de 50 à 59 %	1,4 %	4,3 %
Exonération de 1 à 50 %	1,4 %	4,3 %
Aucune exonération	2,9 %	1,4 %

Source : Mission à partir de données SISE/AGLAÉ retraitées par le Pôle sciences des données. Le périmètre est ici celui de l'année scolaire 2022-2023, sur le champ des établissements d'enseignement supérieur ayant le statut juridique d'université.

Tableau 12 : Évolution de la part (en %) moyenne d'étudiants extracomunautaires exonérés

En %	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Moyenne de la part d'exonération	97,6 %	96,0 %	93,9 %	92,2 %

Source : Mission à partir de données issues de la note flash du SIES n° 23-02.

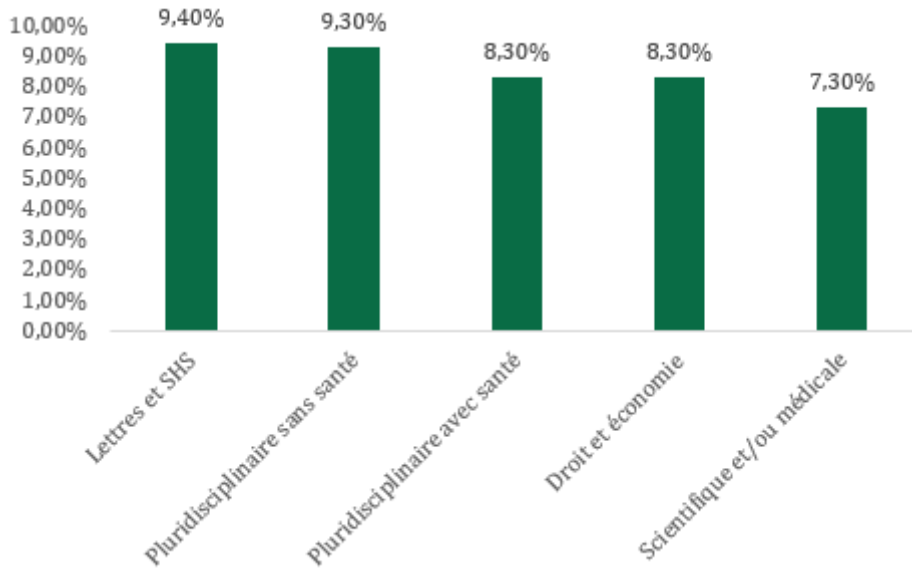
La totalité des exonérations totales ou partielles accordées par les universités aux étudiants extracomunautaires représente un manque à gagner de 234 M€ pour les universités³⁵.

Les proportions d'étudiants extracomunautaires exonérés par rapport à la totalité des étudiants (hors boursiers) sont homogènes selon les typologies d'établissement, même si légèrement supérieures pour les universités de lettres et sciences humaines (cf. graphique 6).

³⁴ Retraitements réalisés par le pôle science des données à partir de la base de données SISE/AGLAÉ. Le périmètre est ici celui de l'année scolaire 2022-2023, sur le champ des établissements d'enseignement supérieur ayant le statut juridique d'université.

³⁵ Calcul de la mission à partir de données SISE/AGLAÉ retraitées par le Pôle sciences des données. Le périmètre est ici celui de l'année scolaire 2022-2023, sur le champ des établissements d'enseignement supérieur ayant le statut juridique d'université.

Graphique 6 : Part moyenne d'exonération totale ou partielle des étudiants extracommunautaires dans la totalité des effectifs (non boursiers) par typologie d'établissement à la rentrée scolaire 2022-2023



Source : Mission d'après les données SISE/AGLAE retraitées par le pôle sciences des données de l'inspection générale des finances. Le périmètre est ici celui de l'année scolaire 2022-2023, sur le champ des établissements d'enseignement supérieur ayant le statut juridique d'université.

1.4.2.3. Les exonérations de droits différenciés sont justifiées par la volonté de maintenir l'attractivité de l'établissement, alors même que l'effet d'une hausse des droits d'inscription sur l'attractivité n'est pas démontré

Les établissements rencontrés par la mission³⁶ mènent une politique d'exonération des droits d'inscription. Ils justifient ce choix par une politique d'attractivité, reposant sur le postulat que le nombre d'étudiants extracommunautaire diminuerait si les droits différenciés étaient appliqués, en particulier pour les étudiants issus de pays africains, et par la complexité du calcul. Ce constat est corroboré par la DGESIP (délégation aux affaires européennes et internationales), qui, dans une réponse³⁷ à un questionnaire adressé par la mission, indique également les motifs suivants :

- ◆ l'opposition de principe à une augmentation des droits d'inscription ;
- ◆ la complexité de la mise en œuvre de gestion par les services ;
- ◆ la crainte que l'application de droits différenciés ne se traduise pas par une baisse de la SCSP.

Il n'est toutefois pas démontré que l'application effective des droits différenciés aux étudiants extracommunautaires se traduirait par une baisse d'attractivité.

³⁶ Lyon III, Clermont-Auvergne, INSA Lyon, université de Rennes, Rennes II-Haute-Bretagne, Bretagne Occidentale, institut d'études politiques de Rennes, INSA Rennes, Paris-Saclay, Paris Cité, Gustave Eiffel, CY Cergy Paris université, Montpellier, Paul-Valéry Montpellier 3, école nationale supérieure de chimie de Montpellier, université des Antilles.

³⁷ Novembre 2024.

Annexe V

Pour apprécier l'effet sur l'attractivité de l'application des droits différenciés, la mission a sélectionné les quatre établissements exonérant totalement ou partiellement moins de 52 % des étudiants extracommunautaires éligibles et comparé la part d'étudiants extracommunautaires dans les effectifs totaux de l'établissement entre 2022 et 2018. Aucune corrélation ne peut être établie, l'écart étant très faible :

- ◆ dans deux établissements la part d'étudiants extracommunautaires augmente, respectivement de 0,4 et 1,7 points de pourcentage ;
- ◆ dans deux établissements la part d'étudiants extracommunautaires diminue, respectivement de 0,4 et 3,6 points de pourcentage³⁸.

Plus généralement, le nombre d'étudiants étrangers accueillis dans les établissements publics de l'enseignement supérieur a cru de 17 % depuis 2018 – dont 14 M pour l'Afrique du Nord-Moyen Orient et 34 % pour l'Afrique subsaharienne, la plus forte hausse – en dépit de l'application, même partielle, de droits différenciés³⁹ (cf. tableau 13).

Tableau 13 : Effectifs et évolutions par zones géographiques d'origine des étudiants étrangers en France

Origine géographique	Effectifs 2023-2024	Part (en %)	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2019
Afrique du Nord-Moyen Orient	115 863	28 %	+ 1 %	14 %
Europe	106 589	25 %	+ 4 %	21 %
Afrique subsaharienne	103 450	25 %	9 %	34 %
Asie-Océanie	54 787	13 %	5 %	3 %
Amériques	33 723	8 %	-1 %	5 %
Origine inconnue	5 282	1 %	N.C.	N.C.
Total	419 694	-	4 %	17 %

Source : Mission d'après Campus France⁴⁰.

En outre, l'absence de contrôle par l'État du respect du seuil de 10 % contribue également à expliquer les taux élevés d'exonération, voire le dépassement du seuil. La mission estime que la majorité des universités exonèrent entre 5 et 10 % de leurs étudiants et qu'environ treize universités⁴¹ dépassent ce seuil (cf. graphique 7). Le manque à gagner résultant de cette non-conformité à la réglementation s'élève à 13 M€ pour ces établissements.

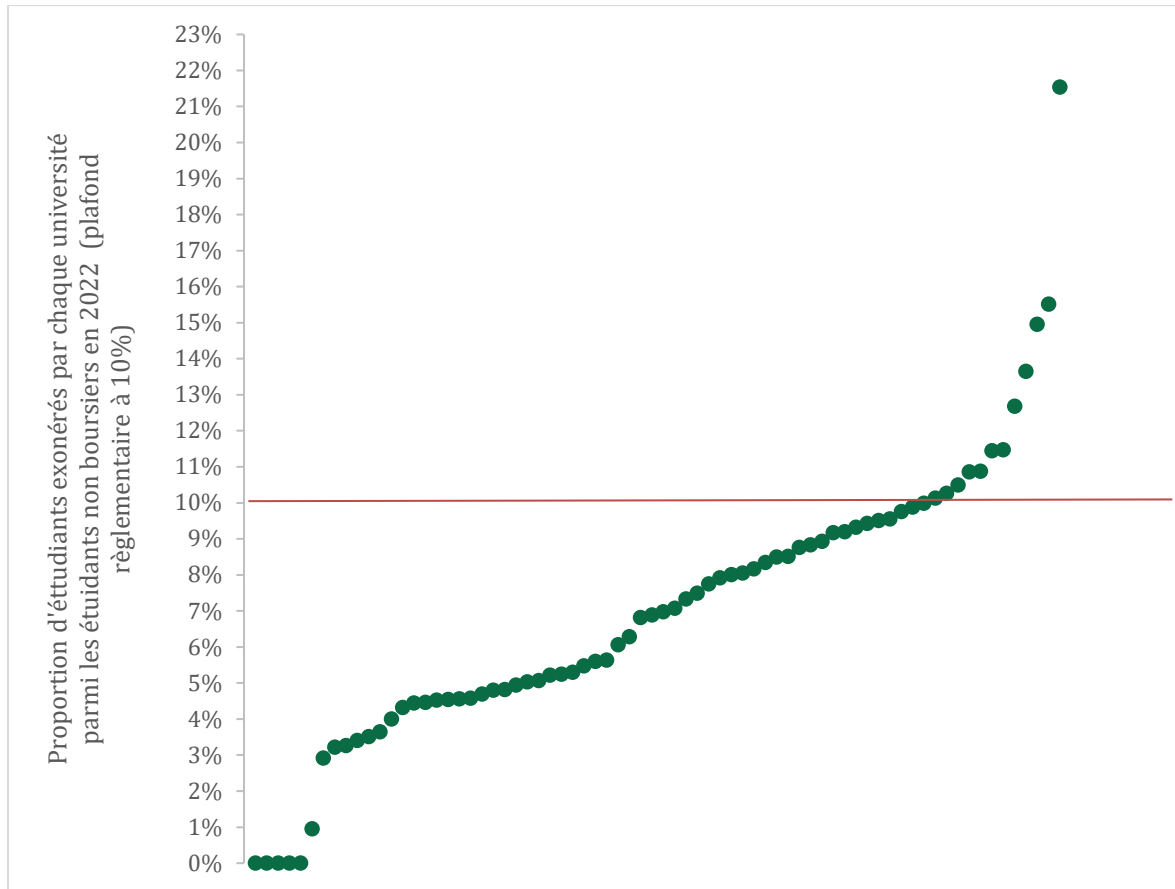
³⁸ Calcul réalisé à partir de données par le pôle sciences des données (PSD) de l'Inspection général des finances à partir de la base de données SISE/AGLAÉ.

³⁹ Source : Campus France, Brève n° 12, « Rentrée 2024. Nouvelle augmentation du nombre d'étudiants étrangers en France. », octobre 2024.

⁴⁰ Campus France, brève n° 12, « Rentrée 2024. Nouvelle augmentation du nombre d'étudiants étrangers en France », octobre 2024

⁴¹ Cette estimation a été réalisée à partir du calcul de la part du nombre d'étudiants extracommunautaires exonérés dans le nombre total des étudiants (hors boursiers) de l'établissement.

Graphique 7 : Répartition des seuils d'exonération des étudiants extracommunautaires par établissement (en % des effectifs hors boursiers)



Source : Mission à partir de retraitement de données SISE/AGLAÉ, pour l'année 2022. Note de lecture : la barre rouge représente le seuil réglementaire de 10 %. Un établissement excédant la valeur maximale des ordonnées ne figure pas sur le graphique. Le périmètre est ici celui de l'année scolaire 2022-2023, sur le champ des établissements d'enseignement supérieur ayant le statut juridique d'université.

Proposition n° 2 : Renforcer, par une circulaire, le contrôle par le rectorat du respect du plafond de 10 % d'exonérations prévu par l'article R. 719-50 du code de l'éducation (DGESIP).

Les recteurs pourraient suivre le respect de ce seuil dans le dialogue de gestion qu'ils tiennent avec les établissements. Si, dans le cadre du contrôle budgétaire et de légalité qu'il exerce sur les établissements, le recteur observe que les exonérations excèdent le seuil de 10 %, compétence pourrait lui être donnée de mettre en demeure l'établissement de respecter le seuil faute de proposer à la tutelle de réduire la subvention pour charge de service public de l'année scolaire $n+1$ du montant induit par le dépassement du seuil. Une telle modification, dès lors qu'elle ne nécessite pas de décret, pourrait être introduite par une circulaire du ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche aux recteurs. Si le préjudice financier devait être significatif au sens des dispositions de l'article L. 131-9 du code des juridictions financières, l'ordonnateur et le cas échéant les administrateurs pourraient également voir leur responsabilité de gestionnaire publique engagée devant la Cour des comptes.

2. L'étude comparative de modèles étrangers comme de modèles d'établissements publics français incite à augmenter les questionne le niveau des droits d'inscription pour répondre aux besoins de financement de l'enseignement supérieur

2.1. Un tiers des pays européens ne demandent pas de droits d'inscription dont la grande majorité des länders allemands ; ceux qui en appliquent les fixent à des niveaux le plus souvent modiques quoique souvent plus élevés que ceux de la France

Si la France fait partie des deux tiers des pays européens appliquant des droits de scolarité, ses droits d'inscription peu élevés et indifférenciés la singularisent de la catégorie des pays européens appliquant les droits de scolarité (cf. graphique 8).

Pour comparer plus précisément la situation des établissements publics français de l'enseignement supérieur avec d'autres pays européens, la mission a constitué un échantillon de huit États européens⁴² en sollicitant le réseau des attachés de coopération scientifique et universitaire. En outre, la mission a étudié pour chacun de ces pays des documents et études disponibles en source ouverte. Enfin, la mission s'est appuyée sur la base de données Eurydice de l'Union européenne⁴³.

Plusieurs es pays pratiquent la gratuité mais appliquent aux étudiants extracommunautaires des droits différenciés plus élevés que la France. La gratuité de l'accès à l'université est notamment appliquée au Danemark et en Finlande, mais :

- ♦ **au Danemark**, l'accès à l'université est gratuit pour les nationaux et ressortissants de l'Union européenne (UE) et de l'Espace économique européen (EEE). Néanmoins, le Danemark applique des frais différenciés pour les étudiants hors UE/EEE très supérieurs à la France (entre 6 000 et 16 000 € au Danemark contre des frais différenciés de 2 850 € en licence et 3 859 € en master en France).

en Finlande, l'accès à l'université est également gratuit pour tous les citoyens nationaux, de l'UE et de l'EEE. Seule une cotisation de 50 € à l'association étudiante est requise afin de pouvoir bénéficier de repas à prix réduit, de services de santé et d'autres avantages sociaux. Les étudiants hors UE/EEE s'acquittent des frais de scolarité fixés par la loi à un minimum de 1 000 €, mais qui s'élèvent de fait entre 5 000 € et 18 000 € ;

- ♦ **en Allemagne**, dans la majorité des Länder, les universités publiques ne facturent pas de frais de scolarité. Quatre Länder ont introduit des frais d'études de longue durée et prélèvent des frais en cas de dépassement de la durée standard des études. Des frais administratifs dont le montant est peu élevé (entre 70 et 400 € par an selon les universités) peuvent néanmoins être appliqués. Dans le **Land du Bade-Wurtemberg**, les étudiants extracommunautaires doivent s'acquitter de 1 500 € par semestre depuis la rentrée 2017-2018. Depuis 2023, des discussions sont cependant en cours pour revenir sur cette décision. En **Bavière**, depuis 2023, les établissements peuvent prélever des frais de scolarité auprès des étudiants internationaux. L'Université technique de Munich (TUM) a décidé d'introduire de tels frais à compter du semestre d'hivers 2024-25 pour les nouveaux étudiants internationaux : entre 2 000-3 000 €/semestre au niveau licence ; entre 4 000 - 6 000 €/semestre au niveau du master, en fonction des cursus.

⁴² L'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la République d'Irlande, l'Italie, les Pays Bas et le Royaume-Uni.

⁴³ Ainsi, toutes les données générales qui suivent sont issues de la base de données Eurydice et toutes les données et informations portant sur les pays étudiés sont issus des réponses aux questionnaires adressés aux attachés de coopération éducative et universitaire.

Les droits de scolarité en France comptent parmi les plus faibles des pays d'Europe qui en demandent. Comme la France, la majorité des pays européens appliquent des droits de scolarité en premier cycle supérieur à 100 €. Les frais de scolarité moyens les plus élevés sont en Lituanie (2 279 €). Les frais de scolarité varient fortement dans les pays pratiquant des frais de scolarité différenciés, mais la majorité d'entre eux (12) proposent des frais maxima entre 2 000 et 4 000 €. Quatre pays européens appliquent des frais de scolarité maxima supérieurs à 5 000 € (Irlande, Hongrie, Slovénie et Lituanie, qui applique les frais de scolarité maxima les plus élevés : 17 060 €).

En Espagne, les droits de scolarité sont fixés par chaque région. Ils s'élèvent en moyenne à environ 929 € et varient de 702 € en Galice à 11 574 € en Navarre. Ils peuvent être majorés en cas d'une deuxième ou d'une troisième inscription au même niveau à l'université. Des frais différenciés sont appliqués pour les extracommunautaires. Les droits supplémentaires pour les étudiants extracommunautaires varient entre 1 500 € et 12 000 €.

En Italie, les droits de scolarité s'élèvent en moyenne à 1 600 €, s'étalant de 900 à 5 000 € pour une année. Néanmoins, une modulation selon le revenu a été instaurée, au travers d'un plafond du niveau des frais selon un indicateur de situation économique, basé sur les revenus, le patrimoine et la composition du foyer (cf. tableau 14).

Tableau 14 : Plafond des droits de scolarité selon le revenu en Italie

Indicateur de situation économique équivalente (en €)	Niveau des droits de scolarité (en €) ; les universités peuvent adopter des montants multiples
Inférieur à 13 000 €	0
15 000 €	140
20 000 €	490
25 000 €	840
30 000 €	1 190

Source : Benchmark réalisé par la mission.

L'Irlande et le Royaume-Uni hors Ecosse, représentatifs d'un modèle anglo saxon, présentent également des frais nettement plus élevés qu'en France :

- ♦ **en Irlande,** les frais d'inscription en licence pour les nationaux et européens s'élèvent en moyenne à 2 000 € par an, contre des frais différenciés pour les extracommunautaires compris entre 10 000 € à 55 000 € selon les universités. Les droits de scolarité en master pour les européens sont plus élevés et sont compris, selon la filière et l'université, entre 4 000 € et 18 000 € ;
- ♦ **au Royaume-Uni,** les droits de scolarité⁴⁴ en licence sont plafonnés à £9 250 par an en Angleterre⁴⁵, £4 750 en Irlande du Nord (pour les Nord-Irlandais) et sont gratuits en Écosse pour les Écossais. Les droits augmentent pour le master : ils s'établissent en moyenne à £11 000 et varient entre £4 800 et £30 000. Ces droits de scolarité, en licence comme en master, ne sont pas modulés selon le revenu des parents. Les droits pour les étudiants étrangers (hors République d'Irlande) sont différenciés : ils varient entre £11 400 et £38 000 en licence et entre £9 000 et £30 000 en master.

⁴⁴ Au Royaume-Uni, les frais de scolarité incluent les cours magistraux, les séminaires et les tutorats, les coûts administratifs du programme de formation, l'accès aux installations et équipements liés aux cours (tels que les laboratoires et studios), l'accès aux bibliothèques et aux salles informatiques du campus, les services de soutien aux étudiants, l'adhésion aux syndicats des étudiants (mais pas l'adhésion à d'autres clubs et associations), les voyages nécessaires à la validation du programme (uniquement pour les déplacements et l'hébergement), ainsi que la cérémonie de remise des diplômes.

⁴⁵ Les frais de scolarité augmenteront de 3,1 % à la rentrée 2025, les portant à £9 535.

Annexe V

Au total, parmi les pays étudiés, la France se singularise parce qu'elle pratique des frais d'inscription plus faibles que ses voisins (cf. tableau 15) :

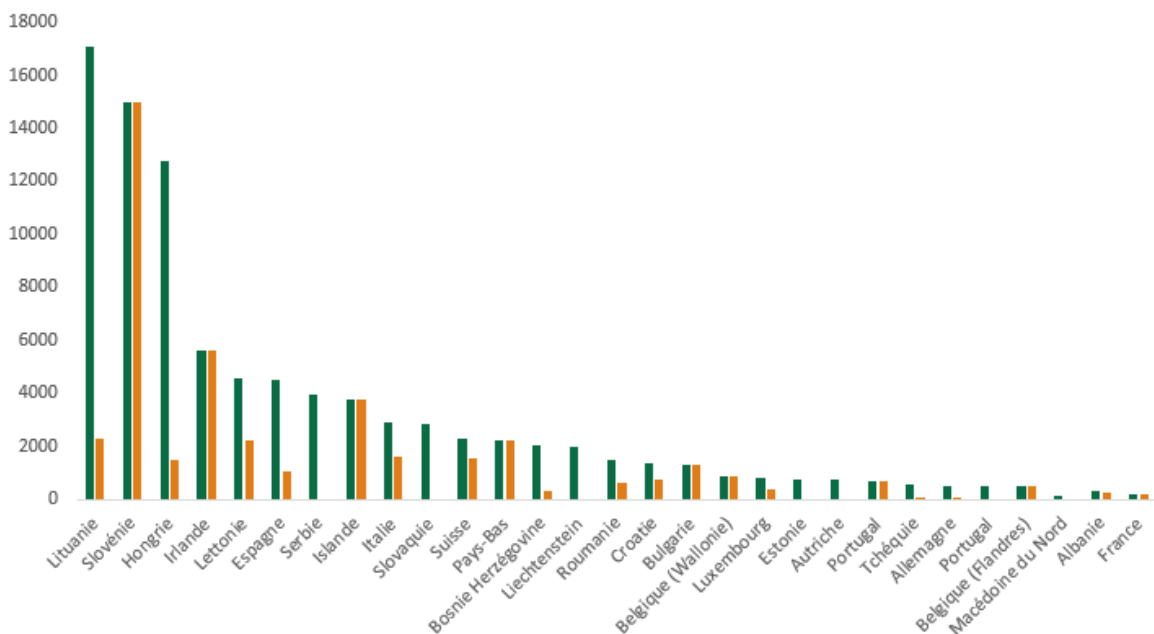
- ◆ plus faibles qu'au Royaume-Uni (9 250 £), en Irlande (2 000 €), en Italie (1 600 €) et en Espagne (1 000 €) pour les nationaux ;
- ◆ plus faibles qu'au Danemark ou en Finlande pour les extracommunautaires (5 000 à 18 000 €)⁴⁶.

Tableau 15 : Comparaison des droits de scolarité dans le premier cycle entre la France et les pays retenus dans l'échantillon pour la comparaison internationale

Pays	Montant des droits de scolarité pour les nationaux (en €)	Montant des droits de scolarité pour les extracommunautaires (en €)	Part des droits de scolarité dans les recettes des établissements (en %)
France	175	2 850	2 %
Danemark	0	Entre 6 000 et 16 000	N.C.
Finlande	0	Entre 5 000 et 18 000	N.C.
Espagne	En moyenne 929	Entre 1 000 et 12 000	18 %
Allemagne	0	3000 € en Bade-Wurtemberg	N.C.
Italie	1 600	Non communiqué (N.C.)	N.C.
Irlande	2 000	Entre 10 000 et 55 000	32 %
Royaume-Uni (Angleterre) (en £)	9 250	Entre 11 400 et 38 000	57 %

Source : Benchmark réalisé par la mission.

Graphique 8 : Montant (en €) des frais de scolarité au sein des établissements publics des États européens (année universitaire 2022-2023)

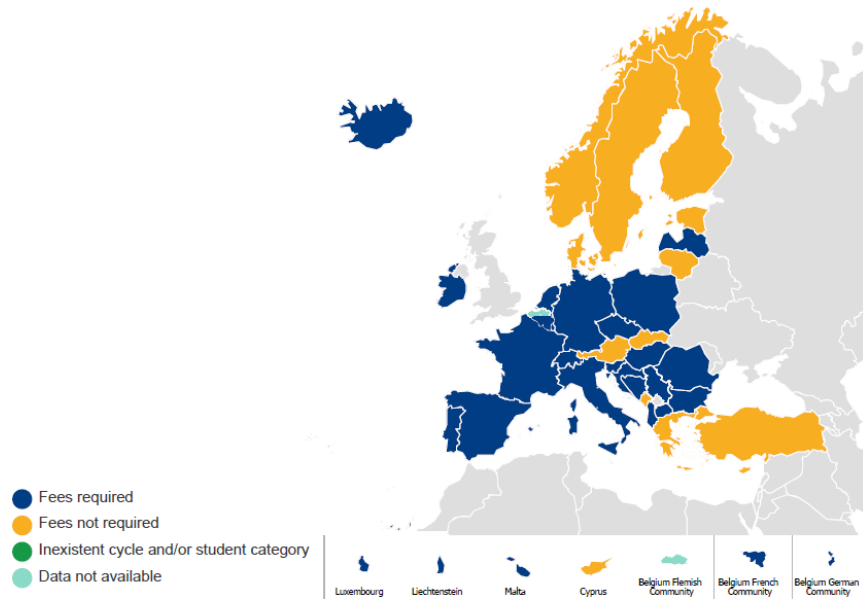


Source : Mission d'après des données Eurydice. Note de lecture : la colonne verte correspond aux frais maximums, celle orange aux frais moyens.

⁴⁶ En France, les extracommunautaires représentent 14 % des étudiants de l'enseignement supérieur et 20 % des droits d'inscription des EPSCP.

Enfin, contrairement à la France, deux tiers des pays appliquent des frais modulés selon le statut social, les résultats académiques ou le type d'études poursuivies (cf. graphique 9). Dans environ un tiers des pays où les étudiants sont exemptés de frais de scolarité, les étudiants qui n'obtiennent pas suffisamment de crédits ECTS (système européen de transfert et d'accumulation de crédits) s'acquittent de frais de scolarité. En Croatie et en Allemagne, les droits d'inscription sont plus élevés pour les étudiants qui n'obtiennent pas de bons résultats ou prolongent leurs études.

Graphique 9 : Application des frais de scolarité pour le premier cycle (année scolaire 2022-2023)



Source : Eurydice.

2.2. Des établissements publics français augmentent leurs droits d'inscription pour leurs diplômes d'établissement, à des niveaux toutefois inférieurs aux droits d'inscription pratiqués par les établissements privés

Plusieurs écoles ont appliqué des frais d'inscription supérieurs à ceux pratiqués pour les diplômes nationaux pour leurs diplômes d'établissement conférant grade.

Le tableau 16 et le tableau 17 listent respectivement les droits d'inscription des diplômes d'établissement conférant grade respectivement de licence et de master. Ils démontrent la forte hétérogénéité des droits pratiqués selon les établissements, mais également le montant plus important des droits d'inscription :

- ◆ pratiqués par les instituts d'études politiques ;
- ◆ en master.

Annexe V

Tableau 16 : Diplômes d'établissement délivrés par des établissements sous tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche conférant grade de licence à la rentrée universitaire 2024

Établissement	Diplôme	Droits d'inscription
Université de la Nouvelle-Calédonie	Diplôme "Enseigner dans le premier degré"	20 286 F FCP (167,39 €/an)
IEP de Paris	Diplôme de premier cycle de l'IEP de Paris	0 € à 14 720 € (en moyenne 5 000 €/an)
Université PSL	Diplôme du cycle pluridisciplinaire d'études supérieures de l'Université PSL (CPES)	170 €/an
	Diplôme "Sciences pour un monde durable"	170 €/an
Paris Dauphine par délégation de PSL	Diplôme de premier cycle de l'université Paris-Dauphine (6 mentions)	0 € à 1 500 €/an
Conservatoire national des arts et métiers	Bachelor océanographe-prospecteur	10 450 €/3 ans (18 900 € en FC)
	Cadre technique génie environnement marin	9 450 €/3 ans (18 900€ en FC)
	Cadre technique production et valorisation des ressources marines	9450 €/3 ans (18 900€ en FC)
Université de la Réunion	Diplôme du cycle pluridisciplinaire d'études supérieures de l'université de la Réunion (CPES)	170 €/an
Université de Côte d'Azur	Diplôme du cycle pluridisciplinaire d'études supérieures de l'université de Côte d'Azur (CPES)	170 €/an
ENS Lyon	Diplôme du cycle pluridisciplinaire d'études supérieures de l'ENS de Lyon (CPES)	170 €/an
Université Paris Saclay (UPS)	Diplôme du cycle pluridisciplinaire d'études supérieures de l'Université Paris-Saclay, l'Institut Polytechnique de Paris et HEC Paris (CPES)	170 €/an

Source : Mission à partir de données disponibles sur les sites internet des établissements.

Tableau 17 : Diplômes d'établissement sous tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche conférant grade de master à la rentrée universitaire 2024

Établissement	Diplôme	Droits d'inscription
Institut d'études politiques (IEP) de Paris	Diplôme de fin d'études conférant le grade de master	0 à 20 380 €/an
IEP de Bordeaux		0 à 6 615 €/an
IEP de Grenoble		0 à 6 300 €/an
IEP de Lille		180 à 4 000 €/an
IEP d'Aix-en-Provence		980 €/an
IEP de Lyon		0 à 3 770 €/an
IEP de l'université Paris XII		0 à 4 000 €/an
IEP de Rennes		0 à 8 000 €/an
IEP de Saint-Germain-en-Laye		334 à 5 034 €/an
IEP de Strasbourg		0 à 3 000 €/an
IEP de Toulouse		0 à 5 470 €/an
ENS de Lyon	Diplôme de l'ENS Lyon conférant le grade master	107 €/an pour les auditeurs, 213 € pour les normaliens (élèves fonctionnaires stagiaires)

Annexe V

Établissement	Diplôme	Droits d'inscription
ENS de Rennes	Diplôme de l'ENS Rennes conférant le grade master	250 €/an sous statut d'élèves fonctionnaires pour les lauréats du concours
ENS Paris ULM	Diplôme de l'ENS Paris ULM conférant le grade master	210 €/an sous statut d'élèves fonctionnaires pour les lauréats du concours
ENS Paris Saclay	Diplôme de l'ENS Paris ULM conférant le grade master	377 €/an sous statut d'élèves fonctionnaires pour les lauréats du concours
École Nationale Supérieure Louis Lumière	Diplôme Cinéma conférant Grade Master Diplôme Son option son à l'image, option sonorisation, option arts sonores conférant grade Master Diplôme Photographie conférant grade master	250 €/an + 120 € de frais d'inscription au concours ou 60 € si boursiers
École nationale supérieure des arts et des techniques du théâtre	Diplôme d'arts et techniques du théâtre conférant grade master	412 €/an + 75 € d'inscription au concours
Université Côte d'Azur	Biocontrôle pour la santé des plantes	300 €/an
	Smart-Ed Tech, cocreativité et numérique pour l'innovation éducative	300 à 1 500 €/an
	Biobanques et gestion des données complexes	300 à 5 500 €/an
	Management de la filière arômes et parfums	300 à 5 000 €/an
	Science, conservation & valorisation des ressources marines	300 à 7 000 €/an
	Gestion des risques environnementaux	300 à 5 500 €/an
	Sciences des données et intelligence artificielle	300 à 5 000 €/an
	Modélisation des systèmes neuronaux et cognitifs	300 à 5 000 €/an
Université PSL : Paris Dauphine	Diplôme de grande école conférant le grade de master : hors mode et matière	250 à 9 225 €/an
	Diplôme conférant grade de master : mode et matière	1050 à 15 450 €/an
Université PSL	Diplôme conférant grade de master de chimie intégrative et innovation	Non précisé
CY Cergy Paris Université	Diplôme designer global conférant le grade de master	11 400 € en tout, 3 800€ par an les 3 premières années et les deux dernières sont payées par l'entreprise qui accueille l'étudiant apprenti
CentraleSupélec	Diplôme intelligence artificielle appliquée aux enjeux sociétaux délivré à titre international et conférant le grade de master	20 000 €/an (une seule année)

Source : Mission à partir de données transmises par la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche.

La mission s'est entretenue avec deux établissements publics pratiquant des diplômes d'établissement à droits d'inscription plus élevés que les droits d'inscription aux diplômes nationaux :

- ◆ **l'université Paris Dauphine-PSL** conditionne l'inscription à ses diplômes de grand établissement, conférant grade de licence comme de master, à des frais d'inscription modulés selon le revenu brut global des parents de l'année civile $n-2$ ⁴⁷. Ces droits vont de la gratuité (pour la tranche de revenu inférieure ou égale à 34 999 € bruts par an) à 9 225 € (inscriptions aux masters dits « de grand établissement » pour la tranche de revenu supérieure à 160 000 € bruts par an) (cf. tableau 18) ;
- ◆ **SciencesPo**, applique une échelle de droits d'inscription s'étendant de 0 à 14 720 € pour son diplôme conférant grade de licence (bachelor) et de 0 à 20 380 € pour celui conférant grade de master ;

Tableau 18 : Frais d'inscription pour les masters dits « diplôme de grand établissement » de l'université Paris Dauphine

Revenu brut global	Droits d'inscription
Est inférieur ou égal à 34 999 €	Droits nationaux*
Se situe entre 35 000 € et 39 999 € avec deux réductions des droits cumulés	Droits nationaux*
Se situe entre 35 000 € et 39 999 € avec une réduction des droits	635 €
Se situe entre 35 000 € et 39 999 € sans réduction des droits	1 025 €
Se situe entre 40 000 € et 49 999 €	1 644 €
Se situe entre 50 000 € et 59 999 €	2 423 €
Se situe entre 60 000 € et 69 999 €	3 364 €
Se situe entre 70 000 € et 79 999 €	4 469 €
Se situe entre 80 000 € et 99 999 €	5 400 €
Se situe entre 100 000 € et 119 999 €	6 750 €
Se situe entre 120 000 et 139 999 €	7 575 €
Se situe entre 140 000 et 159 999 €	8 400 €
À partir de 160 000 €	9 225 €
En cas de résidence fiscale hors d'un état membre de l'UE (pour les parents ou l'étudiant si détaché fiscal)	6 630 €
	sans réductions des droits possible

Source : Mission d'après le site internet de Paris Dauphine

Utilisant les latitudes que lui confère le cadre législatif, réglementaire et jurisprudentiel, plusieurs écoles d'ingénieurs sous tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur pratiquent également des droits d'inscription plus élevés que les frais d'inscription nationaux fixés par l'État :

- ◆ les écoles Centrale de Lille, Lyon, Marseille et Nantes, et l'École des Mines de Nancy⁴⁸ : 2 572 € ;

⁴⁷ Revenus tels que déclarés sur l'avis d'imposition à l'impôt sur le revenu de l'année civile $n-1$. Ainsi, pour l'année scolaire 2024-2025, les revenus pris en compte sont ceux de l'année civile 2022 déclarés au titre de l'avis d'imposition de l'année civile 2023.

⁴⁸ Pour les programmes commencés après le 1er septembre 2018.

Annexe V

- ◆ CentraleSupélec, sous cotutelle du ministère des finances : 3 500 € (taux plein pour les étudiants de l'Union européenne)⁴⁹ ;

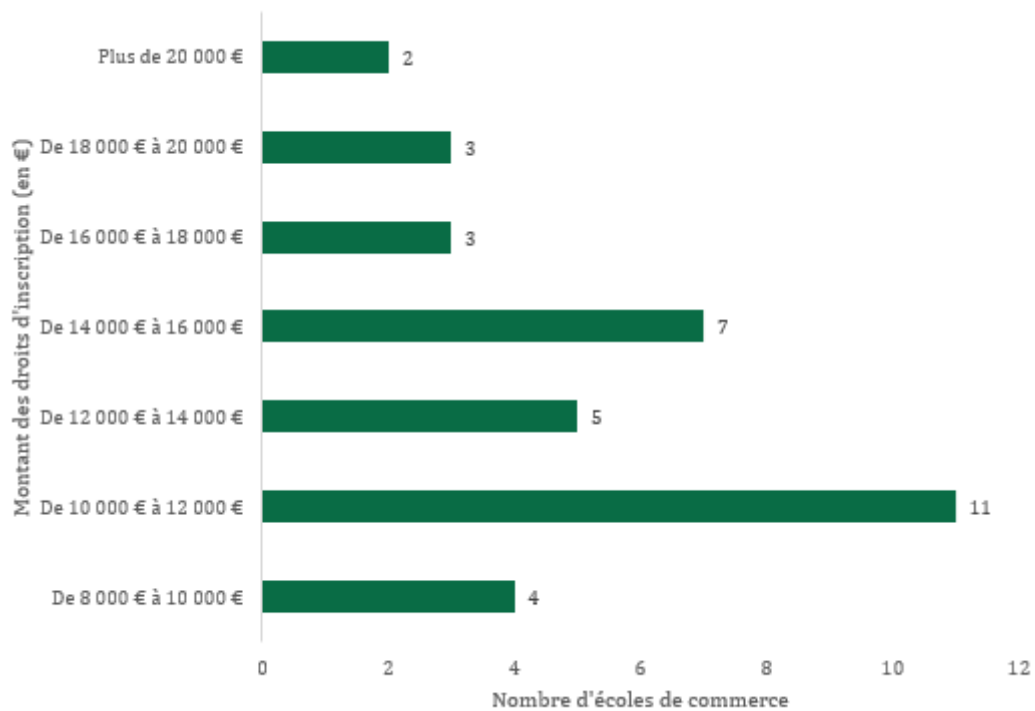
Par ailleurs, les autres écoles d'ingénieur publiques relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) pratiquent des frais de 618 €.

Le coût moyen pratiqué par les écoles publiques d'ingénieurs, qui s'élève à 1 236 €, demeure peu élevé par rapport au coût de la formation, qui s'élève en moyenne à 10 237 € (12,1 % du coût analytique de la formation).

Inversement, les écoles privées d'ingénieurs pratiquent des droits d'inscription plus élevés que les écoles publiques d'ingénieurs : 45 des établissements privés conditionnant l'accès à leurs diplômes au paiement de droits supérieurs à 6 000 €. Parmi elles, cinq écoles d'ingénieurs privées pratiquent des droits d'inscription supérieurs à 10 000 € par an soit un montant proche voire supérieur au coût analytique de la formation.

De même, les écoles privées de commerce conditionnent le suivi de la scolarité au paiement de droits d'inscription nettement supérieurs à ceux pratiqués par les établissements publics. Ainsi, elles appliquent chacune des droits d'inscription supérieurs à 8 000 € et quinze d'entre elles appliquent des droits supérieurs à 15 000 € (cf. graphique 10).

Graphique 10 : Droits d'inscription pratiqués par les écoles privées de commerce



Source : Mission.

⁴⁹ Arrêté du 2 janvier 2015 fixant les droits d'inscription de CentraleSupélec, article 3.

2.3. Les études économiques concernant les effets droits d'inscription ne sont pas unanimes et présentent des résultats contrastés

La théorie dite du capital humain justifie une contribution financière des individus au financement de leurs études compte tenu du rendement privé de l'éducation. En effet, en France, les titulaires d'une licence ou d'un master perçoivent une rémunération 30 % à 50 % supérieure en moyenne que les titulaires d'un baccalauréat général ou technologique⁵⁰. Dans cette perspective, un diplôme universitaire offre à son détenteur une prime supérieure aux gains potentiels que peut espérer faire, tout au long de sa vie active, un non-diplômé, et qui amortit le coût relatif au remboursement de la dette qu'il a fallu contracter pour la toucher. Les frais d'inscription apparaissent alors comme le signal prix du capital humain que permet d'acquérir une formation. **Certains auteurs considèrent donc qu'acquitter des droits d'inscription élevés est équitable compte tenu des revenus futurs attendus.** Inversement, un accès gratuit à l'éducation créerait une forme de rente pour les diplômés du supérieur⁵¹. L'application de droits d'inscription est également justifiée par le caractère anti-redistributif du financement actuel de l'enseignement supérieur⁵².

D'autres auteurs signalent toutefois que les individus issus de ménages modestes ont tendance à moins bien anticiper leurs revenus futurs et poursuivraient donc moins d'études supérieures en cas d'augmentation significative des droits d'inscription⁵³. De plus, l'aversion au risque des individus issus de ménages modestes est plus forte que pour les ménages aisés. La perspective de devoir s'endetter peut donc conduire à une « distorsion de choix de parcours »⁵⁴.

⁵⁰ Voir : Gabrielle Fack et Élise Huillery, « Enseignement supérieur : pour un investissement plus juste et plus efficace », Les notes du conseil d'analyse économique, n° 68, Décembre 2021 ; Dabbaghian G. et M. Péron (2021), « Tout diplôme mérite salaire ? Une estimation des rendements privés de l'enseignement supérieur en France et de leur évolution », Focus du CAE, n° 075-2021, décembre.

⁵¹ Courtioux, P. (2017). Le financement de l'enseignement supérieur. Idées économiques et sociales, N° 187(1), 27-34. <https://doi.org/10.3917/idee.187.0027>.

⁵² Voir la note n° 076-2021 du CAE : Cécile Bonneau et Sébastien Grobon, « Enseignement supérieur : un accès inégal selon le revenu des parents », décembre 2021. Environ 35 % des adultes âgés de 18 à 24 ans dont les parents appartiennent au premier décile de la distribution des revenus ont accès à l'enseignement supérieur, quand environ 85 % de ceux dont les parents appartiennent au dernier décile y ont accès. En outre, selon cette même étude, environ 7 % des jeunes adultes âgés de 18 à 24 ans dont les parents appartiennent au premier décile accèdent au master, contre environ 35 % de ceux dont les parents appartiennent au dernier décile. Au total, le CAE estime que les étudiants dont les parents appartiennent au décile supérieur de la distribution des revenus bénéficient d'environ 18 k€ de dépenses publiques dans l'enseignement supérieur entre 18 et 24 ans, contre environ 7 k€ pour ceux dont les parents appartiennent au premier décile.

⁵³ Voir Flacher, Harari-Kermadec & Moulin, 2018.

⁵⁴ Field, 2009, repris par Flacher, Harari-Kermadec & Moulin, 2018. Aussi, en France, alors que les classes préparatoires aux grandes écoles de commerce accueillent 29 % de boursiers, cette proportion n'est que de 13,5% au sein des grandes écoles de commerce (DEPP, 2019), alors même que l'admission dans ces établissements, même si elle n'est pas la garantie d'un accès aux prêts, le facilite du fait des partenariats noués entre ces écoles et les banques (voir Desjardes, C. (2021) . Chapitre 19. L'endettement des étudiants en sciences de gestion : investissement pour l'avenir ou avenir à crédit ? Dans Dirigé par Burlaud, A. et Bournois, F. (dir.), L'enseignement de la gestion en France Identité, défis et enjeux. (p. 351 -375). EMS Éditions).

Ainsi, face à la plus grande aversion au risque d'emprunt des étudiants issus des catégories socio-professionnelles défavorisées et pour prévenir le risque de refus de crédit accru qu'elles subissent, plusieurs auteurs proposent de garantir les emprunts⁵⁵ et de revoir à la hausse le système de bourses⁵⁶. Il faut toutefois souligner que les dispositifs « classiques » de garantie d'emprunt réduisent l'aversion au risque des prêteurs, mais non des emprunteurs, d'autres auteurs proposent d'assortir à la hausse des droits d'inscription des prêts contingents aux revenus futurs (PARC). Par exemple, en Angleterre et en Australie, la combinaison d'une hausse des droits d'inscription et de prêts à remboursement contingents (PARC) a amélioré le financement des universités sans accroître la ségrégation sociale⁵⁷, certaines études concluant même à la réduction des inégalités socio-économiques dans l'accès à l'enseignement supérieur⁵⁸. Inversement, des expériences de suppression des droits de scolarité en Australie et en Irlande n'ont pas amélioré l'accès des classes défavorisées à l'université⁵⁹.

3. La mission recommande d'augmenter les droits d'inscription tout en garantissant l'accès de tous à l'enseignement supérieur ce qui permettrait d'améliorer la qualité du service universitaire rendu aux étudiants

3.1. La mission a simulé l'effet de quatre scénarios de hausse des droits d'inscription

Afin d'analyser la faisabilité et les impacts d'une hausse des droits de scolarité des diplômes nationaux des étudiants nationaux et européens, plusieurs options et mesures d'accompagnement ont été étudiées par la mission en tenant compte des principes dégagés par les jurisprudences :

- ◆ **quatre options de base** de hausse des droits de scolarité :
 - **la hausse uniforme**, définie par arrêté conjoint des ministres compétents, par exemple en les alignant sur les tarifs des étudiants extra-communautaires, soit 2 850 € pour la licence et 3 879 € pour le master ;
 - **la modulation en fonction des revenus du foyer**, qui supposerait de définir une grille nationale de droits différenciés en fonction du revenu brut global (RGB) du foyer, idéalement lissé pour éviter les effets de seuil, selon un calcul individualisé sur la base du dossier social étudiant (DSE) déjà déployé pour les demandes des bourses auprès des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) ;

⁵⁵ Courtioux, P. (2017). Le financement de l'enseignement supérieur. Idées économiques et sociales, N° 187(1), 27-34. <https://doi.org/10.3917/idee.187.0027>.

⁵⁶ Voir Gary-Bobo & Trannoy 2005, 2008.

⁵⁷ Pollard, Emma & Huxley, Clare & Martin, Alex & Takala, Helena & Byford, Morwenna. (2019), Department for Education, The student finance system: impact on disadvantaged young people Summary of evidence on student finance and how it impacts participation, experience and outcomes, 30 May 2019.

⁵⁸ CRAWFORD, C. 2012. 'Socio-economic gaps in HE participation: how have they changed over time?', Institute for Fiscal Studies.

⁵⁹ Chapman B, Government Managing Risk: Income Contingent Loans for Social and Economic Progress, Oxford, Routledge, 2006 ; Denny K, "The Effect of Abolishing University Tuition Costs: Evidence from Ireland", Labour Economics, vol. 26, 2014, p. 23-33. ; mentionnés par Courtioux, P. (2017) . Le financement de l'enseignement supérieur. Idées économiques et sociales, N° 187(1), 27-34. <https://doi.org/10.3917/idee.187.0027>.

Annexe V

- **la modulation en fonction du coût des formations par discipline**, qui supposerait de fixer les droits d'inscription au niveau national, par exemple à environ 40 % du coût analytique des formations de chaque discipline, variant entre 1 200 et 5 000 € ;
- **la modulation en fonction du taux d'insertion**, qui serait utilisée comme signal-prix pour inciter les étudiants à choisir une formation dans une filière dont le taux d'insertion professionnelle est plus favorable ;
- ◆ **quatre mesures d'accompagnement** contribuant à garantir l'accès à l'enseignement supérieur peuvent leur être adjointes, seules ou conjointement, et qui représentent chacune un coût budgétaire distinct pour l'État :
 - **l'extension du système de bourses**, afin de leur permettre de financer des frais d'inscription ;
 - **l'extension du droit d'exonération** partielle ou totale des étudiants par les établissements, aujourd'hui limité à 10 % du nombre d'étudiants hors boursiers ;
 - **l'extension du prêt étudiant garanti par l'État (PEGE)** à hauteur de 70 %, dispositif aujourd'hui géré par Bpifrance ;
 - **la création d'un prêt à remboursement contingent (PARC)** sur le modèle du prêt britannique, où le remboursement du prêt est dû en fonction du niveau de salaire obtenu dans les premières années d'exercice professionnel.

Parmi la vingtaine de scénarios combinant les options et les mesures d'accompagnement, **la mission a approfondi l'analyse de quatre scénarios :**

- ◆ **Scénario 1 : la hausse uniforme des droits d'inscription, accompagnée de l'extension du PEGE et d'une réforme des bourses.** La définition d'un tarif uniforme permettrait de garantir des recettes importantes et prévisibles aux établissements. L'extension du PEGE faciliterait l'accès des étudiants à l'enseignement supérieur, et permettrait d'augmenter les recettes des établissements en mobilisant l'effet de levier budgétaire de la garantie de l'État. Le cumul avec une réforme des bourses, leur permettant de prendre en charge une partie des frais d'inscription, devrait lisser l'effet de seuil entre les boursiers exonérés de droits et les non-boursiers les plus modestes.
- ◆ **Scénario 2 : la hausse uniforme des droits d'inscription, accompagnée d'un dispositif de PARC.** La définition d'un tarif uniforme permettrait de garantir des recettes importantes et prévisibles aux établissements. La mise en place d'un prêt garanti faciliterait l'accès au crédit et le dispositif de remboursement contingent réduirait l'aversion à l'endettement, tout en apportant un soutien de l'État aux anciens étudiants, devenus travailleurs, les plus modestes.
- ◆ **Scénario 3 : la hausse modulée selon le coût des formations par discipline, accompagnée d'une réforme des bourses.** Le tarif des formations serait défini au niveau national pour chaque discipline par arrêté, sur la base d'une fraction du coût analytique de la formation, et variant en conséquence de 1 200 à 5 000 €. Ce scénario suppose un calcul régulièrement actualisé et transparent des coûts de la formation dans chaque discipline. Il s'accompagnerait d'une réforme des bourses afin d'accompagner les étudiants les plus modestes et de satisfaire aux conditions de modicité des droits d'inscription tenant compte de la situation sociale de l'étudiant.

- ◆ **Scénario 4 : la hausse modulée selon les revenus du foyer – scénario dont l’instruction était demandée par la lettre de mission – sans mesure d’accompagnement.** La définition d’une grille tarifaire modulée en fonction de revenus assurerait la compatibilité avec la jurisprudence, à condition que les tarifs soient suffisamment modestes dans les échelons les plus bas de la grille. Sa mise en œuvre supposerait d’examiner la situation sociale de l’ensemble des étudiants, contre un examen réalisé aujourd’hui pour les seuls boursiers par les CROUS. Le produit serait donc différencié pour les établissements en fonction des caractéristiques sociales de leurs étudiants : il serait alors envisageable de réaliser une compensation de l’État ou une péréquation, si le MESR souhaitait assurer une égalité de financement entre établissements neutralisant le profil sociologique des étudiants.

3.2. La mission a réalisé des scénarios de modulation des droits d’inscription à l’université en fonction des revenus du foyer, du coût de la formation et de l’employabilité de la filière choisie

3.2.1. L’application à tous les étudiants des frais aujourd’hui appliqués aux extracommunautaires permettrait une augmentation des recettes de 3 Md€

Un premier scénario d’évolution des droits de scolarité consisterait à appliquer pour tous les étudiants, sans distinction, des frais de 2 850 € (premier cycle/licence) et 3 879 € (deuxième cycle/master). Les étudiants boursiers en seraient exonérés. Pour estimer le rendement d’un tel scénario, la mission s’est appuyée sur des retraitements de la base SISE (système d’information sur le suivi de l’étudiant inscrit) réalisés par le pôle sciences des données de l’inspection générale des finances sur le périmètre des universités (cf. encadré 4).

Encadré 4 : Méthodologie de simulation d'une hausse uniforme des droits d'inscription

Le Système d'Information sur le Suivi de l'Étudiant (SISE) inscrit recense l'ensemble des inscriptions prises au 15 janvier de l'année N dans les différents établissements d'enseignement supérieur. Elle concerne les inscriptions prises en compte de l'année scolaire N-1/N. Chaque inscription est relative à un étudiant repéré par son numéro INE, à un diplôme préparé repéré par son code SISE et à une localisation repérée par son numéro UAI. Cette remontée a notamment pour finalité de disposer d'informations sur les effectifs d'étudiants et leurs caractéristiques sociodémographiques. Le périmètre est ici celui de l'année scolaire 2022-2023, sur le champ des établissements d'enseignement supérieur ayant le statut juridique d'université. Le cas échéant, les établissements créés au titre de Communauté d'universités et établissements (COMUE), et les Établissements publics expérimentaux (EPE) sont également pris en compte, en excluant leurs composantes qui ne rentrent pas dans le champ des universités.

Les effectifs sont comptabilisés hors instituts de formation en soins infirmiers (IFSI), qui n'étaient pas encore régulièrement transmis dans les fichiers SISE des établissements, et regroupés par code d'Unité Administrative Immatriculée (UAI).

Lorsqu'un étudiant s'inscrit administrativement pour l'année à plusieurs diplômes dans un même établissement, l'une des inscriptions est désignée comme inscription principale. Si un étudiant est inscrit dans plusieurs universités, il aura plusieurs inscriptions principales. Seules les inscriptions principales sont conservées ici. Dans la législation actuelle, ce sont les inscriptions pour lesquels les étudiants payent les droits d'inscription au taux plein.

Étant donné que la sélection des inscriptions principales doit permettre de conserver une unique inscription par étudiant par établissement, les doublons d'INE par établissement après ce traitement sont supprimés (0,04 % de doublons, soit un peu plus de 500 inscriptions). De même, les doublons d'étudiants pour le même diplôme au sein d'un même EPE ou d'une même COMUE sont supprimés. Cela représente 0,09 % des effectifs des EPE et 0,15 % parmi les COMUE (environ 200 étudiants concernés), ce qui reste marginal.

Le type de diplôme (DUT/BUT, licence professionnelle, licence, master, diplôme d'ingénieur) est calculé à partir de la variable TYP_DIPL et de la variable CURSUS_LMD qui caractérise le niveau du diplôme :

- les DUT/BUT correspondent aux modalités « CB » (DUT) et « DR » (BUT) de la variable TYP_DIPL ;
- les licences professionnelles correspondent aux modalités « DP » (Licence professionnelle en 2 ou 3 ans), « DL » (Licence professionnelle) et « 06 » (Post-DUT) de la variable TYP_DIPL ;
- les licences sont les autres diplômes de niveau licence au sens de la variable CURSUS_LMD ;
- les licences professionnelles correspondent aux modalités « YI » (Formation ingénieur spécialisé), « FI » (formation d'ingénieur classique), « FM » (diplôme ingénieur conjoint) et « FN » (formation d'ingénieur en partenariat) de la variable TYP_DIPL ;
- les masters sont les autres diplômes de niveau master au sens de la variable CURSUS_LMD.

Source : Pôle sciences des données de l'inspection générale des finances.

L'application de frais d'inscription de 2 859 € pour les diplômes du premier cycle et de 3 879 € pour les diplômes du deuxième cycle à tous les étudiants, sans distinction de leurs origines et à l'exclusion des boursiers exonérés du paiement des droits d'inscription et de 10 % des effectifs des universités augmenterait les ressources des universités de 3,1 Md€, soit une moyenne de 40,7 M€ par université. Si la part d'étudiants exonérés était de 5 % la recette supplémentaire globale pour les universités serait de 3,3 Md€. Si elle était de 15 % – en cas d'un relèvement du plafond d'exonération ou d'un contrôle insuffisant du respect du plafond de 10 % – la recette supplémentaire globale pour les établissements serait de 2,9 Md€. Si, à l'inverse, aucun étudiant hors boursier ne devait être exonéré, la recette supplémentaire globale pour les établissements s'élèverait à 3,5 Md€ (cf. tableau 19).

Annexe V

Tableau 19 : Effet sur les ressources des universités du scénario 1 (application à tous les étudiants sauf les boursiers de droits d'inscription de 2 859 € en licence et 3 879 € en master)

Hypothèse de la part d'étudiants exonérés hors boursiers	Recette globale (en M€)	Recette supplémentaire globale (en M€)	Recette supplémentaire par université (en M€)
Aucune exonération d'étudiants hors boursiers	3 832	3 476	46
5 %	3 640	3 284	42
10 %	3 449	3 093	41
15 %	3 257	2 901	38

Source : Mission à partir des données AGLAÉ/SISE sur le périmètre des universités

Ce scénario est, parmi les quatre étudiés par la mission, celui qui rapporterait le montant le plus élevé de recettes supplémentaires aux établissements.

Ce scénario présente les **avantages** suivants :

- ◆ il est lisible, tous les étudiants, indépendamment de leur origine et de leur situation, s'acquittant des mêmes droits d'inscription⁶⁰ ;
- ◆ il responsabilise les étudiants, à qui des prêts garantis seraient proposés ;
- ◆ son application par les établissements est simple, dès lors que tous les étudiants s'acquittent des mêmes droits ;
- ◆ il générerait des ressources propres supplémentaires de **3,28 Md€** pour les universités (hypothèse d'une exonération de 10 % des étudiants).

Il présente néanmoins les inconvénients suivants :

- ◆ elle induirait des charges administratives et humaines pour les établissements, dès lors que des ressources humaines devraient être allouées au traitement des cas particuliers, des réclamations et des demandes d'exonération, notamment en renforçant leurs commissions sociales ;
- ◆ elle ne corrige pas le caractère anti-redistributif des dépenses d'enseignement supérieur ;
- ◆ l'effet de seuil pour les non-boursiers serait important ;
- ◆ elle pourrait dissuader certains étudiants de poursuivre des études supérieures.

Pour tenir compte des capacités financières de chaque étudiant, son application devrait être associée à une extension des prêts étudiants garantis par l'État (158 M€⁶¹) et une aide complémentaire ou une refonte du système de bourse (443 M€⁶²). En outre, pour traiter des demandes d'exonération ou des réclamations, le recrutement de gestionnaires administratifs sera nécessaire, dont la mission évalue le coût à 3,7 M€⁶³. Le coût pour les finances publiques est estimé à **603 M€**, à soustraire au total des recettes supplémentaires. Par ailleurs, la proportion de boursiers, exonérés de droits d'inscription, différent d'un établissement à un autre, une péréquation des produits issus des droits d'inscription devrait être organisé entre établissements.

⁶⁰ A l'exception des boursiers qui seraient exonérés.

⁶¹ Coût estimé par Bpifrance à la demande de la mission.

⁶² Ce coût repose sur l'hypothèse de l'attribution d'une aide d'un montant égal au tiers de celui des droits d'inscription au bénéfice de 35% des étudiants actuellement non boursiers

⁶³ Hypothèse d'un recrutement des 500 équivalents temps plein pendant trois mois au coût salarial unitaire de 30 k€.

3.2.2. L'augmentation uniforme des droits d'inscription assortie de la création d'un prêt à remboursement contingent dégagerait des recettes supplémentaires de l'ordre de 2 Md€, mais le dispositif de prêt contingent est complexe, crée un aléa moral et est peu compatible avec les taux d'échec constatés en premier cycle

Le deuxième scénario combine l'augmentation uniforme des droits d'inscription associée à un prêt à remboursement contingent (PARC), plutôt qu'à la combinaison d'un prêt étudiant garanti par l'État (PEGE) et d'un dispositif d'aide complémentaire (scénario 1).

Le PARC envisagé est conditionné au montant des revenus futurs, conformément à celui instauré au Royaume-Uni. Le remboursement du prêt est conditionné d'une part, à l'exercice d'une activité professionnelle, d'autre part à l'obtention d'un salaire minimum.

Ces prêts visent soit à couvrir les droits de scolarité, et pourraient alors être versés directement à l'établissement, soit à couvrir les dépenses courantes et seraient alors versés aux étudiants. Le montant du prêt dépendrait notamment du revenu familial, du lieu d'études et du lieu de résidence. Ils seraient garantis par l'État. Créer un PARC supposerait :

- ◆ de généraliser la possibilité de prêts à l'ensemble des étudiants qui le souhaiteraient. En particulier, le PEGE (cf. 3.2.5) n'incite pas les banques à utiliser la garantie de l'État dès lors que celle-ci renchérit le coût du prêt. Les banques doivent donc estimer le risque de défaut au plus juste afin de demeurer attractives, ce qui minimise le recours à la garantie de l'État. Dans le système envisagé, au-delà du risque de défaut, le risque lié au niveau de revenu futur s'ajouterait, ce qui pourrait diminuer l'effet de levier du financement public sur l'encours de prêt ;
- ◆ de prévoir des coûts de gestion plus élevés du fait de la complexité accrue du système : nécessité d'étaler les prêts sur une durée plus longue (actuellement dix ans au plus après l'octroi) et de suivre les revenus des étudiants (des échanges automatisés avec les bases de données fiscales pourraient toutefois alléger les tâches de gestion).

La mission estime que le coût pour les finances publiques serait de **1 Md€⁶⁴** à soustraire au total des recettes supplémentaires.

Le scénario de hausse uniforme assortie à un PARC présente trois principaux avantages :

- ◆ l'uniformité des frais d'inscription est simple, lisible et prévisible pour les établissements ;
- ◆ il offre un rendement supplémentaire important pour les universités, estimé à **3 Md€** ;
- ◆ la contingence du remboursement du prêt réduit l'aversion au risque des étudiants les plus modestes.

Ce scénario présente toutefois trois principaux désavantages :

- ◆ le PARC, au regard de son caractère contingent, emporte une certaine complexité, notamment s'agissant du calcul et du suivi des revenus des étudiants-emprunteurs. Il doit en outre être créé. L'État pourrait en confier la responsabilité à Bpifrance ;
- ◆ la contingence du remboursement induit un aléa moral pour les étudiants et donc une moindre incitation à obtenir des revenus élevés ;

⁶⁴ En Angleterre, la subvention gouvernementale au système de financement des étudiants à long terme est définie comme le pourcentage de la valeur nominale des prêts émis chaque année qui ne devrait pas être remboursé, une fois la valeur future des remboursements actualisée au taux d'actualisation fixé par le Trésor britannique. Elle est estimée, sur les prêts émis en 2023-2024 pour les étudiants de premier cycle à temps plein existants, à 30 %, tandis que pour les nouveaux étudiants, elle est estimée à 29 %. Elle devrait être supérieure en France compte tenu de l'absence de sélection des étudiants en licence, et du taux d'échec qu'on y observe.

- ◆ le risque de garantie par l'État est accru dès lors que le taux de réussite des étudiants inscrits en premier cycle n'est que de 34,3 % en trois ans et de 45,7 % en quatre ans.⁶⁵

3.2.3. La modulation des droits d'inscription selon les revenus des familles, qui générerait 500 M€ de recettes supplémentaires, corrige le caractère régressif de la dépense publique d'enseignement supérieur, mais nécessite des mécanismes complexes de calcul, de gestion administrative et de péréquation

Le troisième scénario consiste en une modulation sociale des droits de scolarité en fonction du revenu brut global du foyer. Les établissements disposeraient toujours de la possibilité d'exonérer jusqu'à 10 % de leurs étudiants, en application des dispositions de l'article R. 719-50 du code de l'éducation.

Le revenu brut global du foyer correspond à la somme des revenus perçus par le foyer sur une année civile, soit : le salaire net imposable, les pensions et retraites, les bénéfices (industriels et commerciaux, non commerciaux ou agricoles), les revenus fonciers, les plus-values immobilières. Il est donc plus exhaustif que :

- ◆ le revenu net global qui soustrait au revenu brut global les charges énumérées au II de l'article 156 du code général des impôts⁶⁶.
- ◆ le revenu net imposable, qui correspond au revenu net global soustrait des abattements spéciaux.
- ◆ le revenu fiscal de référence obtenu en ajoutant au revenu net imposable certains revenus exonérés d'impôts, certains revenus soumis à un prélèvement libératoire, certains abattements déductibles, certaines charges déductibles du revenu ainsi que les plus-values immobilières taxables.

Le revenu brut global est en outre d'ores et déjà utilisé par le centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) pour calculer ses bourses sur critères sociaux.

Pour tenir compte du coût des formations, la mission a élaboré un barème différencié pour la licence et le master, au sein duquel le montant maximal appliqué à la dernière tranche correspond à environ 40 % du coût analytique de la formation pondéré par la dépense intérieure d'éducation, soit 4 000 € et 5 000 €⁶⁷. Le barème prévoit des tranches allant de revenus bruts globaux inférieurs à 25 000 € à des revenus bruts globaux supérieurs à 140 000 € (cf. tableau 20) et est donc progressif (cf. graphique 11).

Tableau 20 : Barème de droits d'inscription modulés selon la situation sociale des familles

Licence			
Revenu global (en €)	Montant des droits de scolarité (en €)	Part du montant maximal des droits de scolarité (en %)	Part des droits de scolarité sur le montant de la tranche haute des revenus (en %)
Inférieur à 25 000	0	0,0 %	0,0 %
25 001 à 30 000	72	1,8 %	0,3 %
30 001 à 38 000	144	3,6 %	0,5 %
38 001 à 48 000	280	7,0 %	0,7 %
48 001 à 58 000	504	12,6 %	1,1 %
58 001 à 70 000	800	20,0 %	1,4 %

⁶⁵ Source : Note flash n°30 du SIES, « Parcours et réussite en licence : les résultats de la session 2023 », novembre 2024.

⁶⁶ Voir BOI-IR-BASE-20.

⁶⁷ Ce calcul a été élaboré par la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) en 2018 à l'occasion de la fixation de droits différenciés de 2 770 € et 3 770 € pour les extracommunautaires. La mission a actualisé le coût analytique à partir de l'enquête P2CA de 2022.

Annexe V

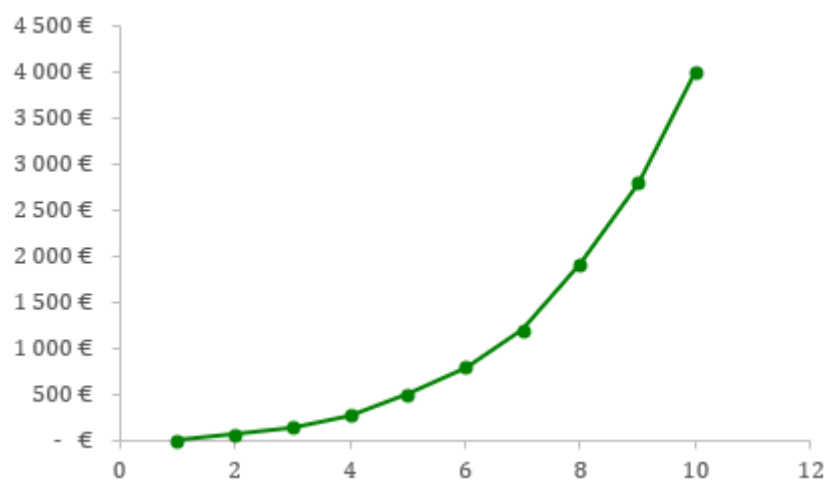
70 001 à 80 000	1 200	30,0 %	1,9 %
80 001 à 100 000	1 920	48,0 %	2,4 %
100 001 à 120 000	2 800	70,0 %	2,9 %
Supérieur à 120 000	4 000	100,0 %	3,6 %

Source : Mission.

Master			
Revenu global (en €)	Montant des droits de scolarité (en €)	Part du montant maximal des droits de scolarité (en %)	Part des droits de scolarité sur le montant de la tranche haute des revenus (en %)
Inférieur à 25 000	0	0,0 %	0,0 %
25 0001 à 30 000	90	1,8 %	0,3 %
30 001 à 38 000	180	3,6 %	0,5 %
38 001 à 48 000	350	7,0 %	0,7 %
48 001 à 58 000	630	12,6 %	1,1 %
58 001 à 70 000	1 000	20,0 %	1,4 %
70 001 à 80 000	1 500	30,0 %	1,9 %
80 001 à 100 000	2 400	48,0 %	2,4 %
100 001 à 120 000	3 500	70,0 %	2,9 %
Supérieur à 140 000	5 000	100,0 %	3,6 %

Source : Mission.

Graphique 11 : Progressivité du barème de droits d'inscription modulés selon la situation sociale des familles



Source : Mission.

Ce barème n'est qu'une hypothèse formulée à des fins de simulation. Elle constitue également une simplification : afin de réduire tout effet de seuil, la mission préconise un calcul individualisé établi à partir d'un algorithme national applicable à tous les établissements et tous les étudiants concernés. En outre, un tel barème devrait tenir compte de la composition des foyers pour représenter au mieux les facultés contributives de chaque foyer⁶⁸.

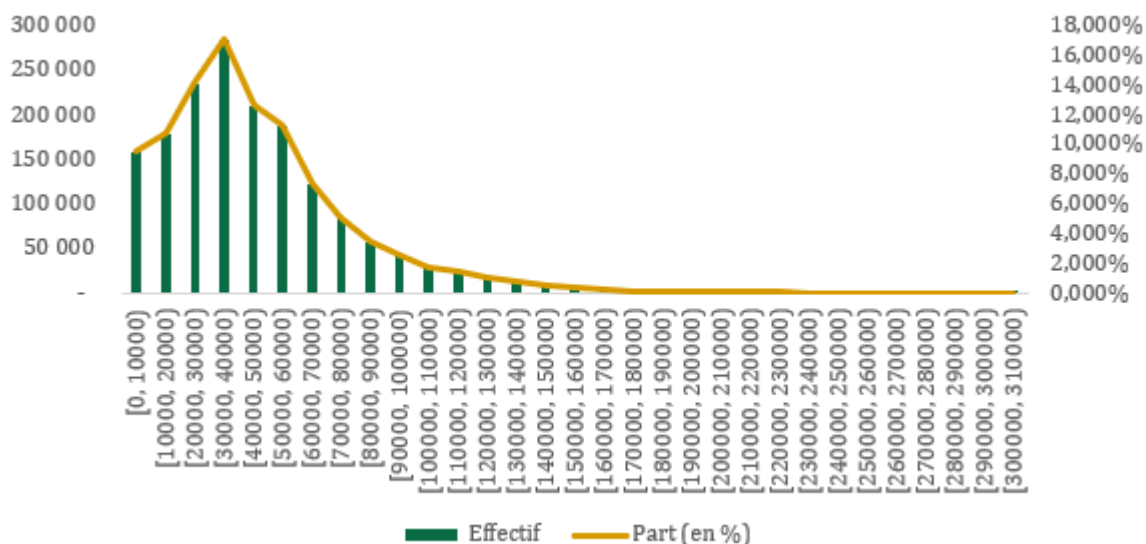
⁶⁸Les revenus utilisés dans la simulation pour déterminer les tranches et le calcul des frais d'inscription sont la somme des revenus simulés des deux parents sans tenir compte du nombre d'enfants. L'université Paris-Dauphine procède de manière similaire en tenant compte du revenu brut global des parents de l'année N-2, sans tenir compte des enfants à charge, mais elle applique néanmoins une réduction de 318€ pour les tranches de revenu intermédiaires (entre 70 000 € et 99 999 €) si la famille comporte plus d'un enfant en formation post bac ou lorsque la résidence fiscale de la famille est située hors Ile-de-France. D'autres établissements tiennent en revanche compte pour leur part du nombre d'enfants à charge pour le calcul des droits d'inscription. Ainsi, Sciences Po Paris se fonde sur l'ensemble des ressources du foyer fiscal auquel est rattaché l'étudiant, selon un périmètre défini par

Annexe V

La distribution sociale des étudiants est très concentrée sur les premières tranches du barème (cf. graphique 12) :

- ◆ 75 % des étudiants appartiennent à des foyers dont le revenu global est inférieur à 60 k€, donc 75 % paieront des droits d'au plus 504 € ;
 - 66 % appartiennent à des foyers dont le revenu global est entre 10 k€ et 60 k€ ;
 - seuls 12 % appartiennent à des foyers dont le revenu global est supérieur à 80 k€, donc seuls 12 % paieront des droits supérieurs à 1 200 €.

Graphique 12 : Distribution sociale des étudiants



Source : Mission à partir de la base de données SISE/AGLAÉ retraitée par le pôle sciences de données de l'inspection générale des finances, selon la méthodologie présentée dans l'encadré 5 (périmètre des universités).

La **procédure** serait la suivante :

- ◆ la DGESIP établirait un algorithme national, en s'appuyant sur l'expertise du CNOUS en la matière ;
- ◆ le calcul du montant dû par chaque étudiant serait ensuite réalisé par les CROUS à partir de l'algorithme et du dossier social étudiant (revenu brut global du foyer, situation familiale, etc.) ;
- ◆ une fois les étudiants affectés définitivement dans les établissements à la rentrée universitaire, les CROUS notifieraient aux établissements de leur académie de ressort le montant dû par chaque étudiant ;
- ◆ enfin, l'université serait chargée d'encaisser les droits d'inscription dus par ses étudiants.

l'établissement (c'est-à-dire quelle que soit leur nature ou origine et notamment toutes indemnités, avantages et revenus du foyer fiscal perçus sur l'année civile N-2 avant tout abattement, déduction ou charge), divisé par le nombre de parts qui compose le foyer (une part pour chaque personne constituant le foyer et une demi part pour chaque personne à charge du foyer, soit par exemple 4,5 parts pour un couple avec 3 enfants). Les IEP de Lille, Saint-Germain et Laye et Fontainebleau procèdent d'une façon proche mais en retenant le « revenu brut global » et en le divisant par le « nombre de parts » du foyer fiscal figurant à l'avis d'imposition (une part pour chaque parent, une demi-part fiscale pour les deux premiers enfants, puis une part fiscale par enfant au-delà soit par exemple pour un couple avec 3 enfants : 4 parts). Les IEP de Rennes, Toulouse, Strasbourg, Bordeaux, Grenoble, Lyon, tiennent compte du quotient familial (« revenu fiscal de référence » du foyer auquel l'étudiant est rattaché/nombre de parts mentionnés dans l'avis d'imposition).

L'augmentation modulée des droits d'inscription selon le revenu brut global des familles des étudiants nécessite, pour être mise en œuvre :

- ◆ la formalisation des transmissions informatisées et sécurisées des informations sur les étudiants entre la DGESIP/parcoursup et le CNOUS : revenu global brut du foyer, composition du foyer, etc. *via* le dossier social étudiant (DSE) ;
- ◆ la formalisation et la conclusion d'une convention entre le CROUS et les établissements afin d'organiser les modalités de transmission informatisée et sécurisée des informations sur le montant des droits d'inscription dus par leurs étudiants et le traitement des réclamations ;
- ◆ pour ces deux premiers points, un développement informatique est donc à prévoir.

Par ailleurs, le recrutement d'environ 500 ETP pendant trois mois au sein des CROUS pour traiter les 2 M de dossiers annuels est nécessaire. Dans la mesure où l'essentiel du traitement sera réalisé entre juin et octobre, le redéploiement temporaire de personnels ou le recrutement de vacataires sont à privilégier (en cas de recrutements de 500 vacataires pendant quatre mois à un coût salarial unitaire mensuel de 2 k€, le coût serait de 4 M€).

Enfin, une forte mobilisation des commissions sociales des universités est à prévoir pour traiter les réclamations, les évolutions particulières de revenu des familles par rapport au dernier revenu brut global disponible ($n-2$) et les demandes d'exonération.

Pour estimer le rendement de ce scénario, la mission a simulé les revenus des parents référents de l'étudiant à partir du code professions et catégories socioprofessionnelles (PCS) renseigné pour chacun des deux parents dans la base SISE des inscrits dans l'enseignement supérieur (cf. encadré 5).

Encadré 5 : Précisions méthodologiques sur la méthode de reconstitution des revenus du foyer pour simuler l'effet d'une modulation sociale des droits d'inscription

La simulation a été réalisée par le pôle sciences des données de l'inspection générale des finances.

Le salaire des parents est inféré à partir des déclarations annuelles de données sociales (DADS) pour l'année 2022, qui comporte à la fois les données du secteur privé et du secteur public. Pour chaque salarié, son salaire net est la somme des salaires de tous ses postes sur l'année, et sa PCS est celle du poste principal (poste le plus rémunérateur). La distribution des salaires se calcule sur l'ensemble des salariés d'une PCS à deux chiffres, hors apprentis et stagiaires. Pour chaque décile, le salaire retenu est la médiane du décile.

Pour les personnes dont la PCS commence par « 8 » dans SISE (sans activité professionnelle), aucun revenu n'est attribué. Pour les retraités (PCS commençant par « 7 ») le revenu attribué est celui du montant moyen de la pension totale nette (droit direct, droit dérivé et majoration pour trois enfants ou plus) en 2022, soit 1 662€⁶⁹.

Pour chaque parent un décile est tiré au sort, et le salaire correspondant est attribué. Si la PCS du parent numéro 1 est non renseignée, c'est la médiane du décile de la distribution générale des salariés qui lui est attribuée. Si la PCS du parent numéro 2 n'est pas renseignée, aucun revenu ne lui est attribué. Le revenu de la famille de l'étudiant est la somme des revenus des deux parents.

Aucune distinction n'est effectuée selon le pays de résidence.

⁶⁹ Fiche 05 - Le niveau des pensions, in Les retraités et les retraites – Édition 2024, Panoramas de la DREES, paru le 30/10/2024.

Annexe V

L'attribution de bourse est également simulée, afin d'être cohérente avec les niveaux de revenus tirés au sort. Pour chaque étudiant un nombre de parts est calculé à partir de la probabilité d'avoir un certain nombre de frères et sœurs⁷⁰. Cela permet d'obtenir une approximation du revenu fiscal par part. Enfin la même part de boursiers que dans la population d'étudiants en 2022-2023 est sélectionnée (environ 500 000 étudiants) en prenant les plus bas revenus par part.

La simulation du nombre d'enfants est donc utilisée uniquement pour répartir les bourses. Les revenus utilisés pour les tranches et le calcul des frais d'inscription sont la somme des revenus simulés des deux parents.

Source : Mission et pôle sciences des données de l'inspection générale des finances.

La mission estime que ce scénario générerait un rendement de 859 M€, soit des ressources propres supplémentaires de 503 M€ pour les universités.

Le rendement supplémentaire serait toutefois très disparate selon les typologies d'établissement :

- ◆ les établissements lettres et SHS et pluridisciplinaires sans santé sont ceux dont les recettes progresseraient le moins (81,7 % et 96,9 %) (cf. tableau 21 ; graphique 13) ;
- ◆ les trois établissements qui bénéficieraient de la plus grosse évolution de recettes en valeur absolue percevraient des recettes supplémentaires de 40,4 M€, 24,6 M€ et 22,1 M€, en raison d'un effet masse davantage qu'en raison de leur typologie. En revanche, les trois plus fortes hausses de recette en pourcentage d'évolution sont trois IEP (629,2 %, 497,6 % et 497,4 %). Seul un établissement verrait ses recettes diminuer (perte de 334 k€ soit une baisse de 43 %). Les deux établissements dont les recettes progresseraient le moins connaissent des évolutions de 10,6 % et de 10,8 %. Les établissements ultramarins sont ceux qui bénéficieraient le moins de la réforme puisque trois des quatre établissements les moins bénéficiaires (voire perdants pour le premier) sont situés en outre-mer (cf. tableau 22) ;
- ◆ des écarts se créeraient donc entre les établissements selon la distribution socio-économique de leurs étudiants.

Tableau 21 : Évolution (en € et en %) des recettes des typologies d'établissement en cas d'une modulation sociale des droits d'inscription

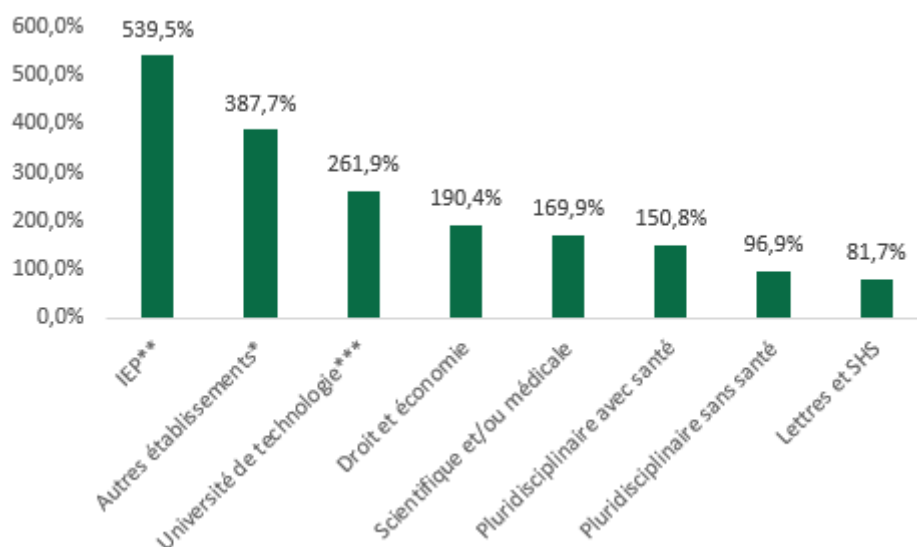
Typologie	Recettes actuelles de droit d'inscription	Recettes de droits d'inscription modulés socialement	Différence	Évolution (en %)
Université de technologie***	440 773	1 595 226	1 154 453	261,9 %
Droit et économie	23 569 019	68 452 578	44 883 559	190,4 %
Scientifique et/ou médicale	48 244 936	130 212 952	81 968 016	169,9 %
Pluridisciplinaire avec santé	189 790 598	475 938 310	286 147 712	150,8 %
Pluridisciplinaire sans santé	56 559 047	111 365 802	54 806 755	96,9 %
Lettres et SHS	36 771 306	66 814 494	30 043 188	81,7 %
Autres établissements*	105 655	515 304	409 649	387,7 %
IEP**				
Total	356 174 196	859 325 736	503 151 540	-

*Source : Mission à partir de données SISE/AGLAÉ retraitées par le PSD de l'IGF. Note de lecture : * PSL uniquement, ** Lille, Lyon et Rennes uniquement, *** INU Champollion uniquement.*

⁷⁰ Voir Insee, enquêtes Famille 1982, 1990 et 1999 et Toulemon, L. (2001). Combien d'enfants, combien de frères et sœurs depuis cent ans ? *Population Sociétés*.

Annexe V

Graphique 13 : Évolution (en %) des recettes des typologies d'établissement en cas d'application d'une modulation sociale des droits d'inscription



Source : Mission à partir de données SISE/AGLAÉ retraitées par le PSD de l'IGF.

Tableau 22 : Établissements (Étab.) les plus bénéficiaires et les moins bénéficiaires d'une modulation sociale des droits d'inscription

3 plus grosses évolutions (évo) en €		3 plus grosses évolutions (évo) en %		3 plus faibles évolutions (évo) en € et en %		
Étab.	Évo (en €)	Étab.	Évo (en %)	Étab.	Évo (en %)	Évo en montant (en €)
Étab. 1 (Pluridisciplinaire avec santé)	40 436 891	IEP a	629,20 %	Étab. X (Pluridisciplinaire avec santé)	-43,30 %	- 334 097,00
Étab. 2 (Scientifique et/ou médicale)	24 622 173	IEP b	497,60 %	Étab. Y (Pluridisciplinaire sans santé)	10,60 %	277 960,00
Étab. 3 (Pluridisciplinaire avec santé)	22 087 892	IEP c	497,40 %	Étab. Z (Pluridisciplinaire sans santé)	10,80 %	67 435,00

Source : Mission à partir de données SISE/AGLAÉ retraitées par le PSD de l'IGF.

La modulation des droits d'inscription selon le revenu des familles présente deux principaux avantages :

- ◆ **elle est conforme à la jurisprudence du Conseil d'État du 1^{er} juillet 2020** : d'une part, le montant maximal des droits demeure « modique » dès lors qu'il s'établit environ à 40 % du coût de la formation et, d'autre part, les montants tiennent compte « des capacités financières des étudiants » ;
- ◆ **elle corrige le caractère régressif de la dépense publique d'enseignement supérieur.**

Elle présente toutefois **quatre inconvénients** :

- ◆ premièrement, **les frais d'inscription n'ont pas vocation, en eux-mêmes, à être redistributifs**, si bien qu'une modulation sociale mobiliserait les droits d'inscription pour un nouvel objectif de politique publique pour lequel ils ne sont pas initialement conçus. En outre, cet outil de redistribution s'ajouterait à d'autres dispositifs en vigueur prévus pour corriger le caractère régressif de la dépense publique de l'enseignement supérieur, au premier rang desquels les bourses. Enfin, la progressivité des droits d'inscription selon le revenu s'ajouterait au barème progressif de l'impôt sur le revenu, conçu pour être redistributif ;
- ◆ deuxièmement, bien que la mission préconise un calcul individualisé à partir d'un algorithme national, la modulation des droits d'inscription selon le revenu des parents induira des **effets de seuil en fonction de la progression dans la distribution des revenus** ;
- ◆ troisièmement, son application génèrerait des **charges administratives et humaines pour le CNOUS et les établissements** :
 - pour les CROUS, la mission estime, à la suite d'un entretien avec le CNOUS, qu'au moins 234 équivalents temps plein seraient nécessaires pour réaliser les calculs individualisés et notifier aux universités les droits d'inscription dus par les 2 M d'étudiants⁷¹. Le surcoût pourrait s'élever jusqu'à 8 M€,
 - pour les établissements, des ressources humaines devraient être allouées au traitement des cas particuliers et des réclamations ainsi que des demandes d'exonération, notamment en renforçant leurs commissions sociales,
- ◆ enfin, **les recettes de droits d'inscription seraient différenciées entre établissements selon la situation socio-économique des familles de leurs étudiants, induisant de potentielles inégalités entre eux**. Un éventuel mécanisme de péréquation ou de compensation serait à prévoir pour atténuer les inégalités entre universités, renforçant la complexité du système, et son coût administratif.

La mission a étudié un mécanisme de compensation et un mécanisme de péréquation entre universités pour limiter les effets inégalitaires entre établissements de ce scénario.

Ces mécanismes partent de l'application d'un rendement théorique moyen par étudiant en licence et en master, si tous les établissements étaient composés d'étudiants au profil social moyen similaire. La mission a ensuite calculé l'écart entre le rendement effectif simulé pour chaque établissement de l'application de droits modulés socialement et le rendement théorique moyen. Les établissements dont le rendement effectif simulé est inférieur au rendement théorique moyen verraient leur subvention majorée à due concurrence, tandis que ceux dont le rendement effectif théorique moyen est supérieur au rendement effectif simulé verraient leur subvention réduite à due concurrence.

Le coût pour les finances publiques serait donc neutre.

Dans un dispositif de compensation, l'État compenserait les « perdants » à hauteur de la différence entre le rendement théorique moyen et le rendement effectif simulé. La mission en estime le coût pour l'État à 73 M€. Ce coût est détaillé *infra*.

⁷¹ Cette estimation a été réalisée à partir, d'une part, du nombre d'ETP aujourd'hui consacrés par les CROUS à l'instruction des dossiers sociaux étudiants, à savoir près de 4 000 DSE/ETP, et, d'autre part, du nombre d'étudiants (2 M), sachant que les CROUS traitent d'ores et déjà 1, 065 millions de dossiers annuellement. 234 ETP sont donc nécessaires, représentant un coût chargé de 7 M€. Si fait l'hypothèse que les établissements auront besoin de renforts ponctuels pour traiter les cas particuliers, représentant 15% des effectifs supplémentaires mis en place par les CROUS, le coût global s'élève à 8 M€.

3.2.4. L'augmentation modulée des frais d'inscription selon les coûts de formation par discipline, qui générerait 2,2 Md€ de recettes supplémentaires, adapte le coût des études à celui de la formation dans chaque discipline et envoie un signal-prix, mais ne corrige pas le caractère régressif de la dépense publique d'enseignement supérieur

Le quatrième scénario élaboré et simulé par la mission consiste en une augmentation modulée des droits d'inscription en fonction du coût de la formation dans chaque discipline.

Le montant des droits d'inscription serait égal à 40 % du coût analytique de formation par discipline et varierait, selon les filières et le niveau, entre 1 284 € et 5 022 € (cf. tableau 23).

Tableau 23 : Coût analytique de la formation par discipline et montant des droits d'inscription

Niveau	Filière	Coût analytique de la formation (en €)	Droits d'inscription à hauteur de 40 % des coûts de formation (en €)
Diplôme d'ingénieur	Mathématiques, sciences et technologies de l'information et de la communication	10 072	4 029
	Science de la matière, de la terre et de l'univers	12 554	5 022
	Sciences du vivant	11 544	4 618
	Sciences humaines et sociales	5 637	2 255
	Moyenne	10 237	4 095
Diplôme universitaire technologique	Mathématiques, sciences et technologies de l'information et de la communication	11 286	4 514
	Science de la matière, de la terre et de l'univers	12 090	4 836
	Sciences du vivant	10 155	4 062
	Sciences humaines et sociales	7 664	3 066
	Moyenne	9 634	3 854
Licence	Mathématiques, sciences et technologies de l'information et de la communication	5 810	2 324
	Science de la matière, de la terre et de l'univers	6 267	2 507
	Sciences du vivant	4 651	1 860
	Sciences humaines et sociales	3 209	1 284
	Moyenne	3 743	1 497
Licence professionnelle	Mathématiques, sciences et technologies de l'information et de la communication	7 859	3 144
	Science de la matière, de la terre et de l'univers	9 319	3 728
	Sciences du vivant	7 234	2 894
	Sciences humaines et sociales	5 636	2 254
	Moyenne	6 545	2 618
Master	Mathématiques, sciences et technologies de l'information et de la communication	7 625	3 050
	Science de la matière, de la terre et de l'univers	9 724	3 890
	Sciences du vivant	6 560	2 624
	Sciences humaines et sociales	4 926	1 970
	Moyenne	5 474	2 190

Source : Mission à partir de l'enquête P2CA 2022 sur le coût des formations.

Annexe V

Ces montants seraient calculés nationalement par la DGESIP, sur la base des éléments de comptabilité analytique collectés auprès des établissements, avant d'être transmis aux établissements, qui seraient chargés d'encaisser les droits d'inscription de leurs étudiants.

L'augmentation modulée des droits d'inscription selon le coût de la formation nécessite, pour être mise en œuvre :

- ◆ un calcul régulièrement actualisé et transparent des coûts de la formation ;
- ◆ la transmission informatisée par la DGESIP des montants de droits d'inscription pour chaque formation aux établissements ;
- ◆ un renforcement des bourses du CNOUS ;
- ◆ le développement de prêts garantis par l'État.

Les recettes supplémentaires estimées sont de **2,5 Md€**.

La modulation des droits d'inscription selon le coût de la formation présente les avantages suivants :

- ◆ elle adapte les droits d'inscription au coût de la formation ;
- ◆ elle responsabilise les étudiants sur le coût de la formation ;
- ◆ elle adapte les recettes perçues par les établissements aux formations qu'ils dispensent ;
- ◆ elle est conforme à la jurisprudence du Conseil d'État qui a, dans le cas d'espèce des frais différenciés applicables aux extracommunautaires, déjà jugé que des frais à hauteur de 40 % du coût de la formation demeuraient modiques⁷².

Elle présente néanmoins les inconvénients suivants :

- ◆ elle génère des effets de seuil en fonction de la progression dans les études, dès lors que les montants payés en master ou en école d'ingénieur sont plus élevés que ceux acquittés en licence ;
- ◆ l'effet de seuil pour les non-boursiers serait important ;
- ◆ elle ne corrige pas le caractère régressif des dépenses d'enseignement supérieur ;
- ◆ elle pourrait dissuader certains étudiants de poursuivre des études supérieures ;
- ◆ elle induirait des charges administratives et humaines pour les établissements, dès lors que des ressources humaines devraient être allouées au traitement des cas particuliers, des réclamations et des demandes d'exonération, notamment en renforçant leurs commissions sociales ;
- ◆ elle accentuerait les différences de revenus entre les établissements selon les formations qui y sont dispensées et nécessiterait un éventuel mécanisme de compensation ou de péréquation pour atténuer ces inégalités induites, renforçant la complexité du système ;

Ce scénario doit être assorti d'un renforcement des bourses afin de garantir l'égal accès à l'enseignement supérieur dont le coût pour les finances publiques est évalué à 443 M€.

En outre, pour traiter des demandes d'exonération ou des réclamations, le recrutement de gestionnaires administratifs sera nécessaire, dont la mission évalue le coût à 3 M€.

Le coût pour les finances publiques serait donc de **446 M€** environ. Le rendement net de la mesure serait alors de 2,1 Md€ environ.

⁷² Décision du 1^{er} juillet 2020.

3.2.5. Pour que l'égal accès à l'instruction demeure garanti, l'augmentation uniforme ou modulée selon le coût des formations des droits d'inscription doit être accompagnée d'une réforme des bourses, d'un dispositif d'aides, voire de l'extension du prêt garanti par l'État

La direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle étudie une refonte du niveau des bourses afin de mieux cibler les bénéficiaires et de remédier aux effets de seuil existant (cf. encadré 6).

Encadré 6 : Projet de refonte des bourses étudié par la DGESIP

Les réflexions menées par la DGESIP ont identifié **deux principales limites** au système actuel des bourses sur critères sociaux (BCS) :

- d'une part, le système introduit des **effets de seuil** et une forte dégressivité, notamment entre les échelons 0 bis et 3 et entre les échelons 1 et 2 (écart de BCS supérieur à 700 € entre chaque échelon) ;
- d'autre part, la **faible lisibilité** : pour un même échelon de bourse, les revenus annuels peuvent varier de 66 k€. Il en résulte une instabilité des bourses, voire un risque de perte de bourse.

Le futur système étudié par la DGESIP comprendrait deux étapes : une étape d'éligibilité liée à la prise en compte du revenu et du quotient familial, qui détermine l'éligibilité, et une étape liée au calcul de la bourse. La future bourse serait composée d'un socle et de bonus éventuels selon la fratrie, la distance de l'étude, la décohabitation sociale éventuelle, le handicap, la situation d'aidant et le territoire (notamment l'outre-mer).

La DGESIP travaille en parallèle à l'élaboration d'un nouveau système d'information dont les objectifs sont :

- pour les étudiants : réduire les justificatifs demandés, atteindre le « dites-le nous en une fois », alléger le parcours étudiant, favoriser l'accès au droit ;
- pour les gestionnaires des bourses : faciliter le traitement et l'instruction des dossiers, adapter la réglementation pour permettre un traitement harmonisé des situations individuelles, simplifier la gestion des demandes de révision ;
- pour la DGESIP et les CROUS : mieux gérer et piloter l'activité, obtenir des données en temps réel, disposer d'un outil plus réactif.

Source : Mission à partir d'un document de présentation transmis par la DGESIP.

Afin d'assurer l'accès des étudiants issus des ménages situés dans les premiers déciles de la distribution des revenus, la mission préconise d'instaurer une aide complémentaire non exonérante du paiement des droits d'inscription. Cette aide pourrait être équivalente à un tiers des droits d'inscription, soit 943 € par an pour les étudiants de licence et 1 280 € pour ceux en master et en doctorat. Elle ciblerait les 25 % d'étudiants non boursiers issus des ménages situés dans les premiers déciles, soit des étudiants dont le revenu brut global du foyer est inférieur à 30 000 € par an. La mission a estimé le coût de cette aide complémentaire à 316 M€⁷³.

Par ailleurs, la mission préconise d'assortir la hausse uniforme des droits d'inscription d'un renforcement des bourses, mais également d'une extension des prêts étudiants garantis par l'État (PEGE) *via* Bpifrance.

Ces prêts sont d'un montant maximal de 20 000 € et garantis par Bpifrance à hauteur de 70 % (cf. encadré 7). Bpifrance perçoit à cette fin une dotation de l'État inscrite au programme 231 « Vie étudiante », d'un montant de 4,2 M€ au projet de loi de finances pour 2024⁷⁴ (6,5 M€ en gestion).

⁷³ 289 391 étudiants seraient concernés, dont 161 320 en licence, 114 685 en master.

⁷⁴ Source : Projet annuel de performance (PAP) du programme 361 « Vie étudiante »

Encadré 7 : Présentation synthétique du prêt étudiant garanti par l'État

Depuis 2008, le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche a confié à Bpifrance la mission de garantir le prêt étudiant garanti par l'État (PEGE). Ce prêt vise à aider les étudiants français ou ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen justifiant de deux ans de résidence régulière ininterrompue au moment de la conclusion du prêt à condition d'être âgé de moins de 28 ans et de ne pas avoir de garant. Le montant maximum du prêt est de 20 000 €, couverts par Bpifrance à hauteur de 70 %. Bpifrance ne garantit que les prêts conclus avec les établissements bancaires partenaires : Société générale (et sa filiale à La Réunion et à Mayotte la Banque française commerciale Océan Indien), Crédit mutuel, CIC, Banques populaires, Caisses d'épargne, La Banque postale et les caisses régionales du Crédit agricole.

20 000 prêts concernés d'une moyenne 13 000 € sont garantis, soit une couverture par Bpifrance de 9 100 € par prêt et un risque assumé de 182 M€ sur un montant de prêt total de 260 M€ (cf. tableau 24). L'effet de levier pour le financement public est de 40⁷⁵.

Tableau 24 : Nombre et montant des prêts étudiants garantis par l'État

Nombre de prêts	Montant moyen des prêts (en €)	Montant total des prêts (en M€)	Taux de couverture (en %)	Couverture d'un prêt (en €)	Montant total de la couverture (en M€)
20 000	13 000	260	70 %	9 000	260

Source : Mission à partir de données transmises par Bpifrance.

Ces prêts sont contractés par des étudiants âgés en moyenne de 22 ans et couvrent à 42 % les droits d'inscription et 58 % les autres postes de dépenses (transport, logement, etc.). Les catégories socio-professionnelles des familles des bénéficiaires des prêts sont pour 45 % des employés, 20 % des cadres et professions intellectuelles supérieures, 15 % des artisans, 9 % sans activité professionnelle et 4 % des retraités.

Source : Mission à partir du site internet de Bpifrance, d'un entretien avec Bpifrance, du projet annuel de performance du programme 361 « vie étudiante ».

Dès lors que le montant moyen des prêts est aujourd'hui de 13 000 € et que, sur ces 13 000 €, 42 % couvrent des droits de scolarité, l'augmentation des droits d'inscription proposée par la mission devrait s'accompagner d'une augmentation du plafond du prêt de 20 000 € à 30 000 €.

Sur demande de la mission, Bpifrance a estimé qu'une augmentation du nombre d'emprunts de 6 400 à 180 000 et une hausse du montant moyen de l'emprunt de 6 000 € à 12 000 € nécessiteraient une hausse de la dotation de l'État à Bpifrance de 2,1 M€ à 157,5 M€ (cf. tableau 25) :

- ◆ au minimum, une augmentation de 6 400 emprunts demanderait une hausse de la dotation de l'État à Bpifrance de 2,1 M€ à 5,6 M€ en fonction de l'augmentation du nombre moyen de l'emprunt ;
- ◆ au maximum, une augmentation de 180 000 emprunts demanderait une hausse de la dotation de l'État à Bpifrance de 58,5 M€ à 157,5 M€ en fonction de l'augmentation du nombre moyen de l'emprunt.

⁷⁵ Pour 1 € de financement public, 40 € peuvent être prêtés.

Tableau 25 : Besoin de dotation supplémentaire (en M€) de l'État à Bpifrance selon différentes hypothèses de hausse du nombre d'emprunts et du montant moyen de l'emprunt

Nombre d'emprunts	Hausse du montant moyen de l'emprunt		
	Situation actuelle	+6 000 €	+12 000 €
6 400	2,1	3,4	5,6
50 000	16,3	26,6	43,8
100 000	32,5	53,2	87,5
150 000	48,8	79,8	131,3
180 000	58,5	95,8	157,5

Source : Estimations Bpifrance.

Par ailleurs, la mission souligne que les établissements devront prendre en compte, d'une part, la possible sortie, par les étudiants, du foyer fiscal de leurs parents afin de réduire les droits de scolarité dont ils devraient s'acquitter et, d'autre part, la possible absence de prise en charge financière des étudiants par leurs parents, quand bien même ceux-ci disposeraient de revenus élevés. Pour l'ensemble de ces situations individuelles, les établissements pourraient s'appuyer, comme c'est déjà le cas à SciencesPo ou à Dauphine, sur leurs commissions sociales. Sur le modèle de ce qui est pratiqué par SciencesPo ou le CROUS, l'indépendance fiscale est conditionnée à la démonstration de deux critères : la production d'un avis fiscal individuel et, d'autres conditions, par exemple celle d'avoir été salarié la même année.

3.3. Une augmentation uniforme et à déterminer des droits d'inscription, assortie d'une extension du dispositif de prêt étudiant garanti par l'État et d'une réforme des bourses, génèrerait des recettes importantes

À titre subsidiaire, la mission recommande de n'appliquer les évolutions de droits d'inscription qu'elle propose que pour les étudiants des établissements de l'enseignement public entrant respectivement en première année de licence (ou équivalent) et en première année de master (ou équivalent) de telle sorte à ce que, dans un principe de visibilité du coût des études, les étudiants déjà engagés dans un cursus de licence (ou équivalent) ou de master (ou équivalent) continuent de s'acquitter des frais déterminés et indexés sur l'inflation. Cette entrée en début de cycle est conforme à un avis rendu par le Conseil d'État en 2018 à la demande de la DGESIP⁷⁶.

Aussi, les recettes supplémentaires estimées par la mission ne porteront qu'en « année pleine », à savoir au moins trois ans après l'entrée en vigueur du nouveau système, lorsque les étudiants engagés ne seront plus en formation.

Les avantages et inconvénients de chacun des scénarios présentés sont synthétisés dans le tableau 26.

⁷⁶ CE 25/10/2018 avis sur les montants des droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur (non publié) « Les droits d'inscription universitaires sont fixés annuellement par la voie réglementaire. Leur augmentation d'une année sur l'autre ne peut en conséquence porter atteinte à la garantie des droits, affirmée à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, en tant qu'elle protège une situation légalement acquise. Toutefois, le Conseil d'État recommande, comme le Gouvernement en a l'intention, de ne pas appliquer la mesure envisagée aux étudiants étrangers déjà engagés en France dans un cycle d'enseignement supérieur. Une variation significative du montant des droits d'inscription intervenant en cours de cycle serait en effet susceptible de méconnaître la garantie des droits en remettant en cause les effets que les intéressés pouvaient légitimement attendre de leur inscription en début de cycle sur la base d'un montant de droits donné. »

Tableau 26 : Synthèse des avantages et inconvénients des scénarios de hausse des droits d'inscription

Scénarios	Avantages	Inconvénients
1. Hausse uniforme, prêts étudiants garanties par l'État (PEGE) et réforme des bourses	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplicité et prévisibilité des ressources pour les EPSCP ▪ Rendement important ▪ Effet de levier budgétaire <i>via</i> la garantie des prêts ▪ Lissage de l'effet de seuil du bas de l'échelle des droits d'inscription ▪ Responsabilisation des étudiants 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Endettement des étudiants les plus modestes ▪ Coût budgétaire de l'extension des bourses ▪ Interaction des nouvelles bourses avec d'autres prestations sociales ▪ Correction très limitée du caractère régressif de la dépense d'ES ▪ Recettes différenciées entre EPSCP selon le taux de boursiers (exonérés de droits d'inscription) : compensation ou péréquation
2. Hausse uniforme, prêts à remboursement contingent (PARC)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplicité et prévisibilité des ressources pour les EPSCP ▪ Rendement important ▪ Moindre aversion au risque pour les étudiants le plus modestes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dispositif à créer pour assurer le remboursement contingent ▪ Aléa moral des étudiants sur le remboursement du prêt ▪ Incompatible avec un fort taux d'échec en premier cycle ▪ Recettes différenciées entre EPSCP selon le taux de boursiers (exonérés de droits d'inscription) : compensation ou péréquation
3. Hausse modulée selon le coût des formations par discipline et réforme des bourses	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplicité et prévisibilité des ressources pour les EPSCP ▪ Meilleure adéquation coût / recettes pour les EPSCP ▪ Rendement important 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coût budgétaire de l'extension des bourses ▪ Interaction des nouvelles bourses avec d'autres prestations sociales ▪ Recettes différenciées entre EPSCP selon le taux de boursiers (exonérés de droits d'inscription) : compensation ou péréquation
4. Hausse modulée selon les revenus du foyer	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Correction partielle du caractère régressif de la dépense d'ES ▪ Compatibilité certaine avec la jurisprudence du Conseil d'État 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rendement modeste ▪ Charge administrative de l'individualisation pour EPSCP et CROUS ▪ Recettes différenciées entre EPSCP selon le profil social des étudiants : compensation ou péréquation ▪ Interaction mal maîtrisée avec d'autres prestations sociales

Source : Mission.

Leur rendement pour les établissements comme leur coût pour l'État variant (cf. tableau 27) :

Annexe V

- ◆ **la hausse uniforme des droits d'inscription assortie à un mécanisme de prêts étudiants garantis par l'État et d'une aide complémentaire est le scénario offrant le rendement supplémentaire pour les établissements le plus élevé (3 Md€), mais au coût pour les finances publiques le plus élevé (603 M€),** correspondant à la somme des recrutements nécessaires dans les CROUS (3 M€), du montant de l'aide complémentaire (443 M€) et de la dotation supplémentaire à Bpifrance (158 M€). Le rendement « net » serait de 2,5 Md€ ;
- ◆ **la hausse uniforme assortie d'un mécanisme de prêts contingents (PARC) offre un rendement net légèrement inférieur à la hausse uniforme assortie à la fois du PEGE et de l'aide complémentaire, en raison du coût budgétaire élevé de la dotation budgétaire associée au PARC ;**
- ◆ **la modulation sociale des droits d'inscription est le scénario offrant le montant de recettes supplémentaires pour les établissements le plus faible (503 M€), mais au coût pour les finances publiques également le plus faible.** Son coût pour les finances publiques serait soit de 8 M€ (prise en compte des recrutements dans les CROUS) en cas d'une péréquation entre établissements *via* la SCSP soit de 71 M€ en cas d'une compensation des établissements « perdants » par l'État (65,4 M€ + 6 M€ de recrutements dans les CROUS). Le rendement « net » (recettes supplémentaires pour les établissements moins coût pour les finances publiques) serait de 496 M€ ;
- ◆ **la hausse des droits d'inscription modulée selon le coût des formations par discipline assortie à un mécanisme de prêts étudiants garantis par l'État offre des rendements supplémentaires élevés pour les établissements (2,2 Md) et un coût pour les finances publiques de 445 M€,** correspondant à la somme des recrutements nécessaires dans les CROUS (3 M€) et du montant de l'aide complémentaire (443 M€). Le rendement « net » serait de 1,7 Md€.

Tableau 27 : Effet financier (en M€) des scénarios de hausse des droits d'inscription

En M€	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
Recettes totales pour les EPSCP	3 449	3 449	2 525	859
Recettes supplémentaires (A)	3 093	3 093	2 169	503
Coût pour les finances publiques (B)	603	1 035	445	8
<i>dont recrutement de gestionnaires administratifs</i>	3	-	3	8
<i>dont coût des bourses supplémentaires</i>	443	-	443	-
<i>dont coût budgétaire du prêt garanti/contingent⁷⁷</i>	158	1 035	-	-
Rendement supplémentaire net au périmètre État et ODAC (A-B)	2 490	2 058	1 724	496

Source : Mission, sur le périmètre des universités.

La hausse des droits d'inscription constitue un levier pertinent et rapidement mobilisable de développement des ressources propres des établissements. Il constitue en outre la seule ressource propre générant un effet direct et significatif sur leurs recettes.

Proposition n° 3: Augmenter les droits d'inscription des diplômes nationaux à un niveau fixé par arrêté du ministre en fonction du rendement financier souhaité et assortir cette hausse par des mesures d'accompagnement(DGESIP, DB).

⁷⁷ En Angleterre, la subvention gouvernementale au système de financement des étudiants à long terme est définie comme le pourcentage de la valeur nominale des prêts émis chaque année qui ne devrait pas être remboursé, une fois la valeur future des remboursements actualisée au taux d'actualisation fixé par le Trésor britannique. Elle est estimée, sur les prêts émis en 2023-2024 pour les étudiants de premier cycle à temps plein existants, à 30 %, tandis que pour les nouveaux étudiants, elle est estimée à 29 %. Elle devrait être supérieure en France compte tenu de l'absence de sélection des étudiants en licence, et du taux d'échec qu'on y observe.

Proposition n° 4 (de l'IGF) : Augmenter les droits d'inscription en parallèle de l'extension du dispositif de prêt étudiant garanti par l'État et d'une réforme des bourses, permettant de lisser les effets de seuil de l'entrée dans les droits d'inscription (DGESIP, DB).

La hausse des droits d'inscription pourrait trouver à s'appliquer dans les écoles d'ingénieurs publiques. Le cadre législatif, réglementaire et jurisprudentiel présenté en partie 1.1.2 rend possible l'application de droits d'inscription supérieurs aux critères de modicités définis pour les diplômes nationaux. Le conseil d'administration de ces établissements est donc compétent pour déterminer les taux annuels des droits dus pour l'inscription à la préparation des diplômes qui leur sont propres, et partant, ceux des diplômes d'ingénieur. De plus, sous la réserve d'une expertise juridique complémentaire de ce point, l'État pourrait, par conséquent, renvoyer les modalités de fixation de ces droits aux écoles d'ingénieurs et des universités disposant d'écoles d'ingénieurs internes.

L'État pourrait alors déterminer un plancher et un plafond de droits d'inscription. Dans ce cadre, les établissements seraient libres de déterminer leurs droits d'inscription.

Proposition n° 5 : Permettre aux écoles d'ingénieurs de fixer librement leurs droits d'inscription dans le respect d'un plancher et d'un plafond déterminés par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche (DGESIP, DB).

Liste des propositions

Proposition n° 1 : Supprimer la réduction d'impôt accordée au titre des frais de scolarité des enfants poursuivant des études supérieures (DLF, DGESIP).

Proposition n° 2 : Renforcer, par une circulaire, le contrôle par le rectorat du respect du plafond de 10 % d'exonérations prévu par l'article R. 719-50 du code de l'éducation (DGESIP).

Proposition n° 3: Augmenter les droits d'inscription des diplômes nationaux à un niveau fixé par arrêté du ministre en fonction du rendement financier souhaité et assortir cette hausse par des mesures d'accompagnement(DGESIP, DB).

Proposition n° 4 (de l'IGF) : Augmenter les droits d'inscription en parallèle de l'extension du dispositif de prêt étudiant garanti par l'État et d'une réforme des bourses, permettant de lisser les effets de seuil de l'entrée dans les droits d'inscription (DGESIP, DB).

Proposition n° 5 : Permettre aux écoles d'ingénieurs de fixer librement leurs droits d'inscription dans le respect d'un plancher et d'un plafond déterminés par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche (DGESIP, DB).

ANNEXE VI

Valorisation du patrimoine immobilier des établissements publics d'enseignement supérieur

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	1
1. LE PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE S'ÉLÈVE À 16,3 M DE MÈTRES CARRÉS. SA RÉPARTITION HÉTÉROGÈNE NE FAIT PAS L'OBJET D'UN DIAGNOSTIC ÉTENDU, QUI POURRAIT POURTANT ÊTRE LE PRÉALABLE À UNE INTENSIFICATION DES USAGES	3
1.1. Avec 16,3 M de mètres carrés, l'enseignement supérieur et la recherche représentent 16,8 % des surfaces utiles brutes de l'État, affectées pour 33 % aux activités d'enseignement.....	3
1.2. Le parc immobilier est dans un état de santé légèrement inférieur à celui de l'immobilier de l'État	4
1.3. Les taux d'occupation des 33 % de surfaces dédiées à l'enseignement font l'objet d'un suivi, et les ratios de mètres carrés par étudiant et de mètres carrés par agent connaissent de fortes disparités.....	5
2. DES POSSIBILITÉS DE VALORISATION DE L'IMMOBILIER EXISTENT, ET ONT ÉTÉ MISES EN ŒUVRE PAR CERTAINES UNIVERSITÉS, POUR UN MONTANT ANNUEL MOYEN IDENTIFIÉ DE 51 M€ ENTRE 2019 ET 2023	8
2.1. Les recettes de location des établissements, dont la comptabilisation est imparfaite, représentent en moyenne 51 M€ entre 2019 et 2023.....	8
2.2. Les opérations de valorisation identifiées par la mission concernent principalement des locations	10
2.3. Les universités ne se sont pas pleinement emparées de la fonction immobilière, limitant leur capacité à valoriser le patrimoine qu'elles occupent	14
2.3.1. <i>La dévolution de l'immobilier a donné de plus larges possibilités de valorisation immobilière aux universités concernées</i>	<i>14</i>
2.3.2. <i>La perspective de valorisation du patrimoine immobilier des établissements est limitée par leur appropriation disparate et insuffisante des enjeux immobiliers.....</i>	<i>15</i>
2.4. Les stratégies immobilières des établissements peuvent recouvrir des objectifs variés, pour certains porteurs de possibilités futures de valorisation	16
2.4.1. <i>Modernisation des infrastructures pour améliorer l'attractivité.....</i>	<i>16</i>
2.4.2. <i>Transition énergétique et durabilité.....</i>	<i>16</i>
2.4.3. <i>Développement des capacités d'accueil</i>	<i>17</i>
2.4.4. <i>Rationalisation et mutualisation des espaces.....</i>	<i>17</i>
2.4.5. <i>Amélioration des conditions de vie et d'inclusion.....</i>	<i>17</i>
3. LES MONTAGES CONTRACTUELS PERMETTENT DE COMPENSER DES CAPACITÉS D'EMPRUNT LIMITÉES	18
3.1. Les universités ont des possibilités limitées, d'endettement du fait de leur statut d'opérateur avec la qualité d'ODAC.....	18
3.2. Les établissements ont rénové une partie de leurs campus grâce à des contrats de partenariat qui peuvent permettre de réduire les délais des opérations, mais engendrent des surcoûts.....	20

3.2. Les établissements ont rénové une partie de leurs campus grâce à des contrats de partenariat qui peuvent permettre de réduire les délais des opérations, mais engendrent des surcoûts.....	20
3.3. Les possibilités d'expérimentation de tiers-financement ouvertes en 2023 en complément du contrat de performance énergétique ont été utilisées à ce jour uniquement par l'université d'Aix-Marseille.....	22
3.4. Au moins deux établissements ont engagé une réflexion sur les sociétés universitaires locales immobilières, pour optimiser la gestion du patrimoine immobilier et qui ouvrent des possibilités de financement.....	24
3.4.1. <i>Créées par la loi « 3DS » du 21 février 2022, les SULI permettent aux établissements de créer des sociétés avec des acteurs publics et privés et faciliter la gestion et la valorisation de leur patrimoine immobilier.....</i>	<i>24</i>
3.4.2. <i>Pour mener à bien son projet de rénovation immobilière, l'université de Rennes a créé en septembre 2024 la filiale Kampus 2050, sous forme d'une société par actions simplifiées.....</i>	<i>25</i>
3.4.3. <i>L'université de Bordeaux projette de créer une SULI pour mener à bien sa stratégie de valorisation immobilière.....</i>	<i>26</i>
4. EN COMPLÉMENT DE LA MOBILISATION DE FINANCEMENTS TIERS, UN COMPARTIMENT DE SCSP DÉDIÉ À L'IMMOBILIER POURRAIT PERMETTRE DE RENDRE VISIBLES LES BUDGETS ALLOUÉS À L'ENTRETIEN DE L'IMMOBILIER, ET DE FAIRE CONVERGER LES ÉTABLISSEMENTS VERS LA RATIONALISATION DE LEURS SURFACES.....	26

Synthèse

La valorisation du patrimoine immobilier représente un levier de ressources propres pour les établissements publics d'enseignement supérieur.

Le patrimoine immobilier de l'enseignement supérieur et de la recherche représente 16,3 millions de mètres carrés (Mm²) de surface utile brute (SUB)¹ en 2023, répartis sur environ 6 493 bâtiments, dont 13,7 Mm² affectés aux universités². Il est le deuxième le plus important de l'État en termes de SUB derrière les armées (16,3 Mm² contre 25,0 pour les armées) et représente ainsi 17,0 % de la SUB totale de l'État.

Ce patrimoine, qui présente un état de santé comparable au reste du patrimoine de l'État quoique très légèrement plus dégradé, n'est donc pas moins valorisable que le reste du patrimoine immobilier de l'État. Il est principalement utilisé à des fins d'enseignement et de recherche, activités pour lesquelles 47 % des surfaces sont dédiées. Le taux d'occupation des bâtiments universitaires, donnée qui doit être utilisée avec précaution, est hétérogène selon les établissements et leur typologie. La pertinence de la cible de 16 m² de SUB/résident et un plafond de 18 m² SUB/résident pour les établissements publics de l'enseignement supérieur peut être relativisée, car seules les activités administratives de ceux-ci sont concernées par la circulaire instaurant ; l'intensification de l'utilisation des locaux doit pour autant être poursuivie par les établissements, dans le cadre de leur stratégie, pour renforcer le potentiel de valorisation (locations voire cessions) de l'immobilier.

La mission recommande donc d'établir, pour l'ensemble des EPSCP, un référentiel de dimensionnement du patrimoine immobilier fondé sur des données d'activité. Ceci permettra aux établissements d'une part de définir un modèle rationnel d'allocation des ressources à moyen terme et d'autre part de calibrer leurs projets de densification, de rénovation ou de construction.

La plupart des établissements valorisent insuffisamment leur patrimoine immobilier et mobilisent peu les leviers existants de financement et de gouvernance. Les recettes identifiées dans les comptes des établissements par la mission s'élèvent en moyenne à 51 M€ depuis 2019, avec cependant des variations importantes dans certains établissements. Ces recettes sont en large partie issues de locations. Si la mission a recensé plusieurs initiatives et exemples de valorisation efficace du patrimoine immobilier, les universités se sont insuffisamment emparées de la fonction immobilière et des opportunités de développement de ressources propres qu'elle permettrait. En particulier, les EPSCP ne mobilisent pas suffisamment leur schéma pluriannuel de stratégie immobilière comme un outil stratégique de valorisation et ont peu recours à des outils de gestion. En conséquence, **pour faciliter à la fois la montée en compétences de la fonction immobilière et les stratégies de valorisation immobilière, la mission recommande d'intégrer dans le cadre des SPSI de manière systématique et dans les projets de rénovation un volet d'analyse des possibilités de valorisation foncière et immobilière pouvant générer des ressources propres.**

¹ La surface utile brute correspond à la surface de plancher située à l'intérieur des locaux, étant déduits les éléments structuraux (murs extérieurs, plafonds, circulations verticales, gaines techniques, etc.), les locaux techniques hors sous-sols et combles (ventilation, chauffage, commutateur téléphonique, poste EDF, etc.).

² Donnée issue du rapport de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche « Défis et opportunités dans la gestion du patrimoine immobilier des établissements d'enseignement supérieur et de recherche », avril 2024.

Annexe VI

De plus, à l'exception de quelques initiatives recensées par la mission, les établissements mobilisent insuffisamment les modalités de financement et de gouvernance qui leur sont ouvertes : les marchés de partenariat, les contrats de performance énergétique à tiers financement et les sociétés universitaires locales immobilières. Par ailleurs, pour offrir aux établissements plus de leviers pour valoriser leur patrimoine immobilier, en particulier dans un contexte où celui-ci requiert des travaux de réhabilitation et de rénovation énergétique, la mission préconise d'ouvrir aux EPSCP la possibilité offerte aux immeubles classés ou inscrits comme monuments historiques d'installer des bâches d'échafaudages comportant un espace dédié à l'affichage.

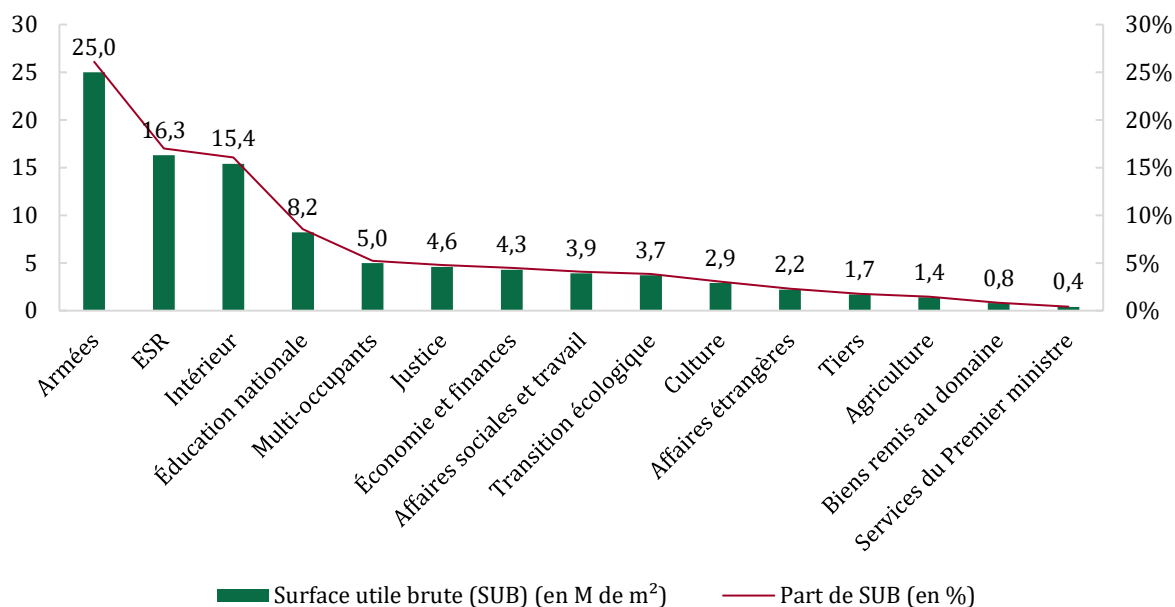
Dès lors, **compte tenu de l'enjeu que représente la réhabilitation et la valorisation du patrimoine immobilier, la mission recommande, dans le cadre de la révision du modèle d'allocation de la SCSP prévue en 2025, de prévoir un compartiment dédié au financement de l'immobilier. Celui-ci serait alloué en tenant compte des surfaces et de la vétusté des bâtiments de chaque établissement, avec pour objectif, à un horizon de quinze ans, d'évoluer vers une dotation par étudiant et par agent.**

1. Le patrimoine immobilier de l'enseignement supérieur et de la recherche s'élève à 16,3 M de mètres carrés. Sa répartition hétérogène ne fait pas l'objet d'un diagnostic étendu, qui pourrait pourtant être le préalable à une intensification des usages

1.1. Avec 16,3 M de mètres carrés, l'enseignement supérieur et la recherche représentent 16,8 % des surfaces utiles brutes de l'État, affectées pour 33 % aux activités d'enseignement

Selon la direction de l'immobilier de l'État (DIE), le patrimoine immobilier de l'enseignement supérieur et de la recherche représente 16,3 millions de mètres carrés (Mm²) de surface utile brute (SUB)³ en 2023, répartis sur environ 6 493 bâtiments, dont 13,7 Mm² affectés aux universités⁴. L'enseignement supérieur et la recherche occupe le deuxième patrimoine de l'État en termes de SUB derrière les armées (16,3 Mm² contre 25,0 pour les armées) et représente ainsi 17,0 % de la SUB totale de l'État (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Montant (en M de m²) et part (en %) de la surface utile brute du patrimoine immobilier des ministères



Source : Direction de l'immobilier de l'État. Légende : enseignement supérieur et recherche (ESR).

L'État est le principal propriétaire de ce parc (82 %) (cf. tableau 1), devant les collectivités territoriales. En outre, les universités disposent également de 6 000 hectares non bâtis⁵.

³ La surface utile brute correspond à la surface de plancher située à l'intérieur des locaux, étant déduits les éléments structuraux (murs extérieurs, plafonds, circulations verticales, gaines techniques, etc.), les locaux techniques hors sous-sols et combles (ventilation, chauffage, commutateur téléphonique, poste EDF, etc.).

⁴ Donnée issue du rapport de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche « Défis et opportunités dans la gestion du patrimoine immobilier des établissements d'enseignement supérieur et de recherche », avril 2024.

⁵ Donnée issue du rapport de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche « Défis et opportunités dans la gestion du patrimoine immobilier des établissements d'enseignement supérieur et de recherche », avril 2024.

Annexe VI

Tableau 1 : Détention du patrimoine immobilier des universités (en % des surfaces)

Propriétaire	Part détenue
État	82 %
Collectivités territoriales	12 %
Universités	3 %
Autres propriétaires	3 %

Source : Mission ; rapport IGESR, avril 2024⁶.

1.2. Le parc immobilier est dans un état de santé légèrement inférieur à celui de l'immobilier de l'État

Les caractéristiques techniques du parc immobilier des établissements sont issues de l'outil d'aide au diagnostic (OAD) de la direction de l'immobilier de l'État (DIE). Il agrège les données et caractéristiques renseignées par les gestionnaires immobiliers dans le référentiel technique (RT), mis à disposition des ministères, établissements et opérateurs par la DIE. Il permet à l'État de disposer, notamment, de données relatives à l'état de santé, la performance énergétique et le respect des normes (accessibilité, électricité, amiante, etc.). Toutefois, la limite de cette source réside dans l'incomplétude des données intégrées par les gestionnaires immobiliers.

La détermination de l'état de santé des bâtiments repose sur une évaluation réalisée par les gestionnaires immobiliers qui, même si elle est éclairée par une documentation disponible sur le RT-ESR, peut induire des différences d'appréciation,

Les données extraites de l'OAD montrent, qu'en moyenne (cf. tableau 2), **le patrimoine immobilier de l'enseignement supérieur et de la recherche est dans un état de santé comparable à l'immobilier de l'État, quoique légèrement plus dégradé.**

Tableau 2 : État de santé des bâtiments de l'enseignement supérieur et de l'État en 2023

État de santé	Enseignement supérieur	État
Très satisfaisant	20 %	22 %
Satisfaisant	40 %	49 %
Peu satisfaisant	26 %	24 %
Pas satisfaisant	9 %	6 %
Non renseigné	5 %	0 %
Total	100 %	100 %

Source : Mission, d'après DIE, RT-OAD, 2024.

Les établissements d'enseignement supérieur émettent 597 kilogrammes de CO₂ par mètre carré de SUB et consomment 2 282 kWh par mètre carré de SUB. La performance énergétique des bâtiments est insuffisante : 52 % des bâtiments sont classés entre D et G, sachant que les audits énergétiques n'ont été menés que sur 40 % des bâtiments.

En outre, une majorité des bâtiments universitaires n'est pas conforme aux règles d'accessibilité des établissements recevant du public (cf. tableau 3).

⁶ IGESR, « Défis et opportunités dans la gestion du patrimoine immobilier des établissements d'enseignement supérieur et de recherche », 2024.

Tableau 3 : État de conformité aux réglementations d'accessibilité des établissements recevant du public des bâtiments universitaires

État de conformité	Part de la surface utile brute (en %)
Réglementaire et fonctionnel (R.F.)	29 %
Réglementaire et non fonctionnel (R.F.)	4 %
Non réglementaire et fonctionnel (NR.F.)	52 %
Non accessible (NA)	11 %
Non renseigné	4 %

Source : Mission d'après des données transmises par la direction de l'immobilier de l'État.

1.3. Les taux d'occupation des 33 % de surfaces dédiées à l'enseignement font l'objet d'un suivi, et les ratios de mètres carrés par étudiant et de mètres carrés par agent connaissent de fortes disparités

Les activités d'enseignement et de recherche représentent la première destination de l'immobilier universitaire. Regroupés, les usages d'enseignement représentent 33 % de leur SUB (somme des destinations « enseignement », « salles banalisées » et « amphithéâtres ») (cf. tableau 4). Les activités de recherche représentent 15 % de la SUB des établissements. Les usages qui ne sont destinés spécifiquement ni à l'enseignement, ni à la recherche occupent par conséquent 52 % de la SUB des établissements dont 17 % pour les espaces de circulations et hall d'accueil et 10 % pour l'administration.

Tableau 4 : Surface utile brute (SUB) par destination et usage des locaux (en %) en 2023

Destination et usage	Part de la SUB (en %)
Circulations et hall d'accueil	17 %
Recherche (locaux scientifiques)	15 %
Enseignement (hors amphithéâtre et hors salle banalisée)	14 %
Salles banalisées (salle de cours, d'enseignement théorique)	13 %
Administration	10 %
Amphithéâtres (salle de conférence, auditorium, etc.)	6 %
Documentation	6 %
Logistique et locaux techniques	4 %
Installations sportives couvertes	2 %
Vie sociale et culturelle	2 %
Autres	9 %

Source : Mission d'après des données transmises par la direction de l'immobilier de l'État.

Le taux d'occupation des bâtiments universitaires (cf. encadré 1) est qualifié de « satisfaisant » par la direction de l'immobilier de l'État. En moyenne, le taux d'occupation des amphithéâtres est de 79,0 % et celui des salles banalisées de 61,2 %⁷. La portée de ce taux doit toutefois être nuancée :

- ◆ la mesure du taux d'occupation ne porte que sur les locaux dédiés à l'enseignement, à l'exclusion par exemple des salles de travaux pratiques, ainsi que des espaces dédiés à l'administration ou à la recherche ; la mesure des taux d'occupation de l'ensemble des locaux est donc partielle ;
- ◆ la moyenne recouvre de fortes variations entre les taux d'occupation des établissements pendant les périodes de cours et ceux pendant les périodes de vacances universitaires.

⁷ Source : DIE.

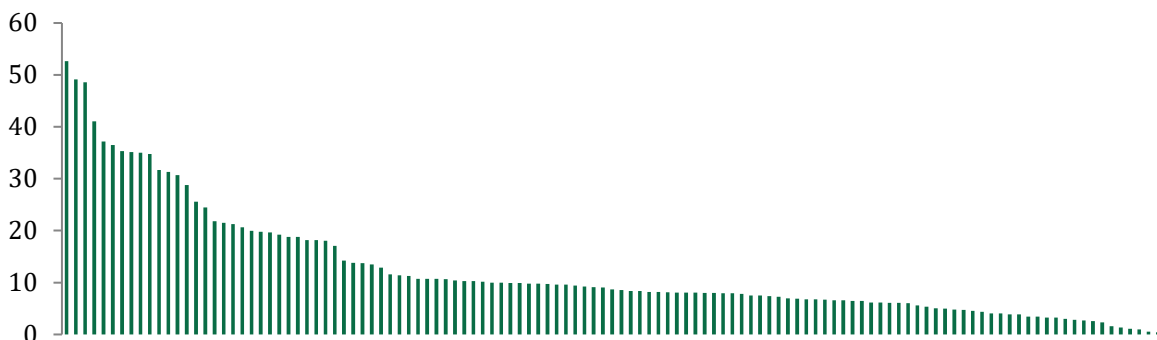
Encadré 1 : Taux d'occupation

Le projet annuel de performance du programme 150 définit le taux d'occupation pour les salles de cours banalisées et les amphithéâtres comme « un rapport entre l'occupation réelle des locaux (nombre d'heures d'utilisation des salles/nombre de salles utilisées) et une occupation théorique minimale de 1 120 heures (35 heures par semaine, 32 semaines par an). Cette référence, qui représente 70 % des horaires d'ouverture normalement attendus pour des locaux universitaires (50 heures par semaine), a été fixée de manière à prendre en compte différents aléas et contraintes : exigences de souplesse nécessaires à la gestion des emplois du temps, temps de préparation éventuellement nécessaire entre les différents cours. Les locaux d'enseignement dédiés aux travaux pratiques en raison d'une standardisation complexe ne sont pas pris en compte ».

Source : Projet annuel de performance du programme 150 annexé au projet de loi de finances pour 2024.

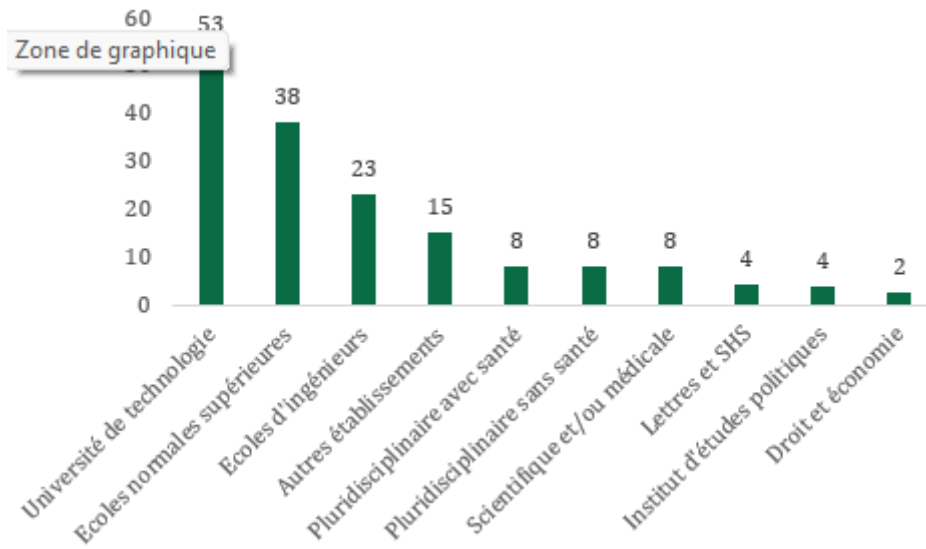
La mesure du ratio de m² par étudiant présente des disparités selon les établissements. Ce ratio est calculé comme la SUB totale de l'établissement, rapportée au nombre d'étudiants inscrits. La majorité des universités du panel étudié présentent une surface de 7 à 10 m² par étudiant, tandis que la majorité des écoles ont des ratios s'échelonnant de 11 à 53 m² par étudiant. Il existe donc un rapport de 1 à 7 entre établissements (cf. graphique 2). Les universités de technologie présentent le ratio de m² par étudiant moyen le plus important (53 m²), devant les écoles normales supérieures (38) et les écoles d'ingénieurs (23). Inversement, les universités de droit et d'économie, les instituts d'études politiques et les universités de lettres et sciences humaines présentent les ratios moyens de m² par étudiant les plus faibles (respectivement de 2,4, de 3,7 et de 4,2 m²/étudiant) (cf. graphique 3). L'examen de ce ratio doit par conséquent tenir compte des modalités de mises en œuvre des formations qui sont différentes selon les secteurs disciplinaires.

Graphique 2 : Répartition de la SUB / étudiant en m²



Source : DIE, RT-OAD, extraction 2024 ; SIES.

Graphique 3 : Mètres carrés par étudiant moyen par typologie d'établissements

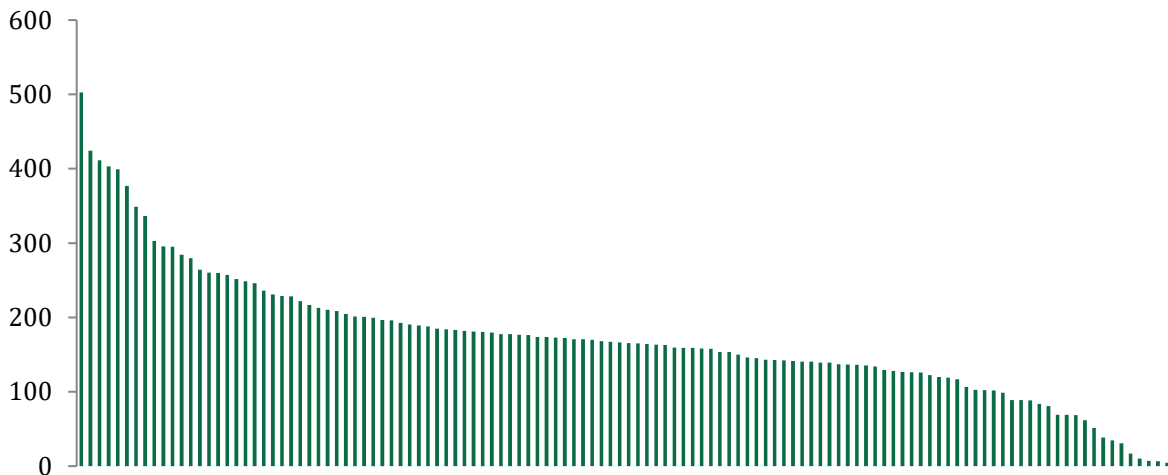


Source : DIE, RT-OAD, extraction 2024 ; SIES.

Des disparités s'observent également dans le ratio de m² par agent même si les disparités entre établissements sont moins marquées que pour le ratio de m² par étudiant. Ce taux est calculé à partir du ratio entre la SUB totale de l'université et la somme des effectifs d'enseignants-chercheurs et d'enseignants, titulaires et contractuels. La mission précise que ce ratio est, d'une part, corrélé aux effectifs étudiants de chaque établissement et, d'autre part, dépend des surfaces dévolues à la recherche, et donc de la spécificité des disciplines, ainsi que des chercheurs d'autres organismes qui y sont hébergés. Il doit donc être interprété avec précaution.

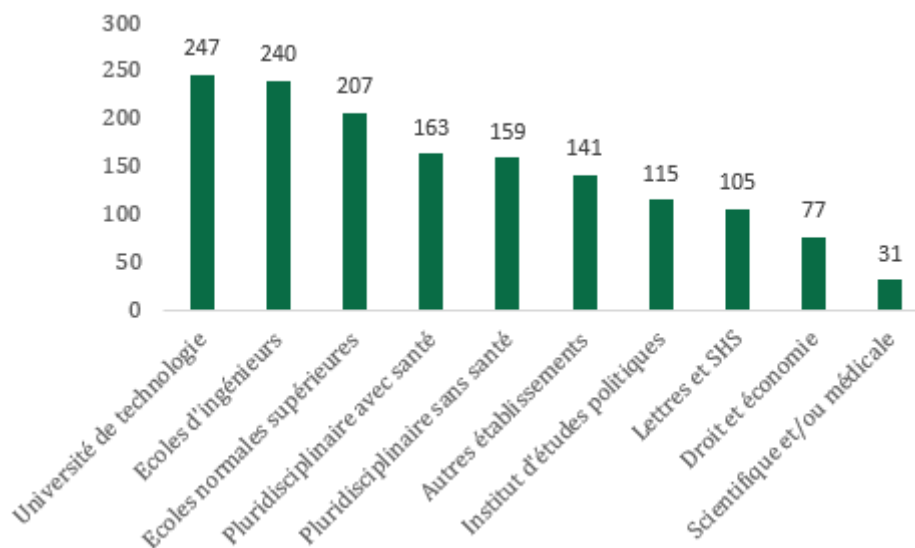
Une majorité d'écoles a des ratios de m² par agent compris entre 205 et 503 m²/agent, quand une majorité d'universités présente un ratio par agent compris entre 58 et 296 m²/agent. Les typologies d'établissement qui présentent le ratio moyen de m² par agent les plus élevés sont les mêmes que celles qui présentent le ratio moyen de m²/étudiant le plus élevé : les universités de technologie (247), les écoles d'ingénieurs (240) et les écoles normales supérieures (207). La réciproque est vraie également pour deux typologies d'établissement sur trois : les établissements qui présentent le ratio moyen de m² par agent le plus faible sont les établissements à dominante scientifique et/ou médicale (31), droit et économie (77) et lettres et sciences humaines (105) (cf. graphique 5).

Graphique 4 : Répartition de la SUB / agent en m²



Source : DIE, RT-OAD, extraction 2024 ; SIES.

Graphique 5 : Mètres carrés par agent moyen par typologie d'établissements



Source : DIE, RT-OAD, extraction 2024 ; SIES.

La **circulaire de la Première ministre n° 6392/SG du 8 février 2023** portant nouvelle doctrine d'occupation des immeubles tertiaires de l'État, prévoit les modalités de travail hybride, tenant compte du développement du télétravail et **fixe une cible pivot de 16 m² SUB/résident et un plafond de 18 m² SUB/résident**. S'il n'est pas pertinent de comparer la SUB/étudiant dans les établissements de la SUB/résident cible de la circulaire, ce ratio peut être utilisé pour les services administratifs de l'université, et la définition de ratios par étudiant et par catégories de disciplines enseignées serait éclairante.

L'intensification de l'utilisation des locaux doit pour autant être poursuivie par les établissements, dans le cadre de leur stratégie, pour renforcer le potentiel de valorisation (locations voire cessions) de l'immobilier.

Proposition n° 1 : Établir, pour l'ensemble des EPSCP, un référentiel de dimensionnement du patrimoine immobilier fondé sur des données d'activité, afin de définir un modèle rationnel d'allocation des ressources à moyen terme et de leur permettre de calibrer leurs projets de densification, de rénovation ou de construction (DIE, MESR).

2. Des possibilités de valorisation de l'immobilier existant, et ont été mises en œuvre par certaines universités, pour un montant annuel moyen identifié de 51 M€ entre 2019 et 2023

2.1. Les recettes de location des établissements, dont la comptabilisation est imparfaite, représentent en moyenne 51 M€ entre 2019 et 2023

Pour estimer les recettes tirées par les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) de leurs opérations de valorisation immobilière, la mission a analysé les balances comptables de l'ensemble des établissements publics d'enseignement supérieur placés sous la tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle a retenu les trois comptes de produits suivants :

- ◆ 7083 : locations diverses ;

Annexe VI

- ◆ 70671 : produits de l'hébergement ;
- ◆ 752 : revenus des immeubles non affectés aux activités de l'établissement.

La mission souligne que :

- ◆ les recettes tirées des cessions de bâtiments ne peuvent être retracées précisément et ne sont donc pas incluses, ce qui minore potentiellement les montants estimés ;
- ◆ les comptes portant sur les « ventes de produits finis – opérations foncières » (7011), les « études – opérations foncières » (7051) et les « prestations de services – opérations foncières » (7061) n'ont pas été inclus, car ils regroupent en majorité des opérations sans lien avec la valorisation immobilière, sans qu'il ne soit possible, à partir des liasses comptables, de distinguer les recettes relevant d'opérations de valorisation immobilière ;
- ◆ le compte 70671 « produits de l'hébergement » rassemble les revenus des locations d'hébergement, qui sont concentrés autour d'établissements, notamment des écoles, qui hébergent dans leurs locaux les étudiants, par exemple les instituts nationaux de sciences appliquées (INSA) ou les écoles normales supérieures (ENS).

Entre 2019 et 2023, les établissements ont perçu 51,3 M€ de recettes immobilières en moyenne. Sur la période, ces recettes ont progressé de 16,1 M€, soit 32 % (cf. tableau 5).

Les recettes tirées du patrimoine immobilier sont principalement composées des locations diverses⁸, qui représentent, en 2023 légèrement plus de la moitié du total du produit. Les recettes liées à l'hébergement concernent un cinquième des établissements et augmentent continûment depuis 2019 (augmentation de 76 %). Une autre source de revenus est liée aux immeubles non affectés aux activités de l'établissement et concerne 28 % des établissements. À l'échelle des établissements, des variations importantes sont constatées pour ces revenus dans un rapport d'un à deux selon les années, voire quatre par exemple pour l'université de Bordeaux en 2023.

La portée de cette distinction doit néanmoins être relativisée par la présence de produits de locations dans le compte « revenus des immeubles non affectés aux activités de l'établissement » et la nature locative des recettes d'hébergement.

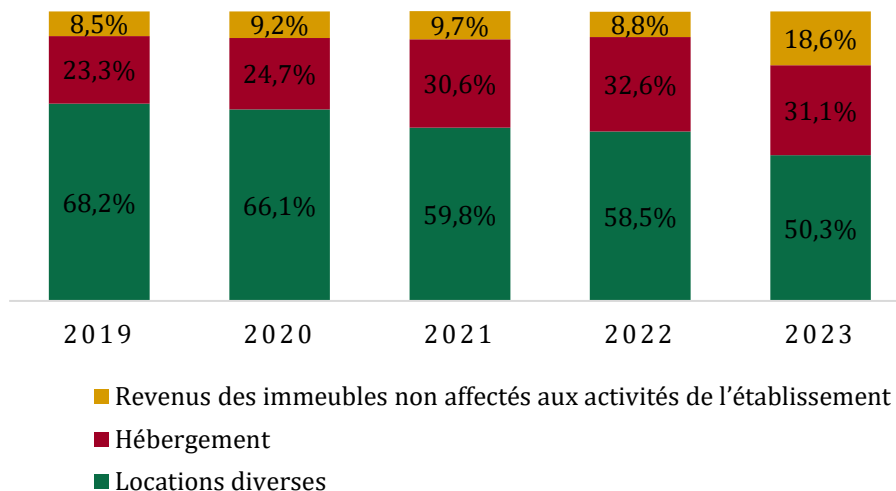
Tableau 5 : Revenus tirés du patrimoine immobilier entre 2018 et 2019 (en M€)

Compte	2019	2020	2021	2022	2023	2019-2023		
						Moyenne annuelle	Évolution en M€	Évolution en %
Locations diverses	34,5	27,3	26,6	31,2	33,5	30,6	-1,0	-3 %
Hébergement	11,8	10,2	13,6	17,4	20,7	14,7	8,9	+76 %
Revenus des immeubles non affectés aux activités de l'établissement	4,3	3,8	4,3	4,7	12,4	-	-	-
Total	50,6	41,3	44,5	53,3	66,6	-	-	-

Source : Mission d'après les données de l'infocentre retraitées par le pôle sciences des données de l'IGF. *Lecture :* les variations importantes des « revenus des immeubles non affectés aux activités de l'établissement » d'une année sur l'autre, ne permettent pas de donner une valeur significative de la moyenne et de l'évolution sur cette période.

⁸ 95 % des établissements ont une recette de cette nature sur la période 2019-2023.

Graphique 6 : Évolution de la répartition des recettes immobilières entre 2019 et 2023 (en %)



Source : Mission d'après les données de l'infocentre retraitées par le pôle sciences des données de l'IGF.

2.2. Les opérations de valorisation identifiées par la mission concernent principalement des locations

L'analyse de dix schémas pluriannuels de stratégie immobilières (SPSI)⁹, ainsi que les échanges avec la DIE et les auditions lors des déplacements de la mission dans les établissements ont permis d'identifier plusieurs pistes prometteuses de valorisation, mobilisables selon des degrés variables de maturité de la fonction immobilière. Cette analyse confirme également les données comptables : **les locations, indépendamment du compte auxquels elles sont imputées, constituent les principales sources de ressources immobilières dégagées par les établissements d'enseignement supérieur.**

Ces locations peuvent prendre plusieurs formes.

Les établissements peuvent louer à des prestataires d'activités classiques de service via une autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine public : cafétéria, distributeurs, parking, librairie, *foodtrucks*, antennes relais de télécommunication en toiture, etc. Par exemple, l'université Paris Dauphine-PSL, dite « Dauphine », met en location ses parties communes à des tiers, sans réduire leur faculté d'utilisation par les usagers de l'université et dès lors que « *la nature du service et l'identité du fournisseur [sont] cohérentes avec la mission de [Dauphine], ainsi qu'avec sa marque* »¹⁰. Ces locations sont formalisées au travers de conventions d'occupation temporaire du domaine public, permettant à Dauphine de percevoir des redevances. Dauphine a également conclu une convention pour l'installation d'une antenne relais, pour un gain de 166 k€.

La location d'espace dans un cadre événementiel ou de prestations de services peut être pratiquée par des établissements dont la maturité de la fonction immobilière est peu avancée. La mission a identifié plusieurs exemples de procédés favorisant la gestion dynamique de ces locations :

- ◆ Dauphine a établi un catalogue de tarification des espaces à louer ;

⁹ La mission a consulté un échantillon de dix SPSI : Supmicrotech, Université de Haute Alsace (UHA), Université de Bretagne Sud (UBS), Aix Marseille Université (AMU), Université de technologie Belfort-Montbéliard (UTBM), Université Littoral Côte d'Opale (ULCO), Université d'Orléans (UO), Université Paris 1 Panthéon Sorbonne (Paris 1), Université Paris Dauphine PSL (Dauphine) et Université de Toulouse Jean Jaurès (UTJJ).

¹⁰ SPSI de Paris-Dauphine.

Annexe VI

- ◆ l'université de Bordeaux a développé ses activités locatives (cf. encadré 2) ;
- ◆ l'université Jean Jaurès de Toulouse a formalisé dans son SPSI une stratégie distinguant deux types d'AOT :
 - la délivrance d'AOT pluriannuelles et durables (librairie, cafétéria, *foodtrucks*, antennes relais de télécommunication en toiture, valorisation foncière par octroi d'un bail à construire, laboratoire de recherche de l'école d'architecture) ;
 - la délivrance d'AOT ponctuelles (location de locaux pédagogiques, installation d'une station de mesure acoustique en toiture¹¹).

La capacité des établissements à générer des ressources publicitaires lors de travaux nécessitant des échafaudages qu'ils réaliseraient sur leurs bâtiments est réduite par deux dispositions juridiques :

- ◆ **d'une part, la taille d'éventuelles bâches de chantier publicitaires est limitée** : elle « *ne peut constituer une saillie supérieure à 0,50 mètre par rapport à l'échafaudage nécessaire à la réalisation de travaux* » et « *l'affichage publicitaire apposé sur une bâche de chantier ne peut excéder 50 % de la surface totale de la bâche de chantier* », sauf si les travaux doivent permettre à l'immeuble d'obtenir le label « *haute performance énergétique rénovation* »¹², auquel cas le maire peut autoriser un affichage publicitaire d'une superficie supérieure ;
- ◆ **d'autre part, l'installation de bâches d'échafaudage comportant un espace dédié à l'affichage n'est possible que sur les immeubles classés ou inscrits comme monuments historiques**¹³ sur autorisation du préfet de région ou du ministre chargé de la culture après consultation du préfet.

Proposition n° 2 : Ouvrir aux EPSCP la possibilité offerte aux immeubles classés ou inscrits comme monuments historiques d'installer des bâches d'échafaudages comportant un espace dédié à l'affichage (DGESIP).

Les activités de gestion locatives d'espaces universitaires et de logement peuvent permettre de dégager des ressources propres. En effet, le produit de l'ensemble des locations, retracé dans les comptes financiers des établissements publics d'enseignement supérieur, est compris entre 41 et 67 M€ sur la période 2019-2023. L'hébergement est néanmoins principalement pratiqué par les écoles d'ingénieurs et écoles normales supérieures et ne constitue pas une source aisément activable à court terme par la majorité des établissements. En effet, en 2023, parmi les 16 établissements ayant imputé dans le compte 70671 « hébergement » des recettes, sept sont des écoles d'ingénieurs ou des écoles normales supérieures et, parmi ces 16 établissements, les six établissements percevant les plus grosses recettes d'hébergement sont des écoles d'ingénieurs ou des ENS¹⁴.

Les établissements anglais utilisent ce levier de ressources propres : par exemple, l'université de Cambridge a investi dans le développement d'un nouveau quartier, Eddington, en collaboration avec des promoteurs privés. Ce projet comprend des logements pour étudiants et pour les employés de l'université, ainsi que des installations de recherche, des commerces et des équipements communautaires. Ce quartier innovant, conçu dans un principe de durabilité, offre à l'université des revenus locatifs tout en répondant aux besoins croissants en logement et en espace de recherche.

¹¹ Couplées à de la revente de production photovoltaïque, ces actions ont permis à l'université de doubler ses recettes issues de la valorisation immobilière entre 2017 et 2021, année au terme de laquelle elles atteignent 174 000 €.

¹² Article R. 581-54 du code de l'environnement,

¹³ Articles L. 621-29 et R. 521-86 et suivants du code du patrimoine.

¹⁴ INSA Lyon, INSA Rennes, ENS, ENS Lyon, École nationale supérieure des arts et métiers, École centrale de Lyon.

De telles opérations de valorisation sont possibles, en particulier pour les établissements qui ont fait de l'immobilier une priorité, qu'elles soient dévolues ou en cours de dévolution. Par exemple, l'université de Rennes a rationalisé le taux d'occupation de ses bâtiments en l'améliorant de 20 % et créé une filiale pour valoriser son patrimoine, *via* notamment des locations extérieures, d'une moyenne de 418 k€ entre 2018 et 2023¹⁵.

Les actions de production d'énergie peuvent être menées par des établissements ayant déjà formalisé une stratégie immobilière et de valorisation du patrimoine. L'installation de panneaux photovoltaïques sur le toit des bâtiments ou sur le foncier disponible se traduit par des économies en cas d'autoconsommation, ou par des recettes supplémentaires en cas de vente de l'énergie. Le SPSI de l'école nationale supérieure de mécanique et des microtechniques (Supmicrotech) prévoit des réductions de dépenses d'électricité de l'ordre de 75 000 € par an grâce à l'installation de panneaux photovoltaïques en autoconsommation.

D'autres locations plus ciblées peuvent être proposées par les établissements :

- ◆ **des incubateurs ou pépinières d'entreprises peuvent être installés dans les locaux :** ils permettent d'augmenter les recettes locatives, tout en favorisant les liens entre recherche et entreprises innovantes. Par exemple, Trinity College Dublin a mené le projet de Grand Canal Innovation destiné à attirer des entreprises technologiques et de recherche en lien avec l'université. De même l'université de Manchester a développé le Manchester Science Park où elle loue des espaces et des laboratoires à des entreprises innovantes¹⁶ ;
- ◆ **la valorisation du patrimoine culturel :** par exemple, depuis 2018 l'Université littoral Côte d'Opale (ULCO) a créé dans La Chapelle, bâtiment historique situé à Boulogne-sur-Mer, un espace d'expérimentation, de formation, de diffusion des arts et du spectacle vivant contemporain.

Enfin, la cession de bâtiments inutilisés est possible, mais elle comporte aujourd'hui deux facteurs limitants :

- ◆ d'une part, seuls les établissements auxquels l'immobilier a été dévolu bénéficient de l'intégralité des produits de la cession ;
- ◆ d'autre part, la cession nécessite une stratégie et une réflexion sur la possibilité de cessions en site occupé. Une gestion dynamique du patrimoine immobilier est donc nécessaire pour créer des opportunités de cession. En ce sens, l'augmentation du taux d'occupation et le regroupement pourraient permettre de libérer des bâtiments ou parties de bâtiments en vue de locations, voire de cessions. Ainsi, dans une optique d'optimisation de ses actifs, Aix-Marseille université (AMU) s'est fixée comme objectif de « *tendre vers un taux d'occupation réel de 75 % pour les salles d'enseignement banalisées et de 90 % pour les amphithéâtres.* »

AMU combine plusieurs de ces mesures applicables à court, moyen et long terme (cf. encadré 3).

¹⁵ Source : balances comptables (compte 7083).

¹⁶ Source : benchmark réalisé par la mission.

Encadré 2 : Les pistes de valorisation à l'université de Bordeaux

« **L'université de Bordeaux, université ayant bénéficié de la dévolution, a engagé une politique active de valorisation de son patrimoine.** La valorisation du parc hors besoins ESR passe par la création d'une foncière. L'UB a candidaté à l'appel à projet France 2030 en intégrant au programme DREAM « Diversifier les Ressources au bénéfice de l'Évolution de ses Missions » un volet spécifique « immobilier ».

La diversification des ressources comprend **deux volets** :

- **Développement de l'activité de gestion locative d'espaces universitaires sur des courtes et moyennes durées** : organiser et développer les services de location d'espaces à la journée (amphithéâtres, salle de réunions, ...) ainsi que l'hébergement de startup et d'entreprises (location longue durée) en recherche de liens directs avec l'activité de l'établissement.

Une meilleure rentabilité des revenus locatifs est recherchée via une indexation annuelle des loyers ou l'augmentation des valeurs locatives à l'occasion des signatures ou renouvellements de baux.

- **Développement d'un parc immobilier spécifique aux activités de valorisation foncière** :

Dans la continuité du SPSI 2018-2022, l'université réaffirme son objectif de valorisation sur le domaine privé, en mettant à profit la dévolution du parc. Si des opérations de cession et de baux à longue durée (baux emphytéotiques, baux à construire, etc.) sont envisagées, **la valorisation du parc privé passera essentiellement via la création d'une foncière**, à laquelle sera cédée la propriété du patrimoine privé. Celle-ci aura un statut de SAS (société par actions simplifiée). **L'université ambitionne ainsi de devenir un véritable aménageur urbain sur le territoire bordelais et a défini pour cela cinq grands principes d'aménagement** partagés par les instances de gouvernance (un campus décarboné, un campus ouvert et inclusif, un campus pérenne, un campus innovant, un campus entreprenant). »

Source : Direction de l'immobilier de l'État, note sur les valorisations.

Encadré 3 : Actions de valorisation immobilière entreprises par Aix-Marseille université

La valorisation du patrimoine immobilier compte parmi l'un des sept « axes stratégiques patrimoniaux d'AMU » énumérés dans le SPSI de l'établissement, qui affirme que la dévolution est un « levier de modernisation de l'action patrimoniale ». L'objectif est d'« intégrer les objectifs d'optimisation et de valorisation dans tous les nouveaux programmes et développer de nouveaux partenariats. » et, d'un point de vue quantitatif, d'augmenter de 30 % les produits de valorisation entre 2023 et 2028, après une multiplication par trois du produit entre 2016 et 2021 (3,6 M€ contre 1,3 M€).

Dans ce cadre, la stratégie de valorisation formalisée par AMU repose sur :

- « l'intensification de l'usage des espaces d'enseignement (...) pour tendre vers un taux d'occupation réel de 75 % pour les salles d'enseignement banalisées et de 90 % pour les amphithéâtres » ;
- la cession d'actifs.

Ainsi, les orientations suivantes sont mises en œuvre par AMU :

- « distinguer et définir les actions et définir les actions de valorisation économique ponctuelles et récurrentes ;
- mettre en valeur des sites universitaires par des actions de promotion (site internet, accueil de salons, etc.) ;
- mener une politique proactive auprès des partenaires territoriaux et institutionnels ;
- développer l'offre de nouveaux services au profit des usagers et des tiers ;
- professionnaliser les actions de valorisation existantes en développant, notamment, des outils de gestion ».

De plus, AMU cherche aussi à optimiser l'usage de ses actifs en libérant des sites qui lui sont mis à bail ou mis à disposition (9 sites ont été libérés entre 2016 et 2022 et 6 doivent l'être entre 2023 et 2027) et en réhabilitant ses bâtiments.

Source : Mission à partir du SPSI d'Aix-Marseille-Université.

Devant la disparité des éléments portant sur la valorisation inclus dans les SPSI, il apparaît nécessaire d'inciter les établissements à intégrer des modalités concrètes de valorisation dans leur stratégie immobilière.

Proposition n° 3 : Intégrer dans le cadre des SPSI de manière systématique et dans les projets de rénovation un volet d'analyse des possibilités de valorisation foncière et immobilière et relatif à la génération de ressources propres (DGESIP, DIE).

2.3. Les universités ne se sont pas pleinement emparées de la fonction immobilière, limitant leur capacité à valoriser le patrimoine qu'elles occupent

2.3.1. La dévolution de l'immobilier a donné de plus larges possibilités de valorisation immobilière aux universités concernées

La possibilité d'un transfert gratuit et en pleine propriété des biens de l'État au bénéfice des universités ou « dévolution », est ouverte par la loi LRU n° 2007-1199 du 10 août 2007¹⁷. La dévolution s'applique tant aux terrains qu'aux bâtiments relevant du domaine public ou privé de l'État.

La dévolution est réalisée depuis cette date par vagues successives :

- ◆ une **première vague** expérimentale de dévolution a été menée auprès de trois établissements en 2011 et 2012 (universités de Poitiers, Clermont-Ferrand-I et Toulouse I), qui ont bénéficié d'une dotation sur 25 années (cf. encadré 4) ;
- ◆ la **deuxième vague** a concerné quatre universités : Aix-Marseille, Bordeaux, Caen et Tours. Ces établissements n'ont pas bénéficié de dotation. En lieu et place de cette dotation, ils bénéficient des crédits immobiliers des contrats de plan État-Région (CPER) si l'arbitrage est favorable au projet porté ;
- ◆ les ministères chargés de l'enseignement supérieur et de la recherche et de l'économie et des finances ont procédé au lancement de la **troisième vague** de dévolution en 2021. Sur les douze candidats ayant répondu dans les délais, seules quatre universités ont été retenues pour intégrer la troisième vague, après audit pré-dévolution, quatre candidatures ont été refusées et les quatre dernières demeurent en cours d'audit pré-dévolution¹⁸.

Encadré 4 : Dotation attribuée aux établissements bénéficiaires de la première vague de dévolution

Les universités ayant bénéficié de la dévolution de leur patrimoine lors de la première vague (Poitiers, Toulouse-I et Clermont-Ferrand-I) ont conclu avec l'État une convention prévoyant notamment l'attribution d'une dotation annuelle sur 25 ans pour les dépenses immobilières, d'un montant total annuel de 21,9 M€ soit un montant de 547,5 M€ sur 25 ans (cf. tableau 6).

Cette dotation est affectée à un budget annexe immobilier (BAIM). Elle a substitué le financement État inscrit dans les contrats de plan État-Région (CPER), sans toutefois empêcher les établissements concernés de solliciter des subventions supplémentaires des collectivités territoriales compétentes dans leur ressort géographique.

Tableau 6 : Dotation annuelle de l'État aux universités bénéficiaires de la première vague de dévolution

Établissement	Montant annuel de la dotation (en M€)	Montant total de la dotation (en M€)
Université de Poitiers	10,8	270,0
Université de Clermont-Ferrand-I	6,1	152,5
Université Toulouse Capitole	5,0	125,0
Total	21,9	547,5

¹⁷ Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

¹⁸ Pour évaluer les candidatures, l'IGÉSR apprécie la capacité des établissements à assumer sur les plans technique, financier et des moyens humains, et qui disposent d'un potentiel de cession ou de valorisation suffisant.

Annexe VI

Source : Mission ; IGÉSR 2024.

La dévolution a eu plusieurs effets positifs pour les établissements bénéficiaires : renforcement des compétences immobilières, notamment sur des fonctions complexes, telles que la construction et la gestion d'un système d'information immobilier. Les établissements bénéficiaires ont également élaboré ou mis à jour leurs SPSI et réalisé une programmation pluriannuelle de leurs investissements. En outre, la dévolution a installé les établissements comme des acteurs immobiliers territoriaux, renforçant leur dialogue avec les collectivités territoriales compétentes. Pour les établissements de la première vague, la montée en puissance a été soutenue par la dotation de 25 ans qui, au regard de sa durée, a conféré aux établissements une vision de long terme propice à l'élaboration et à la déclinaison d'une stratégie immobilière.

2.3.2. La perspective de valorisation du patrimoine immobilier des établissements est limitée par leur appropriation disparate et insuffisante des enjeux immobiliers

Les EPSCP se sont inégalement emparés des enjeux immobiliers. Un état des lieux réalisé par la DIE montre que si une majorité d'établissements (62 %) ont élaboré un schéma directeur immobilier et un programme pluriannuel d'investissement immobilier (68 %), d'une part leur degré de complétude et de précision, en particulier sur la valorisation, est disparate et, d'autre part, une majorité d'entre elles ne se sont pas dotées de schémas ou d'outils de pilotage et de suivi plus fins. C'est notamment le cas du schéma directeur de mise en sécurité, du schéma directeur énergie et du tableau de bord des coûts d'exploitation qui ont été adoptés par moins d'une université sur deux et respectivement 46 %, 24 % et 46 %. Les outils de gestion utilisés sont en outre limités à la gestion des salles, adoptés par 74 % des établissements, six établissements sur dix étant dotés d'un logiciel de gestion de l'ensemble du patrimoine (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Utilisation des outils de pilotage de la fonction immobilière par les EPSCP

Catégories d'outils	Outils de pilotage	Part (en %)
Schémas directeurs	Schéma directeur immobilier	62 %
	Programme pluriannuel immobilier	68 %
	Schéma directeur de mise en sécurité	46 %
	Schéma directeur énergie	24 %
	Tableau de bord coûts d'exploitation	46 %
	Schéma directeur accessibilité	56 %
Applications de gestion immobilière	Logiciel de gestion du patrimoine immobilier	40 %
	Logiciel de gestion des salles centralisé ou à lecture centralisée	74 %
	Établissement ayant souscrit un contrat d'assurance	68 %

Source : Mission d'après des données transmises par la direction de l'immobilier de l'État.

La mission a analysé un échantillon, transmis par la direction de l'immobilier de l'État, de dix SPSI d'établissements variés tant par leur typologie que leur degré de maturité de la fonction immobilière¹⁹. Sur ces 10 établissements, 6 ont des projets de valorisation, principalement limités à des opérations de location, seuls deux établissements (AMU et Dauphine) ayant des projets de production d'énergies et seul un (ULCO) envisageant la cession d'un bâtiment. En outre, pour six d'entre eux, la DIE recommande l'approfondissement, voire la définition, d'une stratégie de valorisation (cf. tableau 8).

¹⁹ Supmicrotech, Université de Haute Alsace (UHA), Université de Bretagne Sud (UBS), Aix Marseille Université (AMU), Université de technologie Belfort-Montbéliard (UTBM), Université Littoral Côte d'Opale (ULCO), Université d'Orléans (UO), Université Paris 1 Panthéon Sorbonne (Paris 1), Université Paris Dauphine PSL (Dauphine) et Université de Toulouse Jean Jaurès (UTJJ).

Tableau 8 : Analyse des schémas pluriannuels de stratégie immobilière

Établissement	Projets de valorisation	Location	Cession	Production d'énergie
Aix Marseille Université	O	O	N	N
Université Paris 1 Panthéon Sorbonne	N	N	N	N
Université de Toulouse Jean Jaurès	O	O	N	N
Université de Haute Alsace	N	N	N	N
Université de Bretagne Sud	N	N	N	N
Université Littoral Côte d'Opale	O	N	O	N
Université d'Orléans	O	O	N	N
Université Paris Dauphine	O	O	N	O
Université de technologie Belfort-Montbéliard	N	N	N	N
Supmicrotech	O	O	N	O

Source : Mission ; échantillon de dix SPST.

2.4. Les stratégies immobilières des établissements peuvent recouvrir des objectifs variés, pour certains porteurs de possibilités futures de valorisation

L'examen par la mission de dix SPST d'EPSCP permet d'illustrer l'orientation des investissements qui contribueraient à renforcer leur attractivité et leur impact territorial tout en anticipant les évolutions pédagogiques et sociétales.

2.4.1. Modernisation des infrastructures pour améliorer l'attractivité

Pour renforcer leur attractivité et s'adapter aux évolutions des pratiques pédagogiques et scientifiques, certaines universités s'engagent dans une modernisation de leurs infrastructures : rénovation des bâtiments pour les mettre aux normes techniques, environnementales et fonctionnelles, développement d'espaces innovants adaptés à l'enseignement hybride et collaboratif. Ces initiatives visent à accroître l'attractivité des établissements pour les étudiants, les chercheurs et les partenaires, tout en garantissant la pérennité des infrastructures face aux évolutions des usages. Elles offrent également un avantage concurrentiel sur la scène nationale et internationale. Elles bénéficient généralement du soutien financier des programmes tels que le Plan France Relance et les Contrats de Plan État-Région (CPER).

À titre d'exemple, l'Université Toulouse Jean Jaurès (UT2J) a entrepris la reconstruction du bâtiment « Epicure » et la rénovation thermique de sites anciens tels que l'INSPÉ Ranguel, afin d'offrir des infrastructures modernes en adéquation avec les standards pédagogiques actuels. De son côté, l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne restructure ses pôles disciplinaires pour optimiser l'utilisation des surfaces existantes et répondre efficacement aux besoins académiques.

2.4.2. Transition énergétique et durabilité

Pour répondre aux enjeux environnementaux et économiques, les universités s'engagent dans une amélioration de la performance énergétique de leurs bâtiments : isolation thermique, remplacement des systèmes de chauffage obsolètes et intégration des énergies renouvelables.

Ces investissements visent à réduire les coûts énergétiques des établissements, tout en diminuant leur empreinte carbone. Ils ont également pour objectif l'atteinte des cibles fixées par les réglementations, renforçant ainsi l'engagement pour un développement durable.

Annexe VI

Pour accompagner ces initiatives, les universités bénéficient de subventions provenant de collectivités locales et du Plan France Relance. En plus des bénéfices financiers, ces actions contribuent à valoriser l'image des établissements, en les positionnant comme des acteurs responsables et engagés dans la transition écologique.

2.4.3. Développement des capacités d'accueil

Pour répondre à la croissance des effectifs et aux évolutions des besoins académiques, les universités investissent dans la création de nouveaux espaces pédagogiques et de logements étudiants. Ces initiatives visent à offrir des infrastructures adaptées aux attentes des étudiants tout en diversifiant les activités académiques.

Ces projets ont pour objectifs d'augmenter la capacité d'accueil tout en améliorant la qualité de vie sur les campus. Ils visent également à transformer les campus en véritables espaces de vie et de travail modernes, répondant aux standards internationaux.

Par exemple, l'Université d'Orléans projette la création d'un pôle santé, destiné à renforcer les formations dans les domaines médical et paramédical, répondant ainsi aux besoins croissants de ces secteurs.

2.4.4. Rationalisation et mutualisation des espaces

La gestion immobilière des universités repose aujourd'hui sur une stratégie de rationalisation des espaces, visant à répondre aux besoins pédagogiques et scientifiques tout en maîtrisant les coûts. Pour atteindre cet objectif, certains établissements s'engagent dans une réduction du nombre de sites afin d'optimiser les coûts de fonctionnement et d'améliorer la gestion des ressources. Parallèlement, ils favorisent la création d'espaces multifonctionnels, capables de s'adapter aux évolutions des pratiques pédagogiques et aux exigences scientifiques.

Ces initiatives ont pour objectif de réduire les coûts de gestion immobilière tout en renforçant l'efficacité opérationnelle et la qualité des services offerts aux usagers. Les avantages attendus incluent une optimisation des surfaces disponibles, une baisse des dépenses liées à l'immobilier et une utilisation plus rationnelle des infrastructures. En outre, le soutien des collectivités locales joue un rôle clé en accompagnant ces transformations, notamment par le biais de partenariats pour rationaliser l'occupation des sites. Cette approche stratégique permet aux universités de concilier performance économique, modernisation de leurs infrastructures et attractivité renforcée.

Par exemple, l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne a initié une réduction significative de ses sites en location, en recentrant ses activités sur des pôles stratégiques. De son côté, l'Université Toulouse Jean Jaurès (UT2J) a entrepris une redistribution des espaces sur son campus principal, afin de pallier les déficits locaux et mieux répondre aux besoins croissants.

2.4.5. Amélioration des conditions de vie et d'inclusion

Les universités font face à des besoins importants pour améliorer l'inclusion et la qualité de vie sur leurs campus. Parmi les priorités, la mise aux normes d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite est essentielle, tout comme le développement d'espaces de vie étudiante conviviaux, tels que des cafétérias, foyers et services intégrés, incluant crèches, épiceries solidaires et espaces sportifs.

Annexe VI

Des initiatives exemplaires illustrent ces efforts. À l'Université Toulouse Jean Jaurès (UT2J), la création de la Maison des initiatives étudiantes et l'aménagement de tiers-lieux ont renforcé le tissu social et les interactions sur le campus. De même, l'Université d'Orléans s'est engagée dans l'amélioration de l'accessibilité de ses infrastructures, en adoptant une approche inclusive et volontariste.

Ces projets poursuivent des objectifs clairs : offrir un cadre de vie adapté et attrayant pour tous les usagers et répondre aux besoins spécifiques des étudiants comme des personnels.

Pour soutenir ces ambitions, les universités s'appuient sur des leviers stratégiques, tels que la contribution vie étudiante et de campus (CVEC), qui finance directement ces initiatives.

Les établissements d'enseignement supérieur déploient des stratégies ambitieuses pour moderniser leurs infrastructures et répondre aux enjeux sociétaux, environnementaux et économiques par le biais de la recherche. Ces initiatives s'inscrivent dans des dynamiques nationales et régionales, avec des impacts directs sur l'attractivité académique et économique.

Le développement d'infrastructures dédiées à la recherche est au cœur des priorités. À SUPMICROTECH, des moyens importants sont attribués au laboratoire FEMTO-ST, l'un des plus grands laboratoires français en sciences de l'ingénieur. Cela inclut le partage de plateformes technologiques et l'hébergement d'activités axées sur les microtechniques et systèmes intelligents, en partenariat avec des entreprises innovantes. De même, l'Université Bretagne Sud (UBS) investit dans une plateforme hydrogène de 150 m² à ENSIBS Lorient, destinée à des recherches sur l'énergie durable et à des collaborations industrielles. Aix-Marseille Université (AMU) s'engage également dans cette dynamique en concevant des bâtiments agiles et évolutifs, renforçant ainsi les collaborations avec le secteur industriel et académique.

L'optimisation des espaces pour la recherche constitue également une priorité. À l'UTBM, les surfaces immobilières sont largement dédiées à des usages spécifiques d'enseignement et de recherche, avec un effort constant pour améliorer leur fonctionnalité grâce à des rénovations et des regroupements stratégiques. De son côté, l'Université Haute-Alsace (UHA) regroupe ses laboratoires sur des sites stratégiques, tels que l'ENSISA et l'IRIMAS, afin d'accroître l'efficacité des infrastructures et de favoriser l'innovation régionale, tout en s'alignant sur les priorités nationales.

Ces efforts traduisent une volonté commune des établissements de moderniser leurs infrastructures, de renforcer les collaborations avec les partenaires industriels et académiques, et de répondre aux grands défis sociétaux par la recherche. Ces initiatives consolident le rôle des universités comme moteurs d'innovation et de développement économique au niveau régional et national.

3. Les montages contractuels permettent de compenser des capacités d'emprunt limitées

3.1. Les universités ont des possibilités limitées, d'endettement du fait de leur statut d'opérateur avec la qualité d'ODAC

De même que les autres opérateurs de l'État qui ont le statut d'organismes divers d'administration centrale (ODAC), les EPSCP n'ont aujourd'hui pas le droit de s'endetter au-delà de douze mois²⁰. Cette interdiction d'emprunter connaît deux exceptions :

- ◆ **une exception commune aux ODAC**, qui ont la possibilité de s'endetter auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI) et de la Banque de développement du Conseil de l'Europe, y compris pour une durée supérieure à douze mois²¹ ;
- ◆ **une exception propre aux EPSCP**, qui ont la possibilité de souscrire à des emprunts auprès de la Banque des territoires de la Caisse des dépôts et consignations, notamment dans le cadre du Plan Campus²².

L'analyse des comptes des EPSCP révèle que peu d'entre eux se sont emparés de cette possibilité. Le solde des comptes *emprunts et assimilés* (classe 16), qui représente 12,8 Md€ en 2023, est constitué à 88 % des *avances de l'État et des entités publiques* (compte 1674) qui couvrent les emprunts réalisés auprès de la BEI et de la Banque de territoires, et à 5 % des *emprunts réalisés auprès d'établissements de crédit* (compte 164).

Dans leur ensemble, les emprunts des EPSCP ont plus que doublé pour passer de 5,9 Md€ en 2019 à 12,8 Md€ en 2023 (+116 %), augmentation portée à 94 % par la hausse des emprunts imputés au compte *avances de l'État et des entités publiques* : ils représentent 11,6 Md€ en 2023, en hausse de 6,4 Md€ de 2019 à 2023 (cf. tableau 9). Cette hausse pourrait traduire un recours accru aux emprunts auprès de la BEI et de la Banque des territoires. De même, la part de charges d'intérêts a augmenté de 8,1 M€ soit 36,3 % entre 2019 et 2023, reflétant, dans les charges, la hausse de l'encours de dette en même temps que la hausse des taux (cf. tableau 10).

Tableau 9 : Comptes d'emprunts et dettes assimilées en Md€ (2019-2023)

En Md€	2019	2020	2021	2022	2023	2019-2023 (en %)
Avances de l'État et des entités publiques	5,1	5,9	7,5	10,4	11,6	+125 %
Emprunts auprès des établissements de crédit	0,3	0,4	0,4	0,6	0,6	+84 %
Autres	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7	+38 %
Total emprunts et dettes assimilés	5,9	7,0	8,6	11,7	12,8	+116 %

Source : Mission à partir de données issues de l'infocentre de la direction générale des finances publiques.

²⁰ Arrêté du 29 août 2023 fixant la liste des organismes divers d'administration centrale ayant interdiction de contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ou d'émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée, article 1. Cette interdiction avait initialement été introduite par le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour 2009-2012, puis par l'article 12 de la LPFP 2011-2014. Elle a ensuite été reprise par des arrêtés successifs d'application.

²¹ Voir l'article 23 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

²² Le plan Campus prévoit le versement annuel d'une dotation non consommable en vue de financer des projets immobiliers. La circulaire de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche en date du 9 novembre 2016 portant modalités de comptabilisation du plan Campus prévoit que « pour les projets qui ne seront pas réalisés en marché de partenariat, le financement des travaux sera assuré soit directement grâce aux revenus générés annuellement par la dotation, soit grâce à un recours à l'emprunt, strictement encadré, dont le service sera assuré grâce aux revenus futurs de la dotation. »

Annexe VI

Tableau 10 : Charges d'intérêts en M€ (2019-2023)

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	2019-2023 (en %)
Charge d'intérêts	22,3	29,2	29,0	29,0	30,4	+36,3 %

Source : Mission à partir de données issues de l'infocentre de la direction générale des finances publiques.

En 2023, seuls 20 établissements avaient imputé des montants au compte *avances de l'État et des autres entités publiques* et donc potentiellement contracté un emprunt auprès de la BEI ou de la Banque des territoires, dont dix-sept universités, parmi les plus importantes en taille²³ et/ou bénéficiaires du Plan Campus, et trois écoles.

L'interdiction d'endettement et le faible recours à l'emprunt dérogatoire auprès de la BEI et de la Banque des territoires revêtent deux conséquences :

- ◆ les établissements continuent de se tourner vers l'État pour financer leurs investissements, principalement au titre des fonds CPER et Feder ;
- ◆ les établissements préfèrent parfois générer des niveaux élevés de trésorerie pour anticiper l'engagement de programmes immobiliers.

La mission considère que les établissements, pourraient recourir davantage aux modalités d'emprunts qui leur sont ouvertes pour financer leurs projets immobiliers.

3.2. Les établissements ont rénové une partie de leurs campus grâce à des contrats de partenariat qui peuvent permettre de réduire les délais des opérations, mais engendrent des surcoûts

Instauré par l'ordonnance du 17 juin 2004 et révisé par l'ordonnance du 23 juillet 2015, le marché de partenariat est défini à l'article L. 1112-1 du code de la commande publique comme « *un marché public qui a pour objet de confier à un opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs économiques une mission globale ayant pour objet la construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement ou la destruction d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général et tout ou partie de leur financement. Le titulaire du marché de partenariat assure la maîtrise d'ouvrage de l'opération à réaliser.* »

La mission globale confiée à l'opérateur économique « *peut en outre comprendre : 1° Tout ou partie de la conception des ouvrages, équipements ou biens immatériels ; / 2° L'aménagement, l'entretien, la maintenance, la gestion ou l'exploitation d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels ou une combinaison de ces éléments ; / 3° La gestion d'une mission de service public ou des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.* »

Le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche a imposé aux établissements candidats le contrat de partenariat comme modalité unique de mise en oeuvre des opérations immobilières engagées dans le cadre du plan Campus (cf. encadré 5).

Encadré 5 : Plan Campus

Annoncée par le président de la République en novembre 2007, le plan Campus portait une triple ambition :

- répondre à l'urgence immobilière universitaire en proposant des dotations exceptionnelles à allouer pour la rénovation du patrimoine immobilier des universités bénéficiaires ;

²³ Universités : Paris Saclay, Aix-Marseille, Grenoble Alpes, Bordeaux, Strasbourg, Sorbonne Université, Paris sciences et lettres, Paris Cité, Montpellier, Lorraine, Montpellier III, Nantes, Gustave Eiffel, CY Cergy Paris Université, Clermont-Auvergne, Pau et Pays de l'Adour, Rennes. Ecoles : CentraleSupélec, Centrale Nantes, ENS de Paris Saclay.

Annexe VI

- accompagner la réforme de l'enseignement supérieur engagée par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) du 10 août 2007 ;
- renouveler les pratiques habituelles en matière d'immobilier universitaire, notamment en privilégiant la rénovation plutôt que la construction, en rationalisant les surfaces, en favorisant les investissements pour la vie étudiante, en tenant compte des impératifs d'entretien et de maintenance à moyen terme des équipements et en améliorant la performance énergétique des bâtiments anciens.

Les dotations mises en jeu dans ce plan immobilier comprenaient près de 5 Md€ et devaient être en partie financées par la vente de 3 % des actions du groupe EDF. Cette cession n'ayant rapporté que 3,7 Md€, un complément de 1,3 Md€ a été inscrit dans le programme d'investissements d'avenir (PIA).

En 2013, l'octroi des dotations a été étendu à d'autres types de projets, notamment en maîtrise d'ouvrage publique. Simultanément, une révision du montage financier de ces projets a été envisagée, en délivrant notamment aux établissements porteurs des opérations immobilières l'autorisation exceptionnelle de recourir à l'emprunt.

Au final, l'opération Campus a concerné 21 projets universitaires. Dix sites principaux ont été sélectionnés en 2008 à la suite de l'appel à projet national : Aix-Marseille, Bordeaux, Grenoble, Montpellier, Lyon, Strasbourg, Toulouse, Condorcet-Aubervilliers, Paris-Centre et Paris-Saclay. À cela s'ajoute un ensemble de 11 projets universitaires supplémentaires qui ont été choisis et financés par des crédits budgétaires à hauteur de 455 M€, bien que ne répondant pas aux critères initiaux de l'appel à candidatures.

Source : Cour des comptes, Dix ans après le lancement de l'opération Campus, un premier bilan en demi-teinte, 2019.

L'obligation du recours au marché de partenariat s'explique par trois motifs :

- ◆ **le souhait de permettre aux projets de voir le jour plus rapidement**, alors que les universités disposaient de peu d'expertise en matière de grands projets immobiliers ;
- ◆ **l'obligation de raisonner en coûts complets** et d'intégrer dès le départ le coût de l'entretien et de la maintenance, ainsi que certains objectifs de valorisation du patrimoine ou de performances énergétiques, à une époque où les marchés globaux de performance (MGP) n'existaient pas encore et les marchés de conception-réalisation avec contrat d'exploitation-maintenance (CREM) étaient peu utilisés ;
- ◆ enfin, ce mode de réalisation était **cohérent avec les modalités de financement envisagées**, fondées sur les intérêts produits par une dotation permettant de financer les loyers annuels des contrats de partenariat.

Au total, selon Fin Infra, 21 projets universitaires ont été réalisés en contrats et marchés de partenariats par l'État. Ces projets ont représenté un montant d'investissement total de l'ordre de 1,3 Md€, subventionnés à hauteur de 0,4 Md€ (cf. tableau 11).

Tableau 11 : Liste des projets réalisés en contrat de partenariat

Porteur de projet	Nom du projet	Année de signature du contrat
Ministère Enseignement supérieur	Centre universitaire (Paris 4)	2009
Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines	UFR Médecine, Versailles-St Quentin	2009
Université Paris Diderot	Paris VII (Zac Rive Gauche)	2009
PRES Université de Grenoble	Green'er	2012
Université Toulouse-II-le Mirail	Campus Toulouse II Le Mirail	2012
Aix Marseille Université	Campus - Oceanomed 2	2012
Université de Bourgogne	Plan Campus	2013
PRES Université de Grenoble	Bâtiment Pils	2013
PRES Clermont Université	Laboratoire "Magma"	2013
PRES Université Lille Nord de France	Université Lille - Formation et innovation	2013
Université européenne de Bretagne	Plan campus	2013

Annexe VI

Porteur de projet	Nom du projet	Année de signature du contrat
Université de Lyon	Locaux d'enseignement	2013
Université de Lorraine	UFR MIM - LEM3	2015
Université de Grenoble	Pôle Sciences Humaines (SHS)	2015
Campus Condorcet	Plan Campus-Aubervilliers - Condorcet	2016
Université de Lyon	Rénovation Site Monod	2016
Aix-Marseille Université	Luminy 2017	2016
Université de Lorraine	Pôle biologie santé	2016
Communauté d'universités et d'établissements Lille Nord de France	Université Lille - Recherche-Cité scientifique	2016
Université Aix-Marseille	Quartier des universités - Luminy	2016
Université Paris-Sud	Pôle Biologie Pharmacie Chimie de Saclay	2018

Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra , septembre 2024.

Selon l'inspection générale des finances, qui a étudié des opérations conduites par l'université de Lille et AixMarseille Université, les contrats de partenariat ont permis de réaliser les opérations dans des délais réduits ou semblables à ceux des marchés globaux, mais :

- ◆ les délais de réalisation ont été plus courts que pour des projets similaires en maîtrise d'ouvrage publique et, au plus, équivalents aux délais de projets menés en marché global ;
- ◆ aucun effet notable n'a été observé sur la qualité des infrastructures, leur performance énergétique et la qualité des prestations d'exploitation délivrées par le titulaire ;
- ◆ des surcoûts ont été observés (s'agissant d'un projet mené par l'université de Lille de 9 % en investissement et de 13 % en redevances d'exploitation et, s'agissant d'AixMarseille Université, de 30 % que les réhabilitations réalisées en maîtrise d'ouvrage publique (MOP) ou marché global pour la conceptionréalisation et entre deux à trois fois plus élevés pour la maintenance).

3.3. Les possibilités d'expérimentation de tiers-financement ouvertes en 2023 en complément du contrat de performance énergétique ont été utilisées à ce jour uniquement par l'université d'Aix-Marseille

Dans le cadre de leurs projets de rénovation énergétique, les EPSCP, en tant qu'établissements publics, peuvent mobiliser, en complément du contrat de performance énergétique (CPE), le tiers financement, dispositif ouvert aux établissements publics et aux collectivités territoriales par la loi du 30 mars 2023²⁴. L'objectif poursuivi est de lever les freins à l'investissement. À titre expérimental pendant cinq ans, pour financer des projets de rénovation énergétique, les établissements pourront recourir au paiement différé des travaux dans le cadre des CPE sous la forme d'un MGP pour la rénovation d'un ou plusieurs bâtiments (cf. encadré 6).

Le paiement différé des travaux doit permettre aux établissements de faire préfinancer une partie des travaux de rénovation énergétique par les économies d'énergie qu'elles escomptent et de faciliter la réalisation de travaux de rénovation énergétique au coût important (cf. encadré 7). Contrairement à un partenariat public-privé, seuls les travaux sont délégués, et non la gestion du bâtiment.

²⁴ Loi n° 2023-222 du 30 mars 2023 visant à ouvrir le tiers financement à l'Etat, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique.

Encadré 6 : Contrats de performance énergétique

Instauré par la loi dite Grenelle I du 3 août 2009, le contrat de performance énergétique (CPE) est passé entre un maître d'ouvrage privé ou public et une société de services énergétiques ou une société opératrice de tiers investissement qui réalise les travaux. L'investissement peut être porté par le maître d'ouvrage ou par un tiers.

La directive européenne 2012/27/UE du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique définit le CPE comme « un accord contractuel entre le bénéficiaire et le fournisseur d'une mesure visant à améliorer l'efficacité énergétique, vérifiée et surveillée pendant toute la durée du contrat, aux termes duquel les investissements (travaux, fournitures ou services) dans cette mesure sont rémunérés en fonction d'un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique qui est contractuellement défini ou d'un autre critère de performance énergétique convenu, tel que des économies financières ».

Au préalable de la passation du contrat et des travaux, des objectifs de performance énergétique sont fixés. Il est ensuite procédé à des analyses pour apprécier l'efficacité des travaux réalisés. Si les objectifs ne sont pas atteints, l'opérateur peut se voir infliger des sanctions financières.

Les personnes publiques peuvent conclure des CPE sous deux formes :

- le marché global de performance énergétique ;
- le marché de partenariat de performance énergétique.

Ce second type de contrat est encadré par la loi (articles L.2211-1 et suivants, et R.2211-1 et suivants du code de la commande publique) et ne doit être choisi qu'après une analyse approfondie prouvant qu'il est plus favorable que d'autres modes de réalisation.

Source : Mission à partir du document de présentation du contrat de performance énergétique sur le site du ministère chargé de l'écologie.

Encadré 7 : Intracting

Selon le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), l'*intracting* est un dispositif de financement mis en place au sein de la structure publique par un gestionnaire de patrimoine immobilier, destiné à financer des actions d'efficacité énergétique.

La mise en œuvre et le suivi de l'*intracting* sont gérés par la structure immobilière qui l'engage : il s'agit donc d'un dispositif « internalisé ». Il se matérialise concrètement par la création d'un fonds alloué à la performance énergétique d'un patrimoine immobilier, identifié en comptabilité analytique.

Les crédits de fonctionnement non dépensés, c'est-à-dire les économies réalisées grâce aux actions engagées, sont ainsi utilisés en crédits d'investissement. Il s'agit donc d'un cycle en trois étapes (mobilisation du fonds [1], identification et réalisation des projets [2], remboursement via les économies [3]) ayant vocation à créer un cercle vertueux, les économies générées permettant alors de garantir la pérennité du budget dédié aux actions de performance énergétique.

L'*intracting* vise quatre objectifs principaux :

- des retours sur investissement rapides permettant d'enclencher un processus vertueux d'amélioration des performances énergétiques, en permettant de dégager ;
- une récupération des économies réalisées sur la facture des flux par l'établissement (les économies alimentent systématiquement la ligne budgétaire créée) ;
- un pilotage, un suivi et une évaluation des actions de manière précise, avec une organisation adaptée. Ce dispositif nécessite en effet l'implication des services (avec notamment le travail interne d'un économiste de flux) dans l'atteinte des objectifs, ce qui contribue à l'amélioration des compétences collectives de la structure ;
- la visibilité dans l'exécution des actions, car le dispositif définit dans un cadre pluriannuel, le montant de l'investissement, le programme d'actions à mener et les objectifs à atteindre.

Source : Mission d'après le CEREMA.

En comparaison du marché de partenariat, cette formule simplifie les études préalables et permet à l'établissement de garder la maîtrise d'ouvrage - qui est déléguée dans le cas d'un marché de partenariat - et est ouverte à des projets d'ampleur modeste dès lors qu'aucune condition de seuil de coût minimal n'a été instaurée par le législateur.

Aix-Marseille Université a recours au tiers financement pour son projet de rénovation énergétique du campus Saint-Jérôme, en complément des crédits alloués par le plan Campus pour financer ce projet d'un montant estimé de 100 M€.

Les établissements ne se sont toutefois pas encore pleinement saisis du tiers financement. Selon Fin infra, ce faible recours s'expliquerait par les craintes des établissements sur leur capacité à rembourser, l'insuffisance d'ingénierie et le manque de connaissance de l'outil. Par exemple, les universités de Lorraine, Bordeaux, Lyon et Metz ont privilégié des projets *via* les contrats de performance énergétique classiques, sans tiers financement.

3.4. Au moins deux établissements ont engagé une réflexion sur les sociétés universitaires locales immobilières, pour optimiser la gestion du patrimoine immobilier et qui ouvrent des possibilités de financement

3.4.1. Créées par la loi « 3DS » du 21 février 2022, les SULI permettent aux établissements de créer des sociétés avec des acteurs publics et privés et faciliter la gestion et la valorisation de leur patrimoine immobilier

Les EPSCP peuvent créer des filiales ou prendre des participations dans des sociétés de droit privé en application des dispositions de l'article L. 711-1 du code de l'éducation et, plus généralement, du principe de spécialité qui autorise les établissements publics à exercer des activités qui constituent le complément ou le prolongement « normal » de leurs missions²⁵.

La loi du 21 février 2022 dite « 3DS » ouvre aux établissements la possibilité de créer des sociétés publiques locales universitaires (SPLU) ou sociétés universitaires locales immobilières (SULI). Ainsi, « *pour contribuer à la gestion et à la valorisation de son patrimoine immobilier, un établissement public d'enseignement supérieur peut créer et prendre des participations dans des sociétés ou des groupements de droit privé* »²⁶. Lorsque l'établissement n'est pas le seul actionnaire, il doit détenir au moins 35 % du capital et des droits de vote de la société. Les collectivités territoriales peuvent participer au capital des SULI, de même que les centres régionaux des œuvres universitaires (CROUS).

Les SULI peuvent prendre des formes multiples, dès lors que la forme est régie par le code de commerce : société en nom collectif, société en commandite simple, société à responsabilité limitée, société anonyme, société en commandite par actions, société par actions simplifiée, groupement d'intérêt économique. Néanmoins, les collectivités territoriales ne peuvent participer qu'au capital de sociétés anonymes.

L'objet social de la SULI doit être de contribuer à la gestion et à la valorisation du patrimoine immobilier (article L. 762-6 du code de l'éducation) via des opérations de construction et d'aménagement universitaire²⁷.

La SULI peut permettre aux établissements de confier à la filiale les missions suivantes :

- ◆ le pilotage des marchés de travaux réalisés pour le compte de l'établissement ;
- ◆ la gestion et la valorisation du patrimoine de l'établissement ;
- ◆ la réalisation de prestations à l'égard de tiers ;
- ◆ la gestion des biens immobiliers ;
- ◆ la prestation d'ingénierie.

²⁵ Conseil d'État, avis n° 356089 du 7 juillet 1994.

²⁶ Article 190 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 dont les dispositions ont été codifiées à l'article L. 762-6 du code de l'éducation.

²⁷ Voir exposé sommaire de l'amendement n°CL1684 du 24 novembre 2021.

Annexe VI

La SULI présente trois principaux avantages :

- ◆ elle permet de réunir, via l'ouverture de l'actionnariat, des financeurs extérieurs, y compris publics, et donc d'accroître les sources de financement des opérations immobilières ;
- ◆ elle offre davantage de latitudes d'action ou de modalités de financement, notamment une capacité d'endettement ;
- ◆ elle permet de développer une ingénierie immobilière pour optimiser et valoriser le patrimoine de l'immobilier, *via* la mutualisation d'acteurs.

3.4.2. Pour mener à bien son projet de rénovation immobilière, l'université de Rennes a créé en septembre 2024 la filiale Kampus 2050, sous forme d'une société par actions simplifiées

L'université de Rennes est engagée dans un projet de rénovation de son parc immobilier, le plan Rennes 1 Campus 2030, pour un montant estimé à 450 M€ dans son schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2021-2026, réévalué en 2024 à 480 M€. Parallèlement, l'université est dans un processus qui lui permettra de bénéficier de la dévolution du patrimoine État, sans que cela ne concerne ses établissements-composantes.

Ce projet nécessite une organisation susceptible de le mener à bien, notamment d'assurer la maîtrise d'ouvrage et le suivi de nombreux chantiers. L'université a identifié sa faiblesse en termes de maîtrise d'ouvrage, en raison d'une compétence interne insuffisante, une organisation inadaptée²⁸ et lourde, ainsi qu'une gestion publique peu efficiente.

Pour y répondre, et après l'échec de la création d'une filiale sous la forme d'une société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU) en 2021, l'Université de Rennes, profitant de l'opportunité offerte par la loi 3DS, a créé une SULI en septembre 2024 sous la forme d'une société par actions simplifiées, Kampus 2050.

Son objet est large : « *contribuer à la rénovation, à la gestion, à la valorisation, et à l'aménagement d'éléments appartenant au patrimoine immobilier universitaire de l'Université de Rennes* » :

- ◆ assurer des prestations de services, de l'assistance technique et de l'ingénierie sur des opérations immobilières : assistance à maître d'ouvrage, conduite d'opération, mandat de maîtrise d'ouvrage, transfert de maîtrise d'ouvrage ;
- ◆ réaliser toute consultation et toute opération de construction, de démolition, de réhabilitation, d'aménagement, d'entretien, ou de maintenance des bâtiments nécessaires ;
- ◆ réaliser toute opération d'acquisition, de mandat, de gestion, de concession ou d'exploitation, de valorisation ou de mise en valeur de biens immobiliers non nécessaires aux missions de service public de l'université de Rennes ou de ses établissements composantes ;
- ◆ procéder à la cession, la location, la sous-location, ou de confier la gestion, l'entretien ou la maintenance, de biens immobiliers non nécessaires aux missions de service public de l'université de Rennes ou de ses établissements-composantes, cette mission de gestion de biens est une profession réglementée.²⁹

²⁸ La direction de l'immobilier agit dans des domaines trop divers.

²⁹ Source : Informations sur Kampus 2050 enregistrées sur le site internet de l'Institut national de propriété intellectuelle (INPI).

3.4.3. L'université de Bordeaux projette de créer une SULI pour mener à bien sa stratégie de valorisation immobilière

L'Université de Bordeaux souhaite valoriser son patrimoine foncier et renforcer l'attractivité de ses campus en développant un projet immobilier novateur. Cette initiative repose sur une vision mixte : la création de logements (étudiants, jeunes actifs, seniors) ainsi que d'espaces dédiés aux services et aux entreprises innovantes. L'objectif est d'enrichir la vie de campus, d'augmenter l'urbanité responsable du territoire universitaire et de générer de nouvelles ressources pour l'établissement.

Cette stratégie est axée autour de la création d'une SULI actuellement en projet et qui prendra la forme d'une société par actions simplifiées (SAS). Dans son SPSI, l'université de Bordeaux prévoit de céder à la SULI la propriété du parc immobilier, en échange de dividendes. La SULI aurait ainsi pour principale mission de valoriser le foncier, au travers de financements de la Banque des territoires.

Afin de garantir la cohérence du projet avec les valeurs de l'université, plusieurs points de vigilance ont été identifiés :

- ◆ garder la maîtrise des décisions et des orientations stratégiques ;
- ◆ protéger le potentiel constructif des fonciers de l'université ;
- ◆ mobiliser des financements (emprunt ou cofinancement) ;
- ◆ construire des partenariats sélectionnés avec soin ;
- ◆ définir des orientations en cohérence avec les valeurs et les engagements de l'établissement.

4. En complément de la mobilisation de financements tiers, un compartiment de SCSP dédié à l'immobilier pourrait permettre de rendre visibles les budgets alloués à l'entretien de l'immobilier, et de faire converger les établissements vers la rationalisation de leurs surfaces

Les EPSCP sont dans une situation très hétérogène au regard du financement de leurs dépenses de gros entretien renouvellement (GER) d'immobilier. Seuls certains établissements, à l'immobilier dévolu, se sont vus attribuer une dotation leur permettant de financer les dépenses immobilières qui ne sont plus assumées pour eux par l'État (cf. § 2.3).

Le financement des opérations structurantes des EPSCP est assuré par l'État, à travers les fonds des contrats de plan État-région, les fonds Feder ou des plans ciblés (Plan campus, plan de relance etc.) ou à travers le financement d'appels à projets de la DIE pour la rénovation énergétique des bâtiments. À travers cette approche par projets, les financements se concentrent sur certains bâtiments et aboutissent à des sites universitaires hétérogènes, entre des bâtiments d'âge et d'état technique très variable.

En revanche, le financement des dépenses d'entretien et de gros entretien renouvellement sont assumées à travers la SCSP, sans qu'il soit possible de les identifier précisément.

Enfin, les établissements ont des taux d'occupation et des ratios de surface par étudiants très hétérogènes. Ils n'appliquent ni les cibles définies à l'échelle de l'État, ni les référentiels préparés par la DGESIP.

Afin de rendre visible l'enjeu des dépenses d'entretien des 16,2 Mm² des EPSCP, il conviendrait, dans le cadre de la réforme de la SCSP en préparation en 2024-2025, de dédier l'un des compartiments de la SCSP aux dépenses de gros entretien renouvellement des établissements. Dans un premier temps, une dotation calculée au mètre carré et en fonction de l'état moyen de vétusté des établissements permettrait de doter les EPSCP de manière équitable.

Annexe VI

Dans un second temps, une fois les travaux de rénovation ou de réhabilitation financés et réalisés³⁰, le système pourrait évoluer vers une dotation à l'étudiant ou au poste de travail (en distinguant administratif / non administratif), allouée à chaque EPSCP. L'EPSCP aurait alors le bénéfice de la densification de ses usages au fil des rénovations ou réhabilitation, pour que la dotation alors fixée en fonction de l'activité réelle de l'établissement couvre ses besoins.

Proposition n° 4 : Prévoir, dans la révision du modèle d'allocation de la SCSP, en discussion en 2025, un compartiment dédié au financement de l'immobilier. Il serait alloué en tenant compte des surfaces et de la vétusté des bâtiments de chaque établissement, avec vocation à évoluer à horizon 15 ans vers une dotation par étudiant et par agent (DGESIP, DIE).

³⁰ Pour cela, l'IGESR préconise dans son rapport « *Défis et opportunités dans la gestion du patrimoine immobilier des établissements d'enseignement supérieur et de recherche* », publié en 2024, d'attribuer une dotation récurrente, en lieu et place des fonds alloués par l'État dans les CPER ou appels à projets, aux universités propriétaires de leur patrimoine.

Liste des propositions

Proposition n° 1 : Établir, pour l'ensemble des EPSCP, un référentiel de dimensionnement du patrimoine immobilier fondé sur des données d'activité, afin de définir un modèle rationnel d'allocation des ressources à moyen terme et de leur permettre de calibrer leurs projets de densification, de rénovation ou de construction (DIE, MESR).

Proposition n° 2 : Ouvrir aux EPSCP la possibilité offerte aux immeubles classés ou inscrits comme monuments historiques d'installer des bâches d'échafaudages comportant un espace dédié à l'affichage (DGESIP).

Proposition n° 3 : Intégrer dans le cadre des SPSI de manière systématique et dans les projets de rénovation un volet d'analyse des possibilités de valorisation foncière et immobilière et relatif à la génération de ressources propres (DGESIP, DIE).

Proposition n° 4 : Prévoir, dans la révision du modèle d'allocation de la SCSP, en discussion en 2025, un compartiment dédié au financement de l'immobilier. Il serait alloué en tenant compte des surfaces et de la vétusté des bâtiments de chaque établissement, avec vocation à évoluer à horizon 15 ans vers une dotation par étudiant et par agent (DGESIP, DIE).

ANNEXE VII

Personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS	1
1.1. Présidence de la République	1
1.2. Cabinet du Premier ministre	1
1.3. Cabinet du ministre des comptes publics	1
1.4. Cabinet du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	1
1.4.1. Cabinet de la ministre (septembre 2024)	1
1.4.2. Cabinet du ministre (novembre 2024)	1
2. ADMINISTRATION CENTRALE	1
2.1. Services du Premier ministre	1
2.1.1. Secrétariat général pour les affaires européennes	1
2.1.2. Secrétariat général pour l'investissement	2
2.2. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	2
2.2.1. Direction du budget	2
2.2.2. Direction générale du Trésor	2
2.2.3. Direction générale des finances publiques	2
2.3. Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation	3
2.3.1. Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle	3
2.3.2. Direction générale de la recherche et de l'innovation	4
2.3.3. Direction des affaires financières	5
2.3.4. Service de l'innovation, du transfert de technologie et de l'action régionale	5
2.3.5. Service du contrôle budgétaire et comptable du ministère chargé de l'enseignement supérieur	5
2.3.6. Rectorats	5
2.4. Ministère du travail et de l'emploi	6
2.4.1. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle	6
3. OPÉRATEURS	6
3.1. Bpifrance	6
3.2. Centre national des œuvres universitaires et scolaires	6
3.3. Campus France	6
3.4. France compétences	6
4. AGENCES DE FINANCEMENT ET ORGANISMES NATIONAUX DE RECHERCHE	6
4.1. Agence nationale de la recherche	6
4.2. Centre national de la recherche scientifique (CNRS)	7
4.3. Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm)	7
5. REPRÉSENTANTS DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	7
5.1. France universités	7
5.2. Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI)	7

5.3. Associations des directeurs généraux des services d'établissements publics d'enseignement supérieur (ADGS)	7
5.4. Association des directeurs financiers d'établissements publics d'enseignement supérieur (A-DF)	8
5.5. Association des agents comptables d'universités et établissements (AACUE)	8
5.6. Réseau Formation continue à l'université (FCU)	8
5.7. Association nationale de la recherche et de la technologie (ANRT)	8
5.8. Réseau des fondations universitaires.....	8
6. ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR.....	8
6.1. Université Paris Saclay.....	8
6.2. Université Paris Cité.....	8
6.3. Université Gustave Eiffel.....	9
6.4. Cergy Paris Université.....	9
6.5. Aix-Marseille Université.....	9
6.6. Université des Antilles	9
6.7. CentraleSupélec	10
6.8. Ecole nationale supérieure des arts et métiers	10
6.9. SciencesPo.....	10
6.10.. Université Paris Dauphine-PSL.....	10
6.11.. Toulouse School of Economics	10
6.12.. Université de Lyon-III	10
6.13.. Université Clermont-Auvergne	11
6.14.. Institut national des sciences appliquées de Lyon.....	11
6.15.. Université de Rennes.....	12
6.16.. Université de Rennes 2	13
6.17.. Université de Bretagne occidentale.....	14
6.18.. Institut national des sciences appliquées de Rennes	14
6.19.. Institut d'études politiques de Rennes.....	14
6.20.. Université de Montpellier.....	15
6.21.. Université de Montpellier 3	15
6.22.. École nationale supérieur de chimie de Montpellier	16
7. POSTES DIPLOMATIQUES.....	16
7.1. Allemagne.....	16
7.2. Danemark.....	16
7.3. Espagne	17
7.4. Finlande.....	17
7.5. Irlande.....	17
7.6. Italie.....	17
7.7. Pays-Bas.....	17
7.8. Royaume-Uni	17

8. AUTRES	17
8.1. Régions de France.....	17
8.2. Fondation de France	18
9. ÉCONOMISTES	18

1. Cabinets

1.1. Présidence de la République

- ◆ M. Gilles Halbout, conseiller éducation et enseignement supérieur

1.2. Cabinet du Premier ministre

- ◆ M. Richard Laganier, chef du pôle éducation nationale, enseignement supérieur, recherche, jeunesse et sports

1.3. Cabinet du ministre des comptes publics

- ◆ M^{me} Aude Costa de Beauregard, directrice de cabinet
- ◆ M^{me} Sophie Courcet, conseillère budgétaire

1.4. Cabinet du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche

1.4.1. Cabinet de la ministre (septembre 2024)

- ◆ M^{me} Naomi Peres, directrice de cabinet
- ◆ M. Pierre Mutzenhardt, directeur adjoint de cabinet

1.4.2. Cabinet du ministre (novembre 2024)

- ◆ M. Jean-Luc Moullet, directeur de cabinet
- ◆ M^{me} Hélène Jacquet, conseillère établissements
- ◆ M. Thomas Deloeil, conseiller budgétaire

2. Administration centrale

2.1. Services du Premier ministre

2.1.1. Secrétariat général pour les affaires européennes

- ◆ M. Emmanuel Puisais-Jauvin, secrétaire général
- ◆ M. Philippe Cichowlaz, chef de la cellule de mobilisation des fonds européens
- ◆ M^{me} Julie Gourden, adjointe au chef de la cellule de mobilisation des fonds européens

Annexe VII

2.1.2. Secrétariat général pour l'investissement

- ◆ M^{me} Géraldine Leveau, secrétaire générale adjointe
- ◆ M. François Germinet, directeur du pôle connaissances
- ◆ M^{me} Camille Muller, directrice financière et juridique

2.2. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

2.2.1. Direction du budget

- ◆ M^{me} Mélanie Joder, directrice du budget
- ◆ M. Jean-Marc Oléron, chef de service, adjoint de la directrice du budget
- ◆ M^{me} Alicia Saoudi, sous-directrice des budgets de l'enseignement scolaire, de la recherche, de l'enseignement supérieur, de l'industrie
- ◆ M^{me} Lolita Sabbah, adjointe à la cheffe du bureau de la recherche et de l'enseignement supérieur
- ◆ M^{me} Marie-Laure Van Qui, adjointe à la cheffe du bureau de la recherche et de l'enseignement supérieur

2.2.2. Direction générale du Trésor

2.2.2.1. Sous-direction des politiques sectorielles (POLSEC)

- ◆ M^{me} Éléonore Trigano, sous-directrice des politiques sectorielles
- ◆ M. Vincent Barde, adjoint POLSEC 1
- ◆ M. Blaise Leclair, adjoint POLSEC 1

2.2.2.2. Mission d'appui au financement des infrastructures (FININFRA)

- ◆ M. Jean Bensaïd, directeur
- ◆ M^{me} Caroline Raiffaud, directrice de projet, pôle financier
- ◆ M^{me} Laure Hilzenkopp, directrice de projet, pôle financier
- ◆ M^{me} Lorraine Alix, directrice de projet, pôle juridique

2.2.3. Direction générale des finances publiques

2.2.3.1. Sous-direction de la fonction financière de l'État et des organismes publics nationaux

- ◆ M. Brice Lepetit, sous-directeur de la fonction financière de l'État et des organismes publics nationaux (2F)
- ◆ M^{me} Stéphanie Dachary-Mloneck, cheffe du bureau des opérateurs de l'État (2FCE - 2B)
- ◆ M. Laurent Poisson, adjoint à la cheffe du bureau des opérateurs de l'État (2FCE - 2B)

Annexe VII

2.2.3.2. Direction de l'immobilier de l'État

- ◆ M. Alain Resplandy-Bernard, directeur de l'immobilier de l'État
- ◆ M^{me} Katy Narcy, sous-directrice stratégie et expertise de l'immobilier de l'État
- ◆ M. Guillaume Decroix, sous-directeur valorisation et administration de l'immobilier de l'État
- ◆ M. Jérôme Bonherbe, sous-directeur gouvernance, financement et supports
- ◆ M^{me} Marie-Cécile Demaison, cheffe du bureau de la doctrine et de la stratégie immobilière de l'État
- ◆ M^{me} Sandra Séninchault, adjointe à la cheffe du bureau doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État
- ◆ M. Alain Josserand, chef du bureau financement et inventaire immobilier

2.2.3.3. Directions régionales des finances publiques

2.2.3.3.1. Direction régionale des finances publiques Auvergne-Rhône-Alpes

- ◆ M. Pascal Rothé, directeur régional des finances publiques
- ◆ M. Hervé Séville, contrôleur budgétaire régional

2.2.3.3.2. Direction régionale des finances publiques Occitanie

- ◆ M. Hugues Perrin, directeur régional des finances publiques
- ◆ M^{me} Stéphanie Binet, contrôleur budgétaire régional

2.2.3.3.3. Direction régionale des finances publiques Bretagne

- ◆ M. Hugues Bied-Charreton, directeur régional des finances publiques
- ◆ M. Luc Neuville, contrôleur budgétaire régional
- ◆ M^{me} Ann Watrin, mission de conseil aux décideurs publics

2.3. Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

2.3.1. Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle

- ◆ M. Olivier Ginez, directeur général
- ◆ M^{me} Danièle Kernéis, responsable de la mission prospective
- ◆ M. Jean-Serge Boiteau, chef de projet connaissance des coûts et contrôle interne
- ◆ M. Yves Guillotin, conseiller d'établissement
- ◆ M. Charles Simmony, chef du département de l'allocation des moyens

Annexe VII

- ◆ M^{me} Safia Hamdi, chargée de mission au sein du département de l'allocation des moyens
- ◆ M. Emmanuel Roques, chef du département de l'analyse financière des établissements
- ◆ M^{me} Delphine Vinatier, adjointe au chef du département de l'analyse financière des établissements
- ◆ M^{me} Cécile Batou To Van, sous-directrice du dialogue stratégique avec les établissements
- ◆ M^{me} Françoise Profit, responsable du département du dialogue stratégique contractuel
- ◆ M. Vincent Quentin, adjoint à la responsable du département du dialogue stratégique contractuel
- ◆ M^{me} Véronique Varoqueaux, responsable du département de l'accompagnement statutaire et réglementaire
- ◆ M. Olivier Ladaïque, adjoint à la responsable du département de l'accompagnement statutaire et réglementaire

2.3.2. Direction générale de la recherche et de l'innovation

- ◆ M. Sébastien Chevalier, chef du service de la coordination des stratégies de l'enseignement supérieur et de la recherche (DGRI-A)
- ◆ M^{me} Véronique Lestang-Préchac, sous-directrice de la sous-direction territoires, sociétés et savoirs (DGRI A1)
- ◆ M^{me} Cendrine Cruzille, adjointe au chef de service DGRI-A
- ◆ M^{me} Hélène Ballarin, responsable du département des investissements d'avenir et de l'analyse territoriale (DGRI A1-1)
- ◆ M. Stephan Sirven, adjoint à la responsable du département DGRI A1-1
- ◆ M. Cyril Peltier, chargé de mission France 2030
- ◆ M. Nicolas Jeanjean, directeur général de la recherche et de l'innovation par intérim
- ◆ M. Guilhem de Robillard, chef du service performance, financement et contractualisation avec les organismes de recherche
- ◆ M^{me} Pierrette Schuhl, sous-directrice des systèmes d'information et des études statistiques (DGESIP DGRI A2)
- ◆ M. Frédéric Tallet, responsable du département des études statistiques et de l'enseignement supérieur (DGESIP DGRI A2-1)
- ◆ M^{me} Carine Burreicand, adjointe au responsable du département DGESIP DGRI A2-1
- ◆ M. Emmanuel Weisenburger, responsable du département des outils d'aide à la décision (DGESIP DGRI A2-4)
- ◆ M. Yann Caradec, adjoint au département DGESIP DGRI A2-4
- ◆ M^{me} Muriel Pochard, sous directrice de la stratégie et de la qualité des formations
- ◆ M. Pascal Gosselin, chef du département des formations des cycles masters et doctorat
- ◆ M^{me} Catherine Kerneur, cheffe du département premier cycle
- ◆ M^{me} Emilie Denos, adjointe à la cheffe du département formation et emploi, insertion professionnelle
- ◆ M. Donato Giorgi, chef de la délégation aux affaires européennes et internationales
- ◆ M^{me} Nathalie Boulay-Laurent, cheffe du département de l'accompagnement des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche
- ◆ M. François Hequet, chef de projet mobilité étudiante internationale, en charge de la mise en œuvre de la stratégie bienvenue en France

2.3.3. Direction des affaires financières

- ◆ Mme Marine Camiade, directrice
- ◆ Mme Carine Bernard, sous-directrice du budget de la mission « recherche et enseignement supérieur
- ◆ Mme Marion Moulin, cheffe du bureau des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche

2.3.4. Service de l'innovation, du transfert de technologie et de l'action régionale

- ◆ M^{me} Estelle Dhont-Petrault, cheffe du service
- ◆ M^{me} Stéphanie Arrabal, adjointe à la cheffe de service

2.3.5. Service du contrôle budgétaire et comptable du ministère chargé de l'enseignement supérieur

- ◆ M. Philippe Vinçon, contrôleur budgétaire et comptable ministériel
- ◆ M. Joël Sucases, responsable du département comptable ministériel
- ◆ M. Pierre Souchet, responsable du département du contrôle budgétaire

2.3.6. Rectorats

2.3.6.1. Rectorat de la région Auvergne-Rhône-Alpes

- ◆ M. Gabriele Fioni, recteur délégué à l'enseignement supérieur, à la recherche et à l'innovation
- ◆ M^{me} Angélique Diaz, directrice de cabinet

2.3.6.2. Rectorat de la région Bretagne

- ◆ M. Emmanuel Ethis, recteur, chancelier des universités
- ◆ M^{me} Marine Lamotte d'Incamps, secrétaire générale de l'académie
- ◆ M. Robin Lagarrigue, secrétaire général adjoint, responsable du pôle ESRI
- ◆ M^{me} Flora Jourlin, cheffe de la division enseignement supérieur
- ◆ M^{me} Marie Marchand, chargée de mission contrôle budgétaire à la division enseignement supérieur

2.3.6.3. Rectorat de la région Occitanie

- ◆ M. Khaled Bouabdallah, recteur délégué pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation
- ◆ M. Philippe Paillet, secrétaire général de la région académique adjoint

2.4. Ministère du travail et de l'emploi

2.4.1. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

- ◆ M. Stéphane Remy, sous-directeur des politiques de formation et du contrôle
- ◆ M. Laurent Gaullier, adjoint au sous-directeur
- ◆ M^{me} Christine Matraglia, cheffe de la mission de l'alternance et de l'accès aux qualifications
- ◆ M. Nicolas Remeur, chargé de mission
- ◆ M. Guillaume Fournié, chef de la mission de l'organisation des contrôles
- ◆ M. Steven Carro, adjoint au chef de la mission de l'organisation des contrôles

3. Opérateurs

3.1. Bpifrance

- ◆ M. Bertrand Fontaine, directeur de la garantie
- ◆ M^{me} Gladys Prouchandy, responsable du dispositif prêt étudiant garanti par l'États

3.2. Centre national des œuvres universitaires et scolaires

- ◆ M^{me} Bénédicte de Percin, sous-directrice vie étudiante

3.3. Campus France

- ◆ M^{me} Donatienne Hissard, directrice générale
- ◆ M. Noureddine Manamanni, directeur des relations extérieures et institutionnelles

3.4. France compétences

- ◆ M. Renaud Bricq, directeur de la régulation

4. Agences de financement et organismes nationaux de recherche

4.1. Agence nationale de la recherche

- ◆ M. Dominique Dunon-Bluteau, directeur des opérations scientifiques
- ◆ M. Arnaud Torres, directeur investissements d'avenir et compétitivité
- ◆ M. Vincent Cottet, directeur général délégué à l'administration et au budget

4.2. Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

- ◆ M. Antoine Petit, président-directeur général
- ◆ M. Christophe Coudroy, directeur général délégué aux ressources

4.3. Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm)

- ◆ M. Didier Samuel, président-directeur général
- ◆ M. Damien Rousset, directeur général délégué à l'administration
- ◆ M^{me} Laurianne Cruzol, directrice des affaires financières
- ◆ M. Guillaume Fusai, responsable du pôle relations européennes
- ◆ M^{me} Fatima Mehloub, cheffe de cabinet

5. Représentants des établissements d'enseignement supérieur

5.1. France universités

- ◆ M. Dean Lewis, président, président de l'université de Bordeaux
- ◆ M. Jean-Marc Ogier, vice-président du conseil des personnels et des moyens
- ◆ M^{me} Catherine Descours, conseillère ressources humaines

5.2. Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI)

- ◆ M. Romuald Bone, vice-président, directeur de l'INSA Strasbourg
- ◆ M^{me} Cécile Delolme, vice-présidente, directrice de l'ENTPE
- ◆ M. Pascal Vairac, directeur de SUPMICROTECH
- ◆ M. Emmanuel Perrin, directeur de Polytech Lyon

5.3. Associations des directeurs généraux des services d'établissements publics d'enseignement supérieur (ADGS)

- ◆ M^{me} Valérie Gibert, présidente, directrice générale des services de l'université de Strasbourg
- ◆ M^{me} Nathalie Hauchard-Seguin, vice-présidente, DGS de l'université de Rennes
- ◆ M^{me} Valérie Wadlow, secrétaire, DGS de l'université de Picardie Jules Vernes
- ◆ M^{me} Irène Gazel, DGS de l'université de Lyon II – Lumière
- ◆ M^{me} Florence Housset, DGS de Sorbonne université
- ◆ M. Vincent Moreau, DGS de l'université de Bordeaux
- ◆ M. François Paquis, DGS de l'université de Clermont-Auvergne
- ◆ M^{me} Cécile Chicoye, conseillère auprès de l'association

5.4. Association des directeurs financiers d'établissements publics d'enseignement supérieur (A-DF)

- ◆ M. Hervé Branchereau, agent comptable et chef des services financiers de l'université de Nantes
- ◆ M^{me} Hélène Dacosta, directrice des affaires financières de l'université Paris-Est Créteil
- ◆ M. Alain Scordel, directeur des affaires financières de Grenoble INP

5.5. Association des agents comptables d'universités et établissements (AACUE)

- ◆ M. Frédéric Drue, président, agent comptable de l'université de Lorraine
- ◆ M^{me} Magaly Magaud, vice-président, agent comptable de l'École polytechnique

5.6. Réseau Formation continue à l'université (FCU)

- ◆ M. Laurent Bourlès, président par intérim
- ◆ M. Laurent Bironneau, vice-président du réseau

5.7. Association nationale de la recherche et de la technologie (ANRT)

- ◆ M^{me} Clarisse Angelier, déléguée générale

5.8. Réseau des fondations universitaires

- ◆ M^{me} Christel Beriot, présidente
- ◆ M. Jean Gagneux, vice-président

6. Établissements d'enseignement supérieur

6.1. Université Paris Saclay

- ◆ M. Camille Galap, président
- ◆ M^{me} Valérie Ferreboeuf, vice-présidente prospective et actions stratégiques
- ◆ M. Michel Mariton, vice-président innovation

6.2. Université Paris Cité

- ◆ M. Édouard Kaminski, président
- ◆ M. Xavier Sense, vice-président
- ◆ M. David Clément, directeur général des services
- ◆ M^{me} Claire Bordes, directrice de cabinet

6.3. Université Gustave Eiffel

- ◆ M. Gilles Roussel, président
- ◆ M^{me} Corinne Blanquart, première vice-présidente
- ◆ M. Philippe Demande, directeur général des services

6.4. Cergy Paris Université

- ◆ M. Laurent Gatineau, président
- ◆ M. Gabriel Desgranges, premier vice-président établissement
- ◆ M. Fabrice Goubard, vice-président formation
- ◆ M^{me} Iryna Andriyanova, vice-présidente recherche
- ◆ M^{me} France Velazquez, VP adjointe formation professionnelle et apprentissage
- ◆ M. David Herlicoviez, directeur général des services
- ◆ M^{me} Géraldine Dacquay, directrice générale adjointe formation
- ◆ M. David Trivié, directeur général adjoint ressources
- ◆ M^{me} Danielle Le Bonder, directrice des finances
- ◆ M. Alexis François, directeur de projet CY Alliance
- ◆ M. Pierre-Louis Fort, directeur de la faculté de lettres et sciences humaines (LSH)
- ◆ M^{me} Fatima Le Corguillié, responsable administrative de la faculté de LSH
- ◆ M. Éric de Saint Léger, directeur de l'INSPÉ de Versailles
- ◆ M^{me} Annie Antigny, responsable administrative
- ◆ M^{me} Eva Hirtz, responsable administrative de la faculté de droit

6.5. Aix-Marseille Université

- ◆ M. Éric Berton, président
- ◆ M. Stefan Enoch, vice-président recherche
- ◆ M. Damien Verhaeghe, directeur de cabinet et vice-président richesse humaine et patrimoine
- ◆ M. Martine Quessada, directrice générale adjointe recherche et développement
- ◆ M. Damien Vogel, directeur général adjoint pôles ressources et pilotage

6.6. Université des Antilles

- ◆ M. Michel Geoffroy, président de l'université
- ◆ M. Jack Molinié, vice-président chargé des moyens
- ◆ M^{me} Marie-Laure Lopez, directrice générale des services
- ◆ M. Romain Lamoureux, directeur général des services adjoint
- ◆ M. Vincent Subits, directeur des affaires financières

6.7. CentraleSupélec

- ◆ M. Romain Soubeyran, président
- ◆ M. Vincent Jolys, directeur général des services

6.8. Ecole nationale supérieure des arts et métiers

- ◆ M. Laurent Champaney

6.9. SciencesPo

- ◆ M. Alban Hautier, secrétaire général
- ◆ M^{me} Caroline Jasson-Gramusset, directrice des affaires financières
- ◆ M^{me} Francesca Cabiddu, directrice de l'accueil et de l'accompagnement
- ◆ M. Tanguy Grard, directeur du développement et de la stratégie par intérim
- ◆ M^{me} Erell Renouard, responsable des relations institutionnelles et de l'appui au pilotage stratégique
- ◆ M^{me} Sandrine Sahut, responsable de la cellule appui au pilotage et contrôle de gestion
- ◆ M. Mael Boussicault, responsable du contrôle de gestion
- ◆ M^{me} Vanessa Ménéral, contrôleur de gestion

6.10. Université Paris Dauphine-PSL

- ◆ M. Nicolas Berland, vice-président chargé des finances et des relations avec les entreprises
- ◆ M. Sébastien Damart, vice-président chargé de la formation et de la vie étudiante
- ◆ M^{me} Florence Gelin, directrice générale des services
- ◆ M. Rafik Aribi, directeur général des services adjoint et directeur des affaires financières
- ◆ M. Sébastien Duizabo, directeur de la formation continue

6.11. Toulouse School of Economics

- ◆ M. Christian Gollier, directeur général

6.12. Université de Lyon-III

- ◆ M. Marc Boninchi, vice-président chargé du conseil d'administration et du pilotage
- ◆ M. Mohamed Khenissi, chargé de mission finances auprès du président de l'université
- ◆ M^{me} Marie-Christine Chalus, directrice générale de l'IAE de Lyon
- ◆ M. Jérôme Travard, directeur de l'institut d'études technologiques
- ◆ M. Mathieu Viles, directeur général des services
- ◆ M^{me} Fabienne Desnoues, directrice générale des services adjointe, finances achats
- ◆ M. Laurent Le Noaour, agent comptable
- ◆ M^{me} Nathalie Périchon, directrice de l'information décisionnelle et de l'appui au pilotage
- ◆ M^{me} Elsa Capdveielle, directrice de la recherche et des écoles doctorales

6.13. Université Clermont-Auvergne

- ◆ M. Mathias Bernard, président
- ◆ M^{me} Anne Fogli, première vice-présidente
- ◆ M^{me} Vanessa Prévot, vice-présidente chargée de la recherche
- ◆ M. Éric Tomasella, vice-président chargé de l'innovation, professionnalisation et relations avec le monde socio-économique
- ◆ M. Pierre Schiano, vice-président chargé du rayonnement et de l'attractivité de l'université
- ◆ M^{me} Françoise Peyrard, vice-présidente chargée des formations
- ◆ M. François Paquis, directeur général des services
- ◆ M^{me} Sophie Fèvre, directrice générale adjointe chargée de l'appui aux ressources
- ◆ M^{me} Éliane Chabrot, directrice du budget et des finances
- ◆ M. Nathan Lbaccaro, responsable du pôle comptabilité
- ◆ M. Janick Proux, directeur du patrimoine immobilier et de l'énergie
- ◆ M. Frédéric Marre, directeur des ressources humaines
- ◆ M^{me} Cécile Mathieu, directrice du pilotage et du contrôle de gestion
- ◆ M^{me} Bérangère Farges, directrice générale adjointe chargée des partenariats et des territoires
- ◆ M^{me} Aurélie Grosclaude, directrice générale chargée de l'appui aux missions
- ◆ M^{me} Hélène Mazaleyrat, directrice de CAP Europe
- ◆ M^{me} Évelyne Gil, directrice de l'institut Pascal
- ◆ M^{me} Pascale Dugat, responsable financier de l'institut Pascal
- ◆ M^{me} Béatrice Drot-Delange, directrice du laboratoire ACTE
- ◆ M^{me} Patricia Roche, responsable financier du laboratoire ACTE
- ◆ M. Rémi Noizier, directeur de la formation
- ◆ M. Benjamin Williams, directeur de l'institut d'administration des entreprises (IAE) Clermont-Auvergne
- ◆ M^{me} Catherine Mazière-Legrand, responsable administrative de l'IAE
- ◆ M^{me} Gaëlle Robert, responsable administrative de l'UFR Pharmacie
- ◆ M^{me} Anne-Laure Foucher, directrice de l'UFR Lettres, culture et sciences humaines
- ◆ M^{me} Carole Besson, responsable administrative de l'UFR Lettre, culture et sciences humaines

6.14. Institut national des sciences appliquées de Lyon

- ◆ M. Frédéric Fotiadu, directeur
- ◆ M. Lyasid Hammoud, directeur général des services
- ◆ M. Miguel Ortiz, agent comptable
- ◆ M^{me} Isabelle Laurent, directrice des affaires financières
- ◆ M. Laurent Picheral, directeur du développement, des relations entreprises et de la fondation INSA Lyon
- ◆ M^{me} Laure Corrigan, présidente du directoire d'INSAVALOR, la filiale de valorisation de l'INSA Lyon
- ◆ M^{me} Françoise Georges, directrice de l'aide au pilotage et à l'amélioration continue

Annexe VII

- ◆ M^{me} Marie-Christine Baietto, directrice de la recherche et de la valorisation
- ◆ M. Olivier Beuf, directeur du laboratoire CREATIS (Centre de recherche en acquisition et traitement de l'image pour la santé)
- ◆ M^{me} Béatrice Rayet, responsable administrative de CREATIS
- ◆ M^{me} Jannick Rumeau, directrice du laboratoire IMP (Ingénierie des matériaux polymères)
- ◆ M. Sylvain Baudu, responsable administratif du laboratoire IMP
- ◆ M. Jean-Marc Petit, directeur du LIRIS (Laboratoire d'informatique en image et systèmes d'information)
- ◆ M^{me} Djemilia Cavret, responsable administrative du LIRIS
- ◆ M. Laurent Lebrun, directeur de la formation
- ◆ M. Xavier Kleber, directeur adjoint de la formation en charge des diplômes d'ingénieurs
- ◆ M^{me} Frédérique Laforest, directrice adjointe chargée de la formation continue, bachelors, masters, validation des acquis de l'expérience, mastères spécialisés
- ◆ M. Sébastien Pruvost, directeur adjoint de la formation en charge du recrutement pour favoriser la diversité des publics
- ◆ M. Khalid Lamnawar, chargé de mission développement de la stratégie de l'apprentissage
- ◆ M. Jean-François Georgin, directeur du département Génie civil et génie urbain (GCU)
- ◆ M^{me} Sophie Sabot, responsable administrative du département GCU
- ◆ M^{me} Marion Frégonèse, directrice du département Formation initiale aux métiers d'ingénieur (FIMI)
- ◆ M^{me} Tiphaine Lhéritier, responsable administrative du département FIMI
- ◆ M. Lionel Petit, directeur du département Génie électrique (GE)
- ◆ M^{me} Meriem Bendaiche, responsable administrative du département GE

6.15. Université de Rennes

- ◆ M. David Alis, président
- ◆ M. Ludovic Babin-Touba, vice-président finances, pilotage et qualité
- ◆ M^{me} Cécile Lecomte, vice-président commission formation et vie étudiante
- ◆ M. Laurent Bironneau, vice-président formation continue et alternance
- ◆ M. Xavier Castel, vice-président valorisation
- ◆ M. Bruno Bureau, vice-président ressources humaines
- ◆ M^{me} Béatrice Bouchet, vice-président immobilier
- ◆ M. Sébastien Le Picard, vice-président stratégie européenne et internationale
- ◆ M. Christian Avril, directeur de cabinet
- ◆ M. Laurent Vernhet, doyen la faculté de pharmacie
- ◆ M^{me} Marine Naour, responsable administrative et financière de la faculté de pharmacie
- ◆ M. Thierry Pénard, doyen de la faculté des sciences économiques
- ◆ M. Henri Cuvellier, responsable administratif et financier de la faculté de sciences économiques
- ◆ M^{me} Sophie Allain-Bailhache, directrice de l'institut supérieur des technologies de l'information et des communications (ISTIC)
- ◆ M^{me} Stéphanie Lachal, responsable administrative et financière de l'ISTIC

Annexe VII

- ◆ M. Guillaume Gravier, directeur de l'institut de recherche en informatique et systèmes aléatoires (IRISA)
- ◆ M. Marc Meynerol, responsable administrative et financier de l'IRISA
- ◆ M. Marc Fourmigué, directeur de l'institut de sciences chimiques de Rennes (ISCR)
- ◆ M^{me} Louise-Anne Cariou, responsable administrative et financière de l'ISCR
- ◆ M. Reynald Gillet, directeur de l'institut de génétique et développement de Rennes (IGDR)
- ◆ M. Gwénaél Berthe, responsable administrative et financier de l'IGDR
- ◆ M^{me} Nathalie Hauchard Seguin, directrice générale des services
- ◆ M. Josic Maignan, directeur général des services adjoint transformation et pilotage
- ◆ M^{me} Gaëlle Malecot Tamborini, directeur général des services adjoint transformation et pilotage
- ◆ M^{me} Elise Lamare Violet, directrice générale des services adjointe expérience étudiante
- ◆ M. Cyril Rams, agent comptable
- ◆ M. Éric Le Duiguou, directeur des affaires financières et de la politique d'achat (DAFPA)
- ◆ M^{me} Claire-Anne Desmas, directrice de l'aide au pilotage et au contrôle de gestion (DAPEC)
- ◆ M^{me} Anne Glidic, directrice des ressources humaine
- ◆ M^{me} Carole Duiguou Thomazzo, directrice de la recherche et de l'innovation (DRI)

6.16. Université de Rennes 2

- ◆ M. Vincent Gouëset, président
- ◆ M^{me} Céline Piquée, vice-présidente du conseil d'administration, moyens, finances et patrimoine
- ◆ M. Thomas Frinault, vice-président formation et vie universitaire
- ◆ M. Stéphane Laurens, vice-président offre de formation, orientation et insertion
- ◆ M. Jérôme Eneau, vice-président recherche et valorisation
- ◆ M. Rémy Barbier, directeur général des services
- ◆ M. Riwan Chevrollier, directeur général des services adjoint, finances et pilotage
- ◆ M^{me} Caroline Tocut, directrice des études et de la vie universitaire
- ◆ M. Johan Oszwald, directeur de l'unité de formation et de recherche (UFR) de sciences sociales
- ◆ M. Axel Lenouvel, responsable administratif et financier de l'UFR de sciences sociales
- ◆ M^{me} Catherine Thibault, directrice du service formation continue et alternance
- ◆ M. Yvan Coadour, directeur de la recherche et de la valorisation
- ◆ M. Benoit Bideau directeur du laboratoire mouvement, sport, santé (M2S)
- ◆ M^{me} Gaëlle Menguy, responsable administrative de la cellule de recherche de l'UFR STAPS
- ◆ M^{me} Christine Evain, directrice du laboratoire linguistique ingénierie et didactique des langues (LIDILE)
- ◆ M. Yann Aubin, responsable de la cellule recherches en langues

6.17. Université de Bretagne occidentale

- ◆ M. Pascal Olivard, président
- ◆ M. Vianney Pichereau, premier vice-président
- ◆ M. Gaël Divard, vice-président finances
- ◆ M^{me} Brigitte Bonin, directrice générale des services
- ◆ M. Éric Golhen, directeur des affaires financières, agent comptable
- ◆ M. Yann Rabuteau, directeur de cabinet
- ◆ M. Jacques Drogo, directeur des études et de la vie étudiante
- ◆ M. Laurent Bourlès, directeur du service universitaire de formation continue et d'alternance (SUFCA)
- ◆ M^{me} Hélène Couthon, vice-président formation
- ◆ M. Mickaël Lavaine, directeur de l'UFR droit économie gestion (DEG)
- ◆ M^{me} Christine Le Carré, responsable administrative et financière de l'UFR DEG
- ◆ M. Jean-Jacques Dufouilloux, responsable administratif et financier de l'IUT Brest Morlaix
- ◆ M. Raphaël Tripier, vice-président recherche et innovation
- ◆ M^{me} Kristen Bossier, directrice de la recherche, de l'innovation et de la valorisation XXX
- ◆ M^{me} Claire Hellio, vice-présidente Europe et international
- ◆ M^{me} Léa Sharkey, chargée de relations internationales

6.18. Institut national des sciences appliquées de Rennes

- ◆ M. Vincent Brunie, directeur
- ◆ M. Patrice Leguesdron, directeur adjoint
- ◆ M^{me} Ourda Harir, directrice générale des services
- ◆ M^{me} Estelle Madec, directrice des affaires financières
- ◆ M. Samuel Reux, agent comptable
- ◆ M^{me} Marilyn Cornen, directrice déléguée des formations
- ◆ M^{me} Catherine Danty-Suriam, directrice des relations entreprises et partenariats
- ◆ M. Hervé Folliot, directeur délégué de la recherche et de la valorisation

6.19. Institut d'études politiques de Rennes

- ◆ M. Yann Lejolviet, président
- ◆ M. Pablo Diaz, directeur
- ◆ M. Gil Desmoulin, directeur des études du cycle master, de l'immobilier et du pilotage numérique
- ◆ M^{me} Marta Iglesias, directrice des études du cycle *bachelor* et de la vie étudiante
- ◆ M^{me} Myriam Ravalet, directrice générale des services
- ◆ M. Hugues Parola, directeur général adjoint pilotage, ressources humaines et finances
- ◆ M. Sébastien Châble, directeur de cabinet
- ◆ M^{me} Tiphaine Paris, directrice des affaires financières
- ◆ M^{me} Gwenaëlle Mehauté, responsable du pôle formation
- ◆ M^{me} Elsa Delaunay, responsable du pôle développement et partenariats

Annexe VII

- ◆ M. Nicolas Escach, directeur du campus de Caen
- ◆ M^{me} Adeline Thobie, directrice du développement et des partenariats

6.20. Université de Montpellier

- ◆ M. Philippe Augé, président
- ◆ M. Alexandre Vernhet, vice-président contrôle interne et gestion
- ◆ M^{me} Agnès Fichard-Carroll, vice-présidente formation et vie universitaire
- ◆ M. Jacques Mercier, vice-président recherche
- ◆ M. Bruno Fabre, directeur général des services
- ◆ M. Sébastien Pons, directeur général des services adjoints, directeur de cabinet du Président
- ◆ M. Yves Correc, directeur général des services en charge du patrimoine, de la logistique et de l'hygiène et sécurité
- ◆ M. Alexis Warret, agent comptable
- ◆ M^{me} Virginie Pastoret, directrice des affaires financières
- ◆ M. Guilhem Culotte, directeur du pilotage
- ◆ M^{me} Bénédicte Luporsi, directrice des ressources humaines
- ◆ M. Jean-François Dubé, directeur du centre de formation des apprentis
- ◆ M^{me} Céline Ritterszki, directrice adjointe du service commun de formation continue
- ◆ M. Gaetan Lan Sun Luk, directeur de l'innovation et des partenariats
- ◆ M^{me} Céline Delacourt-Gollain, directrice des relations internationales
- ◆ M. Philippe Combette, vice-président en charge des partenariats et de l'innovation, directeur de l'institut d'électronique et des systèmes de Montpellier
- ◆ M. Alain Lacampagne, directeur de PhyMedExp
- ◆ M. Frédéric David, responsable administratif de PhyMedExp
- ◆ M. Lionel Torres, directeur de Polytech
- ◆ M. Vincent Lisowski, directeur de l'UFR de pharmacie
- ◆ M. Joel Inguibert, directeur administratif de l'UFR de pharmacie
- ◆ M. Said El Youssoufi, directeur de l'IUT de Nîmes

6.21. Université de Montpellier 3

- ◆ M^{me} Anne Fraïsse, présidente
- ◆ M^{me} Sarah Hatchuel, vice-présidente conseil scientifique
- ◆ M. Patrick-Rateau, vice-président du CEVU
- ◆ M^{me} Isabelle Launay, vice-présidente du CEVU déléguée à la vie de campus
- ◆ M. Patrice Séébold, vice-président conseil d'administration
- ◆ M^{me} Christine Vié-Delannoy, directrice générale des services
- ◆ M^{me} Florence Roux, directrice des affaires financières et de la politique d'achat
- ◆ M. Matthieu Gayet, directeur des études et de la scolarité
- ◆ M^{me} Valérie Canals, directrice de l'évaluation et de l'aide au pilotage
- ◆ M^{me} Carole Closel, directrice de la recherche et des études doctorales
- ◆ M^{me} Simone Servet, directrice des relations et ressources humaines

Annexe VII

- ◆ M^{me} Réjane Roure, directrice de l'UMR archéologie des sociétés méditerranéennes
- ◆ M^{me} Marie Blaise, directrice du centre de recherches interdisciplinaires en sciences humaines et sociales
- ◆ M. Michel Boeglin, directeur de l'institut de recherche intersite en études culturelles
- ◆ M^{me} Catherine Marty Peyroux, directrice de l'UFR 4 (sciences sociales, des organisations et des institutions)
- ◆ M. Guillaume Michel, directeur administratif de l'UFR 4
- ◆ M^{me} Sandra Bringay, directrice de l'UFR 6 (éducation et sciences pour les LLASH)
- ◆ M^{me} Catherine Trottier, directrice adjointe de l'UFR 6
- ◆ M^{me} Alexandre Chevalier, directrice administrative de l'UFR 6
- ◆ M^{me} Hélène Durand, directrice administrative du service de l'apprentissage et de la formation continue
- ◆ M^{me} Corinne Saminadayar-Perrin, directrice de l'UFR 1 (lettres, arts, philosophie, psychanalyse)
- ◆ M^{me} Laurence Pondaven, directrice administrative de de l'UFR 1

6.22. École nationale supérieur de chimie de Montpellier

- ◆ M. Pascal Dumy, directeur,
- ◆ M. Philippe Lyx, président du conseil d'administration
- ◆ M^{me} Fatima Filippin, directrice générale des services
- ◆ M^{me} Christine Joly-Duhamel, directrice de la scolarité et de la vie étudiante, déléguée aux admissions
- ◆ M. Joël Chopineau, directeur de la recherche
- ◆ M. David Virieux, directeur de la formation et des enseignements
- ◆ M. Frédéric Marque, responsable du service financier et comptable
- ◆ M. Julien Cambedouzou, délégué relations internationales
- ◆ M. Emmanuel Vrancken, délégué à l'apprentissage et à la formation continue

7. Postes diplomatiques

7.1. Allemagne

- ◆ M^{me} Véronique Charléty, attachée de coopération universitaire
- ◆ M. Siegfried Martin-Diaz, attachée de coopération scientifique

7.2. Danemark

- ◆ M^{me} Mélissa Rahmouni, attachée de coopération scientifique et universitaire

7.3. Espagne

- ◆ M^{me} Christelle Grouzis-Demory, attachée de coopération scientifique et universitaire

7.4. Finlande

- ◆ M. Mathieu Girerd, attaché de coopération scientifique et universitaire
- ◆ M^{me} Armelle Dujardin, stagiaire coopération scientifique et universitaire

7.5. Irlande

- ◆ M. Xavier d'Argœuvres, conseiller de coopération et d'action culturelle
- ◆ M^{me} Delphine Tessier, attachée de coopération scientifique et universitaire

7.6. Italie

- ◆ M. Stéphane Poliakov, attaché de coopération scientifique et universitaire

7.7. Pays-Bas

- ◆ M. Jean-Jacques Pierrat, attaché de coopération scientifique et universitaire
- ◆ M. Marnix Satter, chargé de mission universitaire et scientifique

7.8. Royaume-Uni

- ◆ M. Damien Vialle, attaché de coopération universitaire
- ◆ M. Patrick Nedellec, conseiller pour la science et la technologie

8. Autres

8.1. Régions de France

- ◆ M^{me} Laura Lehmann, conseillère enseignement supérieur
- ◆ M^{me} Agnès Andricq, directrice de la recherche, de l'enseignement supérieur et des formations sanitaires et sociales de la région Hauts-de-France
- ◆ M. Charles Théron, directeur de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation de la région Auvergne-Rhône-Alpes
- ◆ M. Antoine Foucault, directeur adjoint de l'enseignement supérieur de la recherche de la région Occitanie
- ◆ M. Laurent Watrin, responsable du service ES, équipements structurants et territoires de la région Occitanie

8.2. Fondation de France

- ◆ M^{me} Laura Cesselin, responsable du pôle fondations abritées
- ◆ M. Victor Bodin, directeur délégué de l'action philanthropique - accompagnement des fondations abritées

9. Économistes

- ◆ M^{me} Gabrielle Fack, professeur d'économie à l'université Paris-Dauphine
- ◆ M. Robert Gary-Bobo, professeur d'économie à l'université Paris-1

PIÈCE JOINTE

Lettre de mission



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Les Ministres

Paris, le - 5 JUL. 2024

Madame Sylvie RETAILLEAU
Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Monsieur Thomas CAZENAVE
Ministre délégué chargé des Comptes publics

à

Madame Catherine SUEUR
Cheffe du service de l'Inspection générale des Finances

Madame Caroline PASCAL
**Cheffe de l'Inspection générale de l'Éducation, du Sport
et de la Recherche**

**Objet : Modèle économique des établissements publics d'enseignement supérieur :
développement des ressources propres et mobilisation des capacités financières.**

Dans son discours du 07 décembre 2023 sur l'avenir de la recherche française, le Président de la République a appelé à l'ouverture d'un « acte II de l'autonomie (des universités) » et insisté sur la nécessité de « regarder les enjeux de gouvernance, de modèle économique ».

En effet, les établissements publics d'enseignement supérieur font régulièrement état de contraintes pesant sur leur gestion et sur la mobilisation de leurs ressources, qu'il s'agisse, pour citer quelques exemples fréquemment invoqués, de la généralisation des financements sur projets qui emportent notamment des conséquences sur les modalités de recrutement, des règles relatives à la gestion financière et comptable et de la manière dont elles sont appliquées par les différents acteurs, qui peuvent induire des réflexes prudents ou contraindre la réalisation des investissements, ou encore des possibilités limitées d'emprunt.

Si le projet de réforme en cours de la réglementation budgétaire et comptable applicable aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) devrait apporter de premiers éléments de réponse, la persistance d'un niveau élevé de réserves financières libres d'emploi interroge au regard de l'ampleur des besoins d'investissement des universités.

Par ailleurs, la dégradation de la situation financière des établissements depuis 2022 et les besoins d'investissement dans un contexte de finances publiques contraint invitent à poursuivre et amplifier le mouvement de diversification des recettes observé depuis plusieurs années. Si les ressources propres des établissements ont augmenté dans la période récente (apprentissage, formation continue, financements sur appels à projets, etc.), leur part demeure encore relativement limitée dans le financement des établissements, qui dépendent encore largement des subventions pour charge de service public versées par l'État, lesquelles représentent encore près de 75% de leurs recettes. Certains leviers, comme la valorisation du foncier ou l'application de droits d'inscription différenciés pour les étudiants d'origine extra-communautaire, n'ont pas encore produit les effets escomptés. En parallèle, des travaux sont également en cours sur une refonte du modèle d'allocation aux établissements de la subvention pour charges de service public, afin de mieux la corrélérer à l'activité et d'augmenter la part allouée à la performance.

Dans ce contexte, **la mission s'emploiera tout d'abord à identifier et objectiver les freins et contraintes qui pèsent sur la gestion des établissements**, qu'il s'agisse notamment de leur organisation, de la programmation et de la réalisation des investissements, de la gestion des personnels, des dépenses de fonctionnement ou encore de l'immobilier. Des propositions d'évolution de la réglementation budgétaire et comptable applicable aux EPSCP pourront être formulées en complément des évolutions déjà prévues dans le projet de texte en cours de finalisation. Une réflexion dédiée devra également être conduite pour mieux objectiver la part mobilisable des fonds de roulement et de la trésorerie des établissements afin d'éviter les thésaurisations excessives et de permettre une gestion plus active des réserves financières.

De même, la mission étudiera les conditions de recours à certains montages innovants récents qui ont jusqu'à présent donné lieu à un nombre limité d'application, comme le tiers-financement (dont une expérimentation est en cours de lancement par l'université Aix-Marseille) ou encore les sociétés universitaires locales d'urbanisme, introduites par la loi 3DS.

En second lieu, **la mission s'attachera à identifier des leviers pour diversifier les recettes et ressources propres des établissements**, afin d'assurer la soutenabilité de leur modèle économique, et le financement des investissements nécessaires au maintien de leur place dans la compétition mondiale entre établissements. La mission devra proposer des pistes d'évolution s'agissant des droits d'inscription acquittés par les étudiants, reposant par exemple sur une modulation des tarifs tenant compte des capacités contributives des familles, ou sur d'autres facteurs identifiés notamment dans l'étude des modèles à l'international qu'elle conduira.

En complément des actions déjà engagées (appel à projets ASDESR, plan d'action ministériel sur les financements européens, etc.), elle formulera des propositions pour développer les recettes propres issues notamment des fonds européens, de fonds privés ou de la formation continue. Les modalités d'une coopération accrue avec le secteur privé, dans une double logique de financement des investissements des universités et d'insertion professionnelle des étudiants, seront notamment explorées. En s'appuyant sur des études de cas, la mission s'emploiera également à objectiver le potentiel de développement des recettes de valorisation sur les fonciers universitaires.

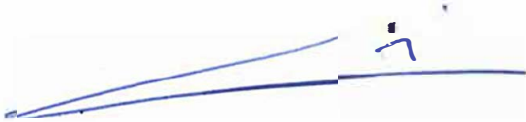
La mission devra proposer des mécanismes incitatifs pour le développement des ressources propres, ainsi que des indicateurs de performance pouvant être utilisés dans le cadre de la contractualisation avec les établissements et de l'allocation à la performance de la subvention de l'État. Elle proposera également des pistes pour réduire ou mutualiser certaines dépenses, renforcer leur qualité et leur efficacité ou encore améliorer l'organisation interne et

Pièce jointe

la maîtrise des risques. Elle identifiera les fonctions sur lesquelles un investissement pourrait être utilement consenti pour renforcer l'attractivité des établissements et mieux assurer leur professionnalisation (immobilier, numérique, achats, etc.).

En s'appuyant notamment sur des comparaisons européennes et internationales, la mission proposera des pistes d'amélioration en précisant leur calendrier et leurs modalités de mise en œuvre. La mission pourra s'appuyer sur les services du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et ceux des ministères économiques et financiers, et solliciter les établissements afin de réaliser des études de cas concrets.

Les conclusions devront être rendues avant la fin du mois d'octobre 2024, avec des réunions de cadrage et de restitution intermédiaires.

A blue ink signature consisting of a long horizontal stroke with a small loop at the end.

Sylvie RETAILLEAU

Ministre de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche

A blue ink signature consisting of a large loop followed by a vertical stroke and a horizontal stroke.

Thomas CAZENAVE

Ministre délégué
chargé des Comptes publics