

...la mission d'information sur les relations stratégiques entre l'État et les universités

STRATÉGIE UNIVERSITAIRE DE L'ÉTAT : FIXER UN CAP, RESTAURER LA CONFIANCE

La mission d'information sur les *relations stratégiques entre l'État et les universités* est née de la volonté de comprendre les raisons du décalage observé, lors des derniers débats budgétaires, entre l'appréciation respectivement portée par les autorités ministérielles et les universités sur la situation financière de ces dernières.

Au terme de travaux qui leur ont permis de recueillir l'éclairage d'une grande diversité d'acteurs, et notamment des représentants de 25 établissements, les rapporteurs constatent que ce diagnostic non partagé constitue un indicateur avancé de la défiance qui s'est installée entre les universités et leur tutelle administrative, sous l'effet de l'insuffisante structuration de la stratégie universitaire de notre pays.

De la carence de l'État dans la définition de sa politique universitaire découle un pilotage erratique, dont les établissements sont contraints d'absorber les conséquences. Cette absence de boussole a de multiples effets sur la cohérence du paysage universitaire, de plus en plus fragmenté, ainsi que sur son financement, dont la soutenabilité apparaît compromise. Face à l'essor du secteur privé, elle tend également à dégrader la qualité perçue de la formation universitaire, parfois regardée comme une orientation par défaut.

La mission d'information a défini cinq axes de recommandations visant à recréer une relation de confiance entre les acteurs et avec les citoyens, l'université étant un bien public dont la préservation constitue un impératif national. Ces 12 recommandations se déploient à la fois sur le long terme, au travers de la clarification du rôle assigné aux universités, et sur le court terme, par l'indispensable stabilisation des conditions de financement des établissements.

1. FAUTE DE CAP FIXÉ PAR LA PUISSANCE PUBLIQUE, UN PAYSAGE UNIVERSITAIRE ILLISIBLE

A. L'UNIVERSITÉ, UN BIEN PUBLIC SANS BOUSSOLE

1. Une institution en manque de stratégie

a) L'ambition de notre pays pour son université n'est pas définie



Progressivement sédimentés aux articles L. 123-1 à L. 123-9 du code de l'éducation, **les objectifs et missions confiés par le législateur** aux universités constituent **un ensemble disparate d'items de portée inégale et dépourvu de priorisation**. Cette accumulation d'objectifs multiples, difficilement conciliables et manifestement inapplicables dans leur entièreté, fait courir le risque de la dilution de l'action des établissements et du saupoudrage de moyens déjà fortement contraints.



La faiblesse de ce cadre législatif est aggravée par la **carence du ministère dans l'élaboration quinquennale d'une stratégie nationale de l'enseignement supérieur** (Stranes) concertée avec l'ensemble des acteurs, prévue par l'article L. 123-1. Cette disposition n'étant plus appliquée depuis 2020, date à laquelle la première Stranes adoptée en 2015 aurait dû être révisée, notre pays ne dispose actuellement d'aucun cap actualisé et partagé à l'échelle nationale pour son université.



Cette lacune **ne peut être compensée par la montée en puissance de l'outil contractuel**, sur lequel le ministère indique reporter l'ensemble de son travail stratégique. Alors que les faibles financements associés aux actuels contrats d'objectifs, de moyens et de performance (Comp) ne leur confèrent pas la portée adéquate, leur redimensionnement annoncé sous la forme des « Comp à 100 % », dont les contours restent à clarifier, intégrera des priorités définies par le seul ministère, sans nécessaire cohérence d'ensemble entre des instruments par nature multiples.

b) Les parcours de formation sont régulés a posteriori et par l'échec

Cette absence de boussole est notamment visible dans la régulation des activités de formation. Les établissements se trouvent en effet fortement contraints par la **massification** de leurs effectifs, qui résulte à la fois de l'évolution de la fonction du baccalauréat – qui n'agit plus comme un filtre à l'entrée du supérieur – et de l'absence de conciliation stratégique des principes constitutionnels et législatifs encadrant l'accès aux filières universitaires – le principe d'égal accès à l'instruction étant aujourd'hui mis en œuvre comme un droit d'accès à l'université.

Le principe d'**orientation** matérialisé par la plateforme Parcoursup est ainsi associé à la définition par les rectorats de **capacités d'accueil** universitaires permettant en pratique l'accès de tous les bacheliers au premier cycle. Les étudiants se trouvent cependant confrontés à de forts mécanismes de **sélection** dans la poursuite de leur cursus. Il en résulte une **régulation de fait, a posteriori et par l'échec** des parcours universitaires, hautement préjudiciable aux étudiants, aux établissements et aux finances publiques.



LES ÉTUDIANTS À L'UNIVERSITÉ EN 2023

1,6 M

d'étudiants
+ 15 % depuis 2000

60 % en licence **3 %** en doctorat

31 % en arts, lettres, langues, SHS

24 % en sciences

15 % en santé

50,3 %

obtiennent la licence
en 3, 4 ou 5 ans

534 M€

coût annuel de l'échec
en premier cycle *par cohorte d'étudiants*

54 %

des étudiants du supérieur
-11 points depuis 2000

60 %

des candidats sur Mon Master
accèdent à un master

80 %

de bacheliers par classe d'âge
33 % en 1987, 63 % en 2000

13 %

d'étudiants en mobilité internationale
+ 21 % en 10 ans

2. Une institution en manque de pilotage

Les modalités de la tutelle exercée par le ministère sont perçues comme inadaptées par les universités. Si le récent renouvellement à la tête de la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (Dgesip) a marqué une inflexion positive, ses rapports avec les établissements ont globalement été décrits comme pauvres, voire absents. Le faible poids de la Dgesip dans le jeu interministériel crée par ailleurs le doute quant à sa capacité à structurer et à mettre en œuvre une véritable stratégie universitaire. L'accompagnement assuré par les rectorats, enfin, apparaît excessivement centré sur des aspects administratifs.

3. Une institution en manque de (re)connaissance

Ces difficultés peuvent être mises en lien avec le **déficit d'influence** de l'université auprès des décideurs publics, qui sont principalement recrutés parmi les diplômés de grandes écoles, tandis que le doctorat reste peu valorisé.

En dépit de ses réussites objectives, l'université pâtit en outre d'une **mauvaise image** persistante. Alors que l'originalité du modèle universitaire est largement **méconnue**, son activité de formation est vue comme peu exigeante et professionnalisante.

Cette perception se double d'un « **signal prix** » **négatif** : la modicité des tarifs universitaires semble avoir, de manière paradoxale, un effet négatif sur l'attractivité de certaines filières – y compris pour certains étudiants étrangers, la modulation des tarifs pour les étudiants extracommunautaires n'étant que partiellement mise en œuvre par les établissements.

12 250 €

Coût moyen annuel de la formation universitaire par étudiant

178 €

Tarif de l'année de licence en 2025-2026

2,7 %

Part moyenne des droits d'inscription dans les recettes des établissements

92 %

Part des étudiants extracommunautaires exonérés du tarif différencié (*partiellement ou complètement*)

Face à la concurrence accrue des formations privées, le **positionnement** de l'université dans l'offre d'enseignement supérieur tend au total à se dégrader.

B. LES UNIVERSITÉS, DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS À LA TRANSFORMATION INACHEVÉE

Les transformations impulsées par la puissance publique au cours des deux dernières décennies, ont été opérées **sans vision d'ensemble** et avec **de nombreux effets de bord**. La **fragmentation** du paysage universitaire qui en découle appelle des ajustements stratégiques.

1. Un processus de différenciation aux multiples impensés

Le processus de différenciation mis en œuvre depuis 2010, qui a atteint l'objectif de structurer des universités internationalement compétitives, a eu des effets mal régulés au-delà de ces établissements intensifs en recherche. La généralisation des **financements sélectifs** a favorisé la

17

établissements labellisés Idex ou Isite

1 Md€

de financements alloués par appels à projet en 2023 (yc européens)

23

établissements publics expérimentaux depuis 2018

concentration des moyens sur un seul type d'universités, tout en créant une **mise en concurrence** généralisée des établissements. Associée à la diversification des cadres de fonctionnement dérogatoires, au travers notamment du statut d'établissement public expérimental, cette évolution conduit à une **hétérogénéité** croissante du paysage universitaire, qui complexifie son pilotage et fait courir le risque d'un éclatement de la notion même d'université.

Des établissements caractérisés par l'importance de leur activité de formation pluridisciplinaire, avec un fort poids du premier cycle et de filières de sciences humaines moins susceptibles de mobiliser des financements sélectifs, apparaissent comme les « perdants » de cette politique. Le rôle territorial des établissements, notamment au travers de leurs antennes, apparaît par ailleurs comme un impensé stratégique. Dans ce contexte, le pilotage au cas par cas déployé par le ministère **ne permet pas la régulation d'ensemble nécessaire au fonctionnement d'un service public de qualité sur l'ensemble du territoire**.

2. Un principe d'autonomie sans moyens opérationnels

Alors que leur autonomie réelle apparaît limitée regard des objectifs fixés en 2007, les universités ne disposent pas des moyens opérationnels nécessaires à l'exercice d'une fonction stratégique en partie déplacée à l'échelle des établissements.

Le **sous-calibrage de leurs fonctions support** constitue un obstacle majeur. La gestion financière des universités ainsi que la mobilisation des financements compétitifs appellent des compétences de plus en plus spécialisées, au regard desquelles les conditions d'emploi des universités présentent une attractivité limitée.



La **dévolution du patrimoine immobilier**, qui peut constituer un levier d'autonomie important, a fait l'objet d'un **pilotage hésitant**, qui a obéré son attractivité et n'a pas permis sa généralisation. Le financement de ce dispositif, qui porte sur un parc dégradé et appelant un effort de réhabilitation colossal, a été réévalué en cours d'application, de sorte que seuls les bénéficiaires de la première vague bénéficient des moyens d'assurer la gestion du patrimoine transféré.

2. FAUTE DE CONFIANCE ENTRE LES ACTEURS, UN PILOTAGE FINANCIER À VUE

A. UNE SUBVENTION DES COÛTS FIXES ILLISIBLE, INÉQUITABLE, IMPRÉVISIBLE, COURT-TERMISTE ET SOUS-CALBRÉE

Si les ressources dites « propres » sont de plus en plus déterminantes dans l'équilibre budgétaire des établissements, leur potentiel de progression est aujourd'hui limité. Les universités demeurent fortement **dépendantes de la subvention pour charges de service public (SCSP)**, dont l'allocation constitue l'outil central de leur relation stratégique avec l'État.

4,4 Mds€

Montant des ressources propres (2023)

13,8 Mds€

Montant de la SCSP (2023)

+ 20 %

Hausse de la SCSP en 10 ans

Si la nécessité pour les opérateurs de l'État de contribuer au redressement des finances publiques n'est pas remise en cause, cette allocation est toutefois marquée par des **insuffisances cumulées**.

1. Un manque de transparence dans la répartition des ressources

En l'**absence de modèle de répartition** de la ressource entre les établissements, l'allocation de la SCSP se caractérise par son **illisibilité** et son **opacité**. La répartition des moyens est effectuée sur la base d'équilibres historiquement construits, corrigés à la marge par le dialogue à la performance, et dont le ministère ne précise pas l'évolution concrètement envisagée dans le cadre des Comp à 100 %. Cette situation aboutit à de fortes **disparités** dans la SCSP allouée à chaque établissement au regard de sa population étudiante, qui nourrit un sentiment d'**iniquité**.

2. Un manque de constance dans le soutien de l'État

550 M€

Coût total
du GVT non compensé
(selon France Universités)

220 M€

Dépenses salariales
non compensées
en 2023 et 2024

Le soutien budgétaire aux établissements, en hausse continue depuis dix ans, est toutefois marqué par son imprévisibilité dans la couverture des dépenses nouvelles à la charge des établissements. Matérialisée par la **non-compensation** répétée par l'État, dans les dernières lois de finances, de dépenses salariales décidées par lui, cette inconstance résulte également du non-respect des « marches » de crédits prévues par la loi pour la programmation de la recherche. Faisant peser la menace annuelle d'une augmentation **exogène** de leurs dépenses, ces arbitrages budgétaires ont un effet déstabilisateur à court terme sur les budgets des établissements, ainsi que des conséquences délétères sur leur capacité de financement pluriannuelle.

3. Un manque de fiabilité dans le versement des dotations

Au stade de l'allocation des dotations de l'État, les modalités techniques de leur versement sont également à l'origine de difficultés. La SCSP comme la dotation attachée aux Comp sont **notifiées puis versées avec retard** ; il en découle une **incertitude financière infra-annuelle** qui contraint les établissements à construire leurs budgets sans connaître ni le montant des dotations dont ils bénéficieront, ni la date à laquelle ils en disposeront.

B. DES DIVERGENCES D'APPRÉCIATION SUR LES MARGES DE MANŒUVRE FINANCIÈRES DES UNIVERSITÉS

1. Les déterminants d'un diagnostic non partagé

La dégradation de la situation financière des universités ne fait pas l'objet d'un diagnostic entièrement partagé entre les universités et l'État. Cette divergence résulte en partie de la **faible lisibilité de l'état des lieux** disponible, dont les données sont partiellement hétérogènes, tandis que la comptabilité des établissements demeure **insuffisamment fiable et analytique**. Les indicateurs comptables retenus par l'État pour apprécier la soutenabilité financière des établissements sont en outre contestés par ces derniers.



Elle est également à mettre en lien avec la **défiance marquée et réciproque** qui s'est installée entre les acteurs du triptyque constitué par les établissements, la Dgesip et la direction du budget du ministère de l'économie et des finances. Les rapporteurs ont pu le mesurer au cours de leurs auditions, ainsi qu'au travers des réponses écrites de la Dgesip, formulées en termes inhabituellement sévères mettant en cause la « *posture* » de certains présidents d'université.

2. Une indubitable fragilisation financière

Sous l'effet de la hausse de leurs coûts de fonctionnement, de la progression limitée de leurs recettes et de l'accroissement de leur besoin d'investissement, la situation financière des universités, en **dégradation marquée depuis 2021**, est indubitablement préoccupante. Si leurs situations individuelles sont très diverses, le résultat consolidé des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) est devenu déficitaire en 2024, tandis que leur capacité d'autofinancement (CAF) s'est réduite des deux tiers depuis 2021. La dynamique d'évolution très négative de ces indicateurs ne peut aboutir qu'à une érosion de l'autonomie des universités.

-78 M€

Résultat cumulé
des EPSCP
en 2024

-63 %

Baisse de la CAF
des EPSCP
entre 2021 et 2024

3. Le débat mal posé de la trésorerie « fléchée »



Le débat budgétaire tend à se focaliser sur le **montant très élevé de la trésorerie agrégée** des établissements, qui fonde l'appréciation portée sur leur capacité à absorber les mesures d'économies inscrites en lois de finances ainsi que le passage à un régime de gestion dynamique. Les établissements relèvent quant à eux la faiblesse de son montant « libre d'emploi ».

Relevant que la hausse de cet indicateur résulte du **cycle d'encaissement des** issues des appels à projets et non d'un excès d'épargne, les rapporteurs relèvent que la notion de trésorerie « fléchée », dont aucune évaluation fiable n'est aujourd'hui disponible, **ne constitue pas un outil de gestion pertinent**. L'affectation juridique de fonds à un usage prédéterminé ne signifie pas, en effet, l'impossibilité pour les établissements de disposer de la trésorerie correspondante, sauf à rigidifier à l'excès la gestion budgétaire.



Pour autant, **les conditions du passage à un régime de gestion dynamique n'apparaissent pas réunies**. Alors que cette évolution impliquerait une réduction des marges de sécurité financières des établissements, les modalités actuelles de l'allocation budgétaire par l'État, qui présente un caractère erratique et n'assure pas une articulation fine entre les situations agrégée et individuelle, conjuguées aux insuffisances du pilotage assuré par les établissements, feraient courir un risque important de compromettre gravement la soutenabilité financière des universités au profit d'un gain budgétaire de court terme.

3. AMÉLIORER LE PILOTAGE STRATÉGIQUE DES UNIVERSITÉS EN RECRÉANT UNE RELATION DE CONFIANCE ENTRE LES ACTEURS

Au terme de leurs travaux, les rapporteurs ont formulé **12 recommandations** déclinées en **5 axes**, qui visent à donner **l'orientation, la visibilité et les moyens** nécessaires à l'accomplissement de leurs missions fondamentales de recherche et de formation par les universités, dans le cadre d'une autonomie plus effective et sur la base d'une **confiance** restaurée.

Axe n° 1 : Définir un cap stratégique partagé au niveau national

Les rapporteurs souhaitent créer un **cadre stratégique à trois niveaux** :

- la **loi**, qui doit fixer de manière claire et intelligible les missions et les objectifs assignés au service public de l'enseignement supérieur ;
- la **concertation** entre les acteurs, qui doivent se prononcer tous les cinq ans sur les grandes lignes de la politique universitaire ainsi que sur une programmation budgétaire pluriannuelle ;
- les **Comp**, qui doivent garantir l'articulation entre ces priorités et les orientations stratégiques de chaque établissement.

Recommandation n° 1 : Clarifier et prioriser les dispositions législatives du code de l'éducation relatives aux missions et aux objectifs des établissements universitaires.

Recommandation n° 2 : Instituer une conférence stratégique quinquennale réunissant l'ensemble des parties prenantes pour déterminer les objectifs et les priorités de la politique universitaire nationale, ainsi qu'un ensemble de variables en découlant pour la négociation des Comp.

Axe n° 2 : Améliorer la connaissance de l'université par les décideurs publics et les citoyens

Les rapporteurs souhaitent **accroître la lisibilité du modèle universitaire**, en :

- faisant mieux connaître l'originalité d'un modèle de formation fondé sur la centralité de la recherche, ainsi que sa contribution à l'innovation et au progrès scientifique ;
- communiquant sur l'investissement de l'État pour sa jeunesse au travers du financement des universités. Le coût réel de la formation universitaire ainsi que sa prise en charge quasi-totale par l'État doivent être clairement portés à la connaissance du public.

Recommandation n° 3 : Mieux communiquer sur les réussites de l'université et sur l'investissement de l'État pour sa jeunesse, en faisant notamment connaître le coût effectif de la formation universitaire (*soit en moyenne 12 250 euros par an et par étudiant*).

Ils souhaitent également **renforcer les liens entre l'administration publique et la communauté de la recherche**, afin de garantir que les hauts fonctionnaires chargés du suivi des universités connaissent leur fonctionnement, et d'améliorer l'action publique en plaçant la méthode scientifique au cœur de sa définition.

Recommandation n° 4 : Favoriser les échanges et les parcours croisés entre la haute fonction publique et le monde universitaire, notamment en accroissant le recrutement de diplômés du doctorat parmi les personnels titulaires de catégorie A + et en développant les stages INSP dans les établissements.

Axe n° 3 : Garantir la transparence et la prévisibilité de l'allocation des moyens

Afin de renforcer la visibilité donnée aux établissements sur l'évolution de leurs ressources budgétaires, les rapporteurs appellent à rebâtir les paramètres d'allocation de la SCSP.

Recommandation n° 5 : Redonner de la visibilité aux établissements sur l'évolution de leurs moyens financiers, en :

- précisant de manière transparente les éléments pris en compte dans la détermination du montant de la subvention pour charges de service public (SCSP), de manière à assurer la couverture du socle du fonctionnement des établissements ;
- affirmant le principe de la prise en charge par l'État des mesures salariales nationales ;
- tenant compte, pour la définition de la ressource budgétaire, des engagements de dépenses pris par les établissements dans le cadre des appels à projets.

Ils appellent également à ne plus accroître la part des financements sélectifs dans les budgets des établissements, dans le but d'initier un redéploiement des ressources publiques aboutissant, à moyen terme, à un renforcement des ressources allouées par la SCSP.

Recommandation n° 6 : Rééquilibrer la part respective des financements nationaux alloués via la SCSP et les procédures d'appel à projets compétitif.

Ils appellent enfin à généraliser la dévolution du patrimoine immobilier pour les établissements volontaires, en faisant évoluer la dotation d'accompagnement de manière à garantir son attractivité et sa soutenabilité.

Recommandation n° 7 : Généraliser, pour les établissements volontaires, une dévolution du patrimoine immobilier assortie d'une dotation d'accompagnement pluriannuelle fusionnant l'ensemble des financements immobiliers des établissements.

Axe n° 4 : Moderniser la fonction financière des établissements

L'amélioration du pilotage financier des établissements suppose la généralisation de la **comptabilité analytique** ainsi que la **montée en compétence des services support**.

Recommandation n° 8 : Généraliser la comptabilité analytique et développer les outils comptables permettant la connaissance actualisée du montant des engagements de dépenses pris par les établissements dans le cadre de leurs appels à projets.

Recommandation n° 9 : Favoriser la montée en compétence des services support en renforçant leur attractivité, en professionnalisant les fonctions relatives à la gestion immobilière et aux appels à projets, et en assurant un accompagnement adapté par les services rectoraux.

L'adaptation de la fonction financière des établissements au nouveau contexte budgétaire et au défi de la rénovation de leur patrimoine immobilier, notamment lorsqu'ils bénéficient de sa dévolution, doit passer par le développement de **nouvelles possibilités d'expérimentation** ouvertes aux établissements volontaires. Les projets visant à développer la mobilisation de la trésorerie des établissements doivent à ce stade passer uniquement par cette voie.

Recommandation n° 10 : Les conditions de sa mise en œuvre par les établissements n'étant pas réunies, suspendre les projets visant à développer la mobilisation de la trésorerie des universités.

Recommandation n° 11 : Développer, pour un échantillon réduit d'établissements volontaires, des possibilités d'expérimentation financière concernant notamment la gestion dynamique de la trésorerie et l'élargissement des possibilités de recours à l'emprunt, dans le but principal de financer les investissements nécessaires à la réhabilitation énergétique du bâti universitaire.

Axe n° 5 : Ouvrir une réflexion nationale sur l'orientation étudiante et les tarifs universitaires

Deux marqueurs fortement identifiants du modèle universitaire français ont fait l'objet de débats nourris : l'absence de sélection à l'entrée du premier cycle et la quasi-gratuité des études. Alors que le paysage de l'enseignement supérieur connaît de profonds bouleversements, le *statu quo* sur ces deux points est générateur de certains effets négatifs pour les étudiants, les familles, les établissements et, à travers l'enjeu de finances publiques, l'ensemble des citoyens.

La manière de répondre aux questions ainsi soulevées n'a cependant fait l'objet d'un **consensus ni entre les acteurs entendus, ni entre les rapporteurs**, qui estiment en conséquence nécessaire d'ouvrir la réflexion sur ces sujets, notamment dans le cadre de la concertation stratégique prévue par la première recommandation.

Le débat sur la régulation de l'entrée dans le premier cycle universitaire devra inclure une réflexion sur la fonction du baccalauréat, l'organisation du *continuum* entre le lycée et le premier cycle universitaire ainsi que le fonctionnement de ce cycle de formation. Celui sur les tarifs devra moins porter sur l'augmentation des ressources universitaires, qui ne pourra être que limitée au regard de la modicité des tarifs actuels, que sur la pertinence de la prise en charge par le budget de l'État du coût de la formation des étudiants indépendamment du niveau de ressources des familles.

Recommandation n° 12 : Dans le cadre de la conférence stratégique, ouvrir la réflexion sur :

- la régulation de l'entrée dans le premier cycle universitaire ;
- les conditions d'un rehaussement national des droits d'inscription, de manière progressive avec les revenus, en coordination avec une réforme des bourses, et sans réduire la part du financement de l'État.



Laurent Lafon

Président de la
commission
Sénateur du
Val-de-Marne

(Union Centriste)



Laurence Garnier

Rapporteuse
Sénatrice de la
Loire-Atlantique

(Les Républicains)



Pierre-Antoine Levi

Rapporteur
Sénateur du
Tarn-et-Garonne

(Union Centriste)

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

Téléphone : 01.42.34.23.23



[Consulter le dossier](#)