



Observatoire du SNPTES sur l'Enseignement supérieur, la Recherche et la Vie Étudiante

# L'insolvabilité organisée des Universités

Analyse critique des indicateurs financiers (2010-2025)

---

janvier 2026

## Sommaire :

|  |           |
|--|-----------|
| Contexte et bref historique  | <u>4</u>  |
| Analyse des indicateurs financiers des établissements du programme 150 | <u>9</u>  |
| Analyse des ressources   | <u>11</u> |
| Analyse des charges et contraintes                                     | <u>17</u> |
| Mesure de la Capacité d'autofinancement des établissements (CAF)       | <u>20</u> |
| Quel impact sur les fonds de roulement ?                               | <u>22</u> |
| Évolution des trésoreries des établissements                           | <u>26</u> |
| Conclusion   | <u>29</u> |

# Résumé

Depuis quelques années, les établissements subissent l'effet ciseau d'un financement public insuffisant de leurs missions et d'une augmentation des charges et contraintes qui s'imposent à eux. D'un côté, les universités dénoncent régulièrement les tensions budgétaires auxquelles elles sont soumises. De l'autre, la présence de trésoreries élevées ou de résultats comptables positifs constitue un argument souvent avancé par les tutelles pour relativiser, voire nier, l'existence d'un sous-financement structurel de l'enseignement supérieur.

Dans ce contexte, cette note vise à poser un état des lieux factuel sur le financement des universités et écoles publiques. Pour cela, nous analysons les indicateurs financiers des établissements publics universitaires qui dépendent du périmètre du programme 150 (Formations supérieures et recherche universitaire).

L'étude met en évidence la réalité d'un désengagement progressif de l'État du financement des services publics de l'enseignement supérieur et de la recherche, pourtant stratégiques pour la Nation. Le risque à très court terme est celui d'une asphyxie budgétaire conduisant à une insolvabilité financière et opérationnelle des universités.

Alors que les assises sur le financement des universités doivent s'ouvrir en janvier 2025, cette analyse entend apporter des éléments factuels au débat et contribuer à une remise en cause des déclarations partielles ou biaisées sur la situation financière des universités.

# L'insolvabilité organisée des Universités

## Analyse critique des indicateurs financiers (2010-2025)

### Contexte et bref historique

Les établissements universitaires du programme 150<sup>1</sup> ont des missions larges qui sont définies par le code de l'éducation<sup>2</sup> : la formation initiale et continue tout au long de la vie ; la recherche scientifique et technologique, la diffusion et la valorisation de leurs résultats au service de la société ; l'orientation, la promotion sociale et l'insertion professionnelle ; la diffusion de la culture humaniste et de la culture scientifique, technique et industrielle ; la participation à la construction de l'Espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche ; la coopération internationale. Il est bon de rappeler ces missions tant elles constituent le ciment des fondations de notre société et de son avenir. En misant, au sortir de la deuxième guerre mondiale, sur le développement puis la massification de l'éducation et de l'enseignement supérieur, mais aussi sur la recherche, la France s'est hissée parmi les grandes nations. Depuis plusieurs décennies cependant, comme l'objectivent les indicateurs analysés dans cette note, l'effort public consenti à l'enseignement supérieur et à la recherche ne progresse plus à la hauteur des besoins réels des établissements et de leurs missions. Si la résilience de nos services publics, fruit des investissements passés et de l'abnégation des agents publics, a permis à l'enseignement supérieur et à la recherche de tenir, leur lente dégradation fait désormais courir un risque stratégique à la Nation. L'analyse des indicateurs financiers des établissements universitaires permet de mesurer cette dégradation structurelle, souvent masquée par des lectures budgétaires partielles ou trompeuses. Toutefois, avant d'aller plus loin dans cette analyse, le contexte doit nécessairement être posé. Il est en effet indispensable de comprendre dans quel environnement les établissements ont évolué et face à quelles variations de leurs charges ils ont été confrontés durant ces dernières années.

Depuis la Loi relative aux libertés et responsabilités des universités (loi LRU<sup>3</sup> de 2007), les établissements ont acquis une autonomie de gestion financière. Côté ressources, le budget des établissements repose principalement sur la dotation d'État (subvention pour charge de service public que nous noterons SCSP par la suite) et sur différentes ressources propres. Les ressources propres sont celles que les établissements développent via leur formation continue, par leur capacité à répondre aux appels à projets (européens, territoriaux, de France 2030, de l'agence nationale de la recherche,

1 La loi Organique relative aux Lois de Finances structure le budget de l'État en trois niveaux emboîtés : les missions, les programmes et les actions. Par exemple, la mission interministérielle de la recherche et de l'enseignement supérieur (la MIRE) est composée de plusieurs programmes qui sont (en 2026) :

Programme 142 – Enseignement supérieur et recherches agricoles

Programme 150 – Formations supérieures et recherche universitaire

Programme 172 – Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires

Programme 190 – Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables

Programme 191 – Recherche duale (civile et militaire)

Programme 192 – Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle

Programme 193 – Recherche spatiale

Programme 231 – Vie étudiante

2 [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000027747739](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000027747739)

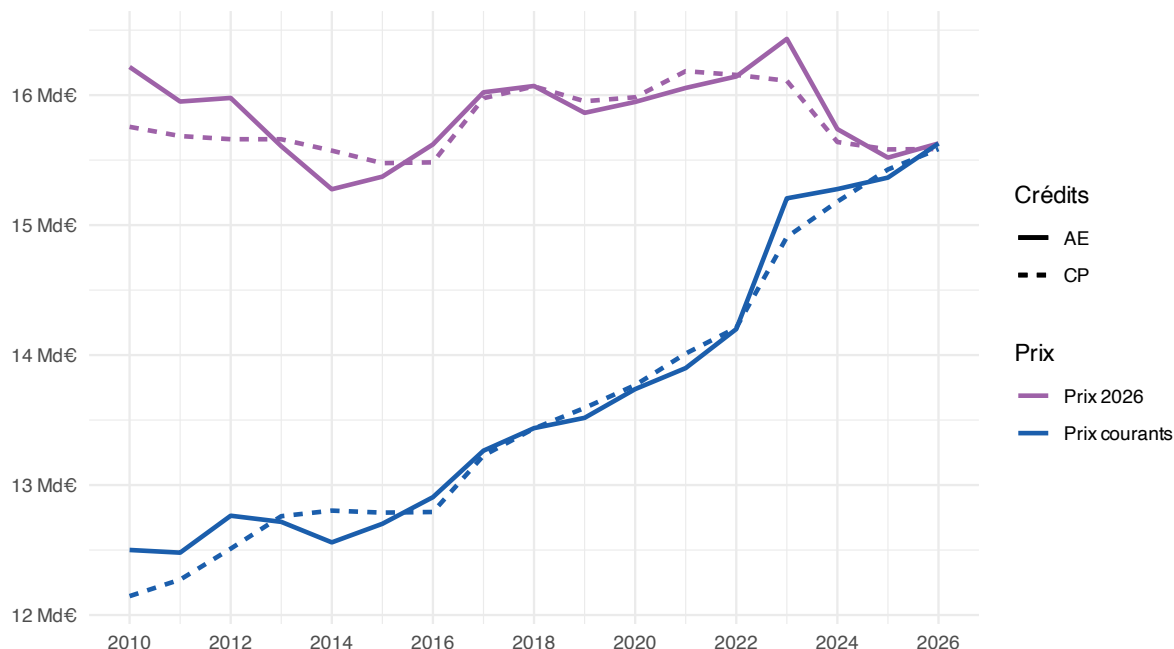
3 <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT00000824315>

etc.), par la valorisation de leur patrimoine<sup>1</sup> ou de leurs brevets, etc. Côté dépenses et charges, les établissements ont donc à assurer les missions de service public qui leur sont assignées et leur principal pôle de dépense est celui de la masse salariale. Cependant, durant les 15 dernières années, les établissements ont été soumis à des dynamiques et contraintes singulières qu'il est indispensable de considérer :

- **Facteur démographique :**

Le premier aspect à appréhender est celui de l'augmentation notable de la démographie étudiante<sup>2</sup>. Entre 2010 et 2024, les universités ont dû à elles seules accueillir 200 000 étudiantes et étudiants supplémentaires (soit environ +15% d'augmentation ; la variation totale pour l'ensemble des formations supérieures publiques étant proche de +16.5%). Pour donner un ordre de grandeur, cette augmentation aurait dû conduire à l'ouverture de près de 8 universités de taille moyenne.

**Programme 150 : Formations supérieures et recherche universitaire**



**figure 1 : évolution du budget en autorisation d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) (lois de finances initiales et projet de loi de finances pour 2026) du Programme 150 depuis 2010 (euros constants aux prix de 2026 et euros courants).**

<sup>1</sup> possible pour les établissements ayant la charge de leur patrimoine après dévolution

<sup>2</sup> [https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/FR/T036/les\\_etudiants\\_inscrits\\_dans\\_l\\_enseignement\\_superieur/](https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/FR/T036/les_etudiants_inscrits_dans_l_enseignement_superieur/)

- **L'inflation :**

Le deuxième point concerne l'inflation : depuis 2010, l'inflation cumulée atteint les +30%<sup>1</sup>. Les établissements du programme 150 ont donc subi cette élévation des prix et tout particulièrement une forte augmentation de leur facture énergétique sans que leur financement suive. Lorsqu'on corrige les crédits des lois initiales par cette inflation, donc en les convertissant en euros constants aux prix 2026 (Cf. [figure 1](#)), on constate que le budget du programme 150 est plus ou moins constant depuis 2010 avec une baisse assez marquée depuis 2023.

- **L'augmentation des charges indirectes :**

Le dernier élément de contexte à rappeler est celui de l'augmentation de certaines charges des établissements qui s'imposent mécaniquement à eux sans avoir été compensées ou totalement compensées par la puissance publique. On liste notamment :

- À partir de 2019-2020, le glissement vieillesse et technicité (GVT<sup>2</sup>) n'a plus été pris en compte dans la SCSP ;
- Les mesures fonction publique et les mesures dites Guerini<sup>3</sup> avec : une compensation retardée de six mois de la revalorisation de 3.5% du point d'indice en 2022 ; une compensation partielle de la revalorisation de 1,5 % du point d'indice en juillet 2023 ; une attribution de 5 points d'indice à tous les agents, à partir de janvier 2024 partiellement financée<sup>4</sup> ;
- L'augmentation prévue pour 2026 du taux de cotisation employeur au CAS (compte d'affectation spéciale<sup>5</sup>) pension de +4 points a priori non compensée<sup>6</sup> ;
- L'incertitude sur la compensation auprès des établissements de la part employeur de protection sociale complémentaire (PSC), en contradiction totale avec l'accord

1 Cette estimation prudente de l'inflation cumulée s'appuie sur l'indice des prix à la consommation (IPC) de l'INSEE (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/4268033>). L'inflation à laquelle les universités ont été confrontées est supérieure en raison de la structure de leurs coûts ; par exemple, sur la même période, les prix de l'énergie ont bondi de +88%

2 Le Glissement Vieillesse Technicité (GVT) désigne l'accroissement mécanique de la masse salariale induit par l'avancement d'échelon (ancienneté) et de grade (qualification) des agents, mesuré à effectifs constants

3 <https://www.transformation.gouv.fr/ministre/actualite/vers-une-revalorisation-des-remunerations-dans-la-fonction-publique>

4 <https://www.senat.fr/rap/a24-149-52/a24-149-521.pdf>

5 Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » est un compte spécial du budget de l'État destiné à retracer de manière distincte les recettes et les dépenses liées au financement des retraites des agents publics. Il a pour objectif d'assurer une affectation directe de certaines recettes à des dépenses identifiées, afin de rendre plus lisible et plus transparent le coût de certaines politiques publiques. Le CAS « Pensions » est structuré en trois sections, dont la principale retrace les opérations financières relatives aux pensions civiles et militaires des fonctionnaires de l'État, en l'absence d'une caisse de retraite dédiée. Les dépenses correspondent essentiellement aux pensions de retraite et d'invalidité versées aux anciens fonctionnaires de l'État, tandis que les recettes proviennent majoritairement des cotisations salariales, des contributions des employeurs autres que l'État (opérateurs, collectivités, établissements publics) et de la contribution de l'État en tant qu'employeur

6 <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000053175170/>

| Année                        | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2025   | 2026   |
|------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Taux de cotisation employeur | 62,14% | 65,39% | 68,59% | 71,78% | 74,28% | 78,28% | 82,28% |

**tableau 1** : évolution du taux de cotisation employeur au titre du compte d'affectation spécial pension (CAS pension) depuis 2010

collectif conclu entre le gouvernement et les partenaires sociaux<sup>1</sup>.

La plupart de ces points conduisent mécaniquement à un sous-financement des établissements. Il nous faut cependant revenir plus spécifiquement sur l'évolution du CAS pension dont l'impact, même indirect, biaise fortement la réalité du financement des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le tableau 1 récapitule l'augmentation du taux de cotisation employeur au CAS pension depuis 2010<sup>2</sup>.

Entre 2010 et 2026, la variation du CAS pension est de + 20 points (soit une augmentation relative de +32%). Jusqu'en 2025, cette hausse de cotisation a été officiellement prise en compte dans le budget du programme 150 et donc théoriquement n'a pas été supportée en propre par les opérateurs. Pourtant, elle constitue un facteur majeur de tension budgétaire : d'une part, car dans les budgets agrégés du programme il est difficile d'avoir l'assurance que celle-ci est réellement financée en totalité et, d'autre part, car elle rigidifie une part croissante de la subvention pour charges de service public. On peut ainsi estimer rapidement — en supposant que la part de la masse salariale dans le total de la subvention, le taux de permanent et le périmètre du programme 150 sont constants — que cette seule évolution consomme autour de 5 points supplémentaires de SCSP en 2025 par rapport à 2010. Ce calcul semble en bon accord avec l'estimation de l'institut des politiques publiques<sup>3</sup> : *Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ?*.

Autrement dit, rapportée à une SCSP agrégée d'environ 13 Md€ en 2025 sur l'ensemble du programme, l'élévation du taux de cotisation employeur au CAS pension entre 2010 et 2025 mobilise de l'ordre de 600 M€ supplémentaires qui ne sont plus disponibles pour les autres missions des établissements. Cette dynamique contribue à masquer le sous-financement réel des universités, en gonflant artificiellement le niveau apparent des dotations sans toutefois accroître les marges de manœuvre effectives. Autre effet pervers, dans ce contexte de forte tension budgétaire, le coût d'un fonctionnaire tend à devenir prohibitif, sans que les traitements perçus n'aient fortement augmenté, et

<sup>1</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049486828>

<sup>2</sup> <https://www.senat.fr/rap/l22-115-325/l22-115-3251.pdf> (page 71)

<sup>3</sup> <https://www.ipp.eu/publication/retraites-des-fonctionnaires-detat-faut-il-changer-la-convention-comptable/>

conduit les établissements à favoriser l'emploi contractuel au détriment des conditions de travail de ces agents et indirectement à celui du service public. Pour aller plus loin, nous invitons ici les lecteurs à lire la note d'analyse d'OBSERVE sur les atouts de la recherche française.

## Coût employeur impact des cotisations

| Type d'agent         | Hypothèse de taux de cotisation<br>retraite employeur | Coût employeur / salaire brut |
|----------------------|---|-------------------------------|
| Fonctionnaire (2024) | CAS pension $\approx 74\%$                            | $\approx 1.92$                |
| Fonctionnaire (2026) | CAS pension $\approx 82\%$                            | $\approx 2.00$                |
| Contractuel CDI      | Régime général+IRCANTEC $\approx 16-18\%$             | $\approx 1.45$                |



## Analyse des indicateurs financiers des établissements du programme 150

Nous pouvons maintenant entrer dans l'analyse détaillée des indicateurs financiers des établissements du programme 150 pour essayer d'identifier les effets structurels, les éléments conjoncturels et anticiper l'avenir.

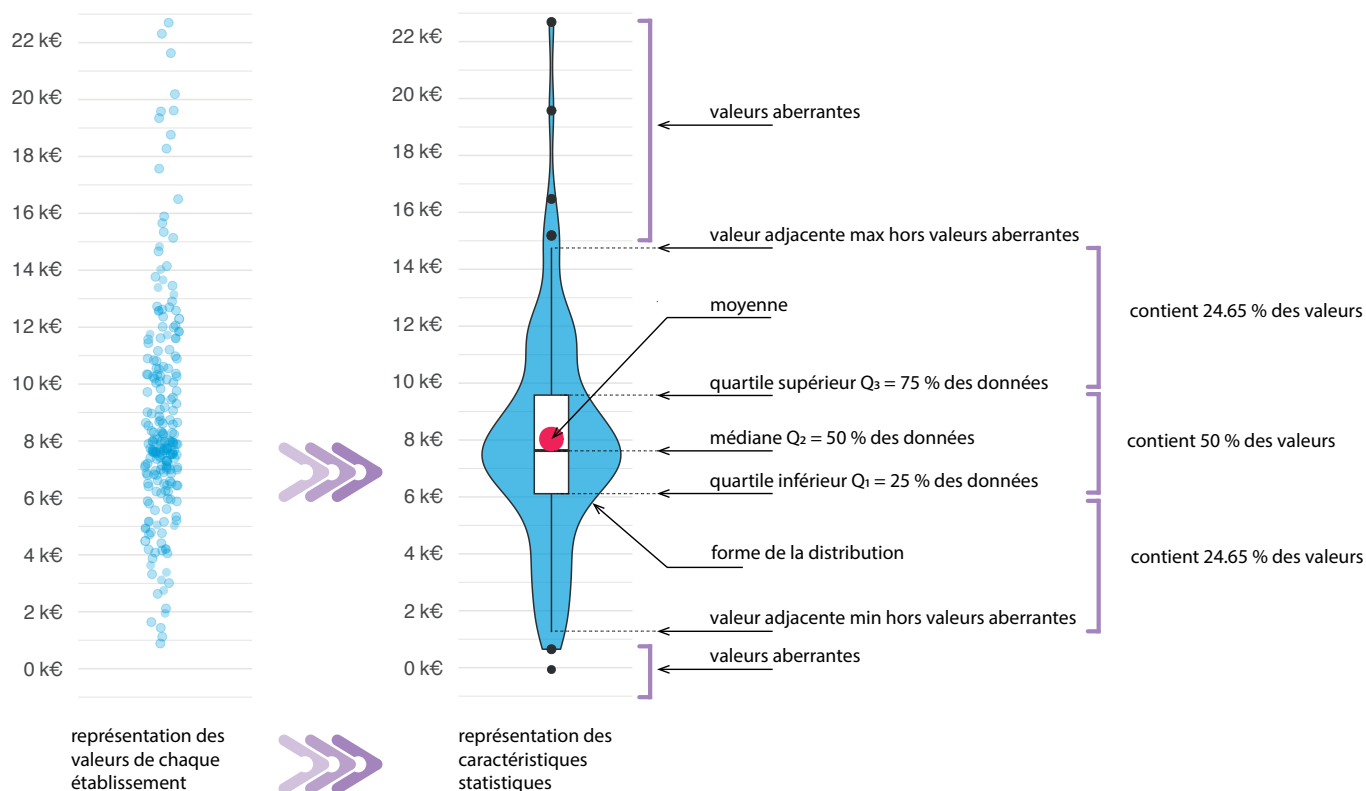
- **Note méthodologique :**

Avant toute chose, quelques éclairages méthodologiques sont nécessaires. Le jeu de données des indicateurs financiers des établissements est particulièrement riche. Il regroupe 35 variables financières sur une période relativement longue d'observation (de 2010 à 2025)<sup>1</sup>. Les données de l'année 2025 ne sont pas consolidées au moment de leur publication en novembre 2025 et correspondent au mieux à celles des budgets rectificatifs des établissements. L'année 2010 sera souvent prise comme référence, non parce qu'elle correspondrait à un état particulier jugé comme idéal, mais parce qu'en étant la plus ancienne disponible, elle nous permet de dégager les tendances de temps long. Le nombre d'établissements qui figurent dans le jeu de données peut varier d'une année à l'autre (à cause de regroupements, dissolutions, etc.) mais semble se stabiliser autour de 150 depuis 2020. Les caractéristiques des établissements, notamment leur taille, peuvent varier considérablement. Dans cette note, nous essaierons donc, dès que possible, d'utiliser ou de construire des indicateurs adimensionnés afin de mieux comparer la situation des établissements entre eux (par exemple la SCSP par étudiant ou les fonds de roulement exprimés en jours décaissables, etc.). Nous calculerons également l'agrégation de certains indicateurs budgétaires sur l'ensemble des établissements afin de caractériser les dynamiques globales du périmètre du programme 150.

Enfin, nous avons choisi une représentation graphique spécifique pour faciliter la caractérisation et l'analyse de distribution de données qui nous intéressent. Cette représentation graphique est celle de diagrammes violons que nous couplons de manière classique à des boîtes à moustaches. Elle combine ainsi deux niveaux de représentation de la répartition des indicateurs entre les établissements : la forme globale colorée (le violon) pour visualiser la densité et la structure centrale (la boîte à moustache) pour mieux observer les propriétés statistiques. La [figure 2](#) illustre à titre pédagogique comment une distribution de valeurs (les points bleus à gauche) peut ainsi être représentée sous la forme d'un diagramme violon et d'une boîte à moustache ; nous avons en outre pointé les éléments remarquables de cette représentation.

---

<sup>1</sup> <https://data.enseignementsup-recherche.gouv.fr/explore/dataset/fr-esr-operateurs-indicateurs-financiers/information/>



**figure 2 :** description des éléments remarquables des diagrammes utilisés

## Clés de lecture

### La forme colorée : le violon

Elle permet de visualiser la concentration : la largeur de la forme colorée indique le nombre d'établissements à un niveau donné. On observe :

- Zone large (renflement) qui indique une forte concentration : c'est là que se situe la majorité des établissements.
- Zone fine (étirement) qui indique des situations marginales ou extrêmes : une forme très allongée verticalement démontre de fortes inégalités au sein du système.

### Le schéma interne : la boîte à moustache

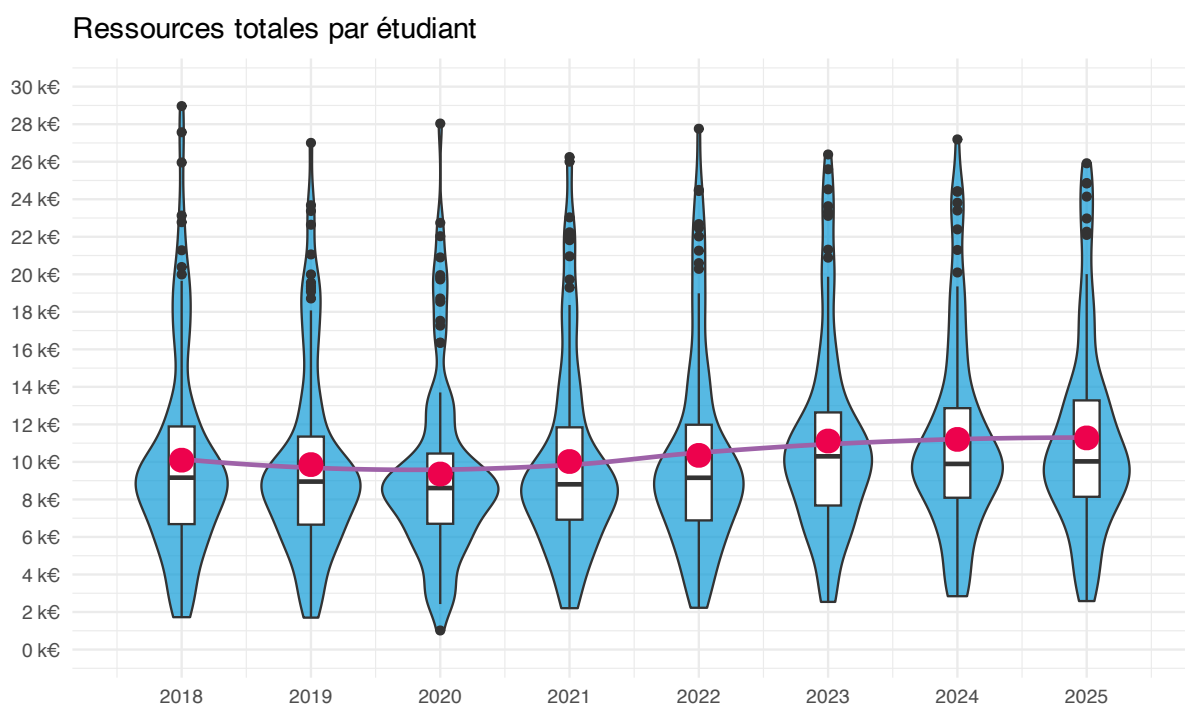
Elle exprime la mesure des écarts : à l'intérieur du violon, cette "boîte" blanche apporte les repères statistiques suivants :

- Le trait central (La Médiane) : C'est la valeur pivot qui sépare les établissements en deux groupes égaux. 50 % des universités se situent au-dessus de ce trait, et 50 % en dessous. Contrairement à la moyenne, la médiane n'est pas faussée par les valeurs extrêmes.
- Le rectangle (Le Cœur de la distribution) : Il englobe les 50 % des établissements centraux. La hauteur de ce rectangle mesure l'hétérogénéité : plus ce rectangle est haut, plus les disparités sont grandes, même au cœur de la distribution.
- Les traits verticaux (Les Moustaches) : Ils s'étendent vers le haut et le bas pour indiquer l'étendue "normale" des données. Au-delà de ces traits, les points isolés (valeurs considérées comme aberrantes vis-à-vis de la statistique de l'échantillon) représentent des établissements atypiques dont la situation financière est singulière.

## Analyse des ressources

### 1. Ressources totales et SCSP par étudiant

La figure 3 montre l'évolution annuelle de l'ensemble des ressources dont disposent les établissements adimensionnées par le nombre d'étudiants. Le nombre d'étudiants par établissement et par année est calculé à partir du jeu de données système d'information sur le suivi de l'étudiant (SISE)<sup>1</sup>. Ce nombre tient compte des étudiants inscrits en formation initiale, par alternance et formation continue. Les données ne sont cependant pas disponibles avant l'année universitaire 2017-2018. Ainsi, comme le montre la figure 3, la dépense totale par étudiant ne sera donc estimée que pour la période de 2018 à 2025. Rappelons que cette représentation est effectuée en euros courants et que l'inflation cumulée (IPC) sur la période est de l'ordre de 20%.



**figure 3** : évolution des ressources totales des établissements par étudiant en euros courants depuis 2018

Il faut également prendre conscience que si l'indicateur construit sur les ressources totales est intéressant afin d'analyser la dynamique du financement des établissements, il ne correspond pas à la dépense réelle dédiée spécifiquement à la formation des

<sup>1</sup> <https://www.data.gouv.fr/datasets/effectifs-detudiants-inscrits-dans-les-etablissements-publics-sous-tutelle-du-ministere-en-charge-de-lenseignement-superieur>

étudiantes et étudiants. En effet, dans les ressources des établissements, notamment les ressources propres, certaines sont uniquement destinées à financer des activités de recherche. L'indicateur surestime en quelque sorte la dépense réelle de formation. Malgré cette surestimation, la dépense reste pourtant bien inférieure à celle, cette fois-ci non biaisée, des étudiants en classe préparatoire aux grandes écoles qui est égale à 18.5 k€/étudiant/an<sup>1</sup>.

La dépense totale moyenne est relativement constante en euros courants depuis 2018, avec une légère hausse depuis 2021, et reste de l'ordre de 11 k€/étudiant/an. La médiane suit peu ou prou la même évolution que la moyenne mais reste plus faible, de l'ordre de 10 k€/étudiant/an en 2025. La distribution de cette dépense est relativement centrée et symétrique autour de la médiane, sauf pour l'année 2020 fortement impactée par la pandémie de COVID-19. Cependant, l'étendue de la distribution demeure malgré tout importante : certains établissements disposent de plus de 20 k€/étudiant/an alors que la moitié d'entre eux réalise une dépense inférieure à 10 k€/étudiant/an.

En l'isolant de la totalité des ressources, il est intéressant maintenant de voir comment la SCSP seule a évolué sur la même période lorsqu'on la rapporte au nombre d'étudiants. C'est ce que montre la figure 4. Une remarque préalable : alors que sa connaissance est centrale pour comprendre le financement des établissements, la SCSP n'est pas un indicateur isolé du jeu de données. Cette absence statistique non seulement interroge, mais aussi, nous oblige à une estimation, forcément approximative, que nous avons basée sur l'équation suivante :

$$\text{SCSP} \approx \text{Produits de fonctionnement encaissables} - \text{Ressources propres encaissables}$$

Des vérifications croisées avec quelques valeurs issues des délibérations des conseils d'administration des établissements montrent que notre hypothèse de calcul de la SCSP semble valide.

Dès lors, en excluant les ressources propres des établissements, on observe logiquement une baisse des montants avec une moyenne et une médiane très proches l'une de l'autre et stables autour de 8 k€/étudiant/an depuis 2018. Rappelons une nouvelle fois que l'inflation a été très forte sur cette période et que l'augmentation du CAS pension rigidifie (et consomme) une part non négligeable de la SCSP. On observe également que la distribution est davantage resserrée autour de la médiane et 50% des établissements dispose d'une SCSP/étudiant/an comprise entre 6 k€ et 9.7 k€ en 2025<sup>2</sup>. Pour autant, la variation est dans l'absolue importante et il est difficilement compréhensible que l'État

<sup>1</sup> [https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/FR/T496/la\\_depense\\_d\\_education\\_pour\\_l\\_enseignement\\_superieur/](https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/FR/T496/la_depense_d_education_pour_l_enseignement_superieur/)

<sup>2</sup> Ce montant est surestimé et ne correspond pas réellement à la dépense consacrée à la formation des étudiants car la SCSP couvre aussi les activités de recherche

dote les établissements avec de telles disparités. Rien ne peut justifier des écarts de 3 ou 4 dans ce que la nation dépense pour la formation de certains étudiants par rapport à d'autres ni que les mécanismes d'allocation de la subvention aux établissements soient totalement opaques et discrétionnaires.

La figure 4 démontre donc plusieurs faits. Premièrement, que la SCSP/étudiant est plus ou moins constante en euros courants depuis 2018, mais qu'elle baisse en 2025, alors que, comme nous l'avons vu, l'inflation était très importante et que les charges augmentaient notablement sur la période. Deuxièmement, que la subvention réelle par étudiant est plus de deux fois plus faible dans les établissements universitaires que celle que l'État octroie aux étudiants en classes préparatoires aux grandes écoles ou à ceux en sections de techniciens supérieurs (BTS<sup>1</sup>).

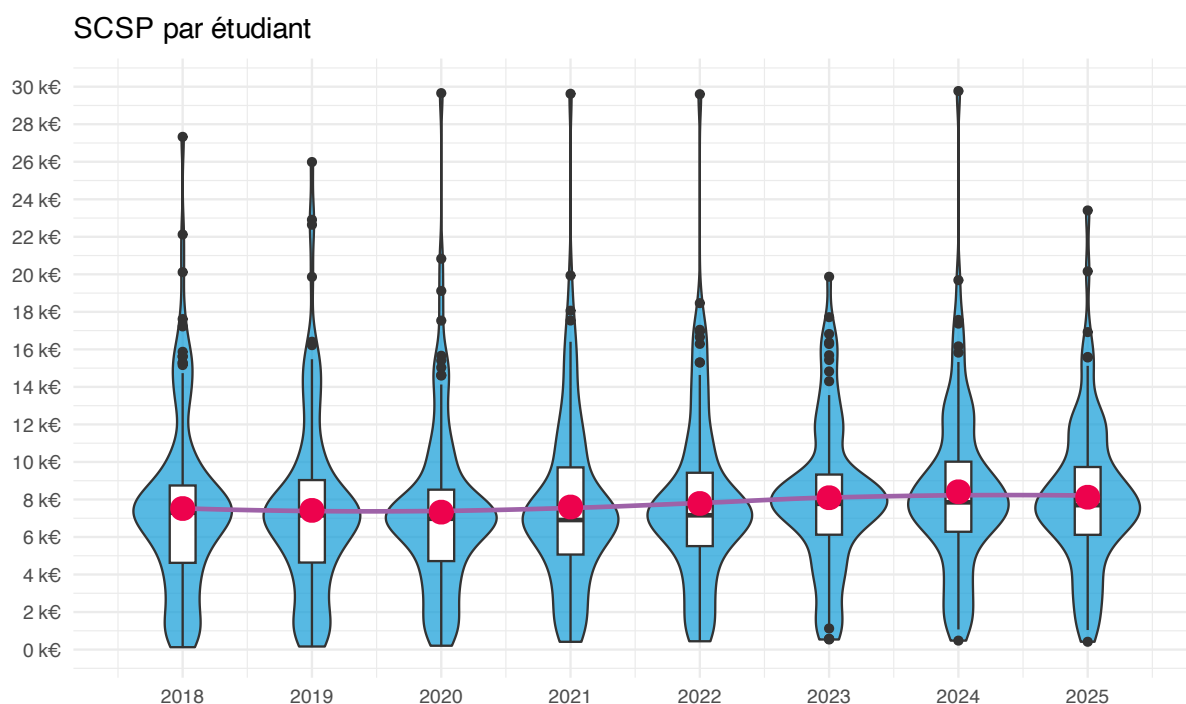


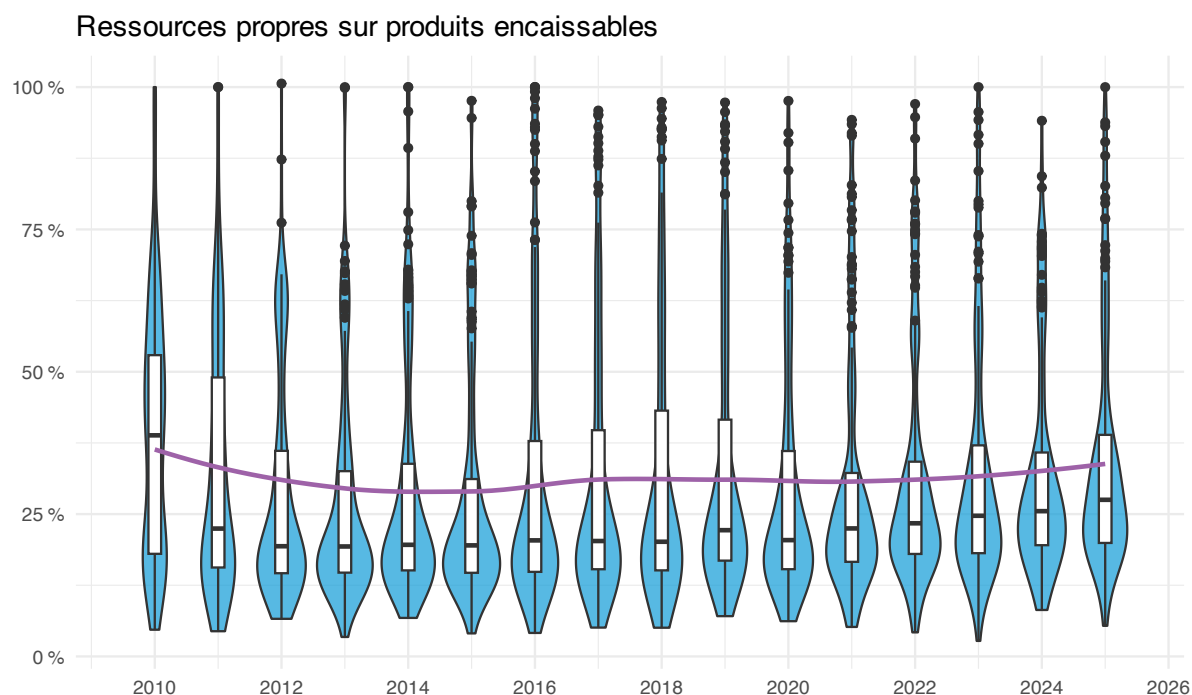
figure 4 : évolution de la SCSP des établissements par étudiant en euros courants depuis 2018

1 [https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/FR/EESR18\\_ES\\_01/la\\_depense\\_d\\_education\\_pour\\_l\\_enseignement\\_superieur/#ILL\\_EESR18\\_ES\\_01\\_04](https://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/eesr/FR/EESR18_ES_01/la_depense_d_education_pour_l_enseignement_superieur/#ILL_EESR18_ES_01_04)

## 2. Ressources propres / produits encaissables

Après avoir examiné comment les ressources totales et la SCSP évoluaient en tenant compte du nombre d'étudiants, il est intéressant maintenant de comprendre précisément ce que les établissements ont pu dégager comme ressources propres. La figure 5 montre l'évolution de la part des ressources propres sur l'ensemble des produits encaissables depuis 2010. En excluant les années 2010 et 2011 dont les données ne nous semblent pas assez fiables, la figure 5 montre que les établissements ont accru assez fortement la part de leurs ressources propres dans leur financement.

Entre 2020 et 2025, la médiane du poids des ressources propres est ainsi passée de 20% à 27% et la moyenne de 28% à 34%. Cette croissance reflète un changement paradigmatique qui s'installe petit à petit dans la relation de l'État avec ses établissements. D'un côté, on pourrait certainement saluer le dynamisme et la responsabilité des établissements pour accroître leurs ressources propres et compenser l'appauvrissement du financement étatique. Mais de l'autre, cela confirme le glissement de la nature même



**figure 5** : évolution du poids des ressources propres sur les produits encaissables (en euros courants) des établissements depuis 2010

de l'université vers un modèle davantage entrepreneurial et donc une gestion du service public s'appuyant sur les principes hérités du New Public Management (NPM)<sup>1</sup>. On note, en outre, que la distribution s'étire ces dernières années accentuant la différenciation entre les établissements avec ceux qui arrivent à capter des financements compétitifs et puis les autres. À terme, un cercle vicieux peut s'installer et les établissements les plus en difficulté financièrement n'auront pas les moyens humains et matériels pour aller chercher de nouvelles ressources.

Il est ensuite pertinent de changer d'échelle et d'analyser l'ensemble des ressources (propres et SCSP) agrégées et en volume sur l'ensemble du périmètre du programme 150. La figure 6 représente la structuration de ces ressources agrégées depuis 2018 en euros courants ; le niveau de structuration et la nomenclature des ressources sont imposés par les indicateurs du jeu de données. Première constatation : en volume la SCSP a nettement chuté en 2024 pour se retrouver au même niveau qu'en 2018 (en euros courants). La SCSP de 2025 est du même ordre que celle de 2024 alors que les charges ont augmenté et que le CAS consommait 4 points supplémentaires.

L'examen de la figure 6 permet de confirmer le poids croissant des appels à projets compétitifs dans les ressources des établissements, notamment via l'ANR (agence nationale de la recherche). L'ANR est aussi un des vecteurs des fonds des PIA (programmes d'investissements d'avenir) et de France 2030. Contrairement au discours du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, on constate également que les universités captent une part croissante des fonds européens. En 2024, les établissements disposaient ainsi de 390 M€ provenant des appels à projets européens (les données du financement européen pour 2025 ne sont pas consolidées). Les établissements ont également travaillé à accroître les ressources issues de la formation continue. Avant consolidation, la formation continue a ainsi permis en 2025 de générer près de 850 M€, soit 7% d'augmentation par rapport à 2024. Pour une très grande part, il faut dès maintenant mentionner que ces fonds propres sont totalement fléchés et ne peuvent être utilisés sur d'autres postes de dépenses que ceux pour lesquels ils ont été obtenus. Souvent versées en avance, une partie de ces ressources alimentent donc les trésoreries des établissements<sup>2</sup> sans pour autant être libres d'emploi car juridiquement gagées.

Ces différentes données montrent que les établissements ont accru leurs ressources propres alors que la subvention d'État ne répondait pas aux besoins. Il ne faut cependant pas perdre de vue que répondre à des appels à projets nécessite du temps et des moyens humains et matériels dédiés importants. Dans un contexte de tension sur ces moyens, répondre à des financements compétitifs conduit donc mécaniquement à affaiblir encore ceux disponibles pour assurer les missions premières des établissements.

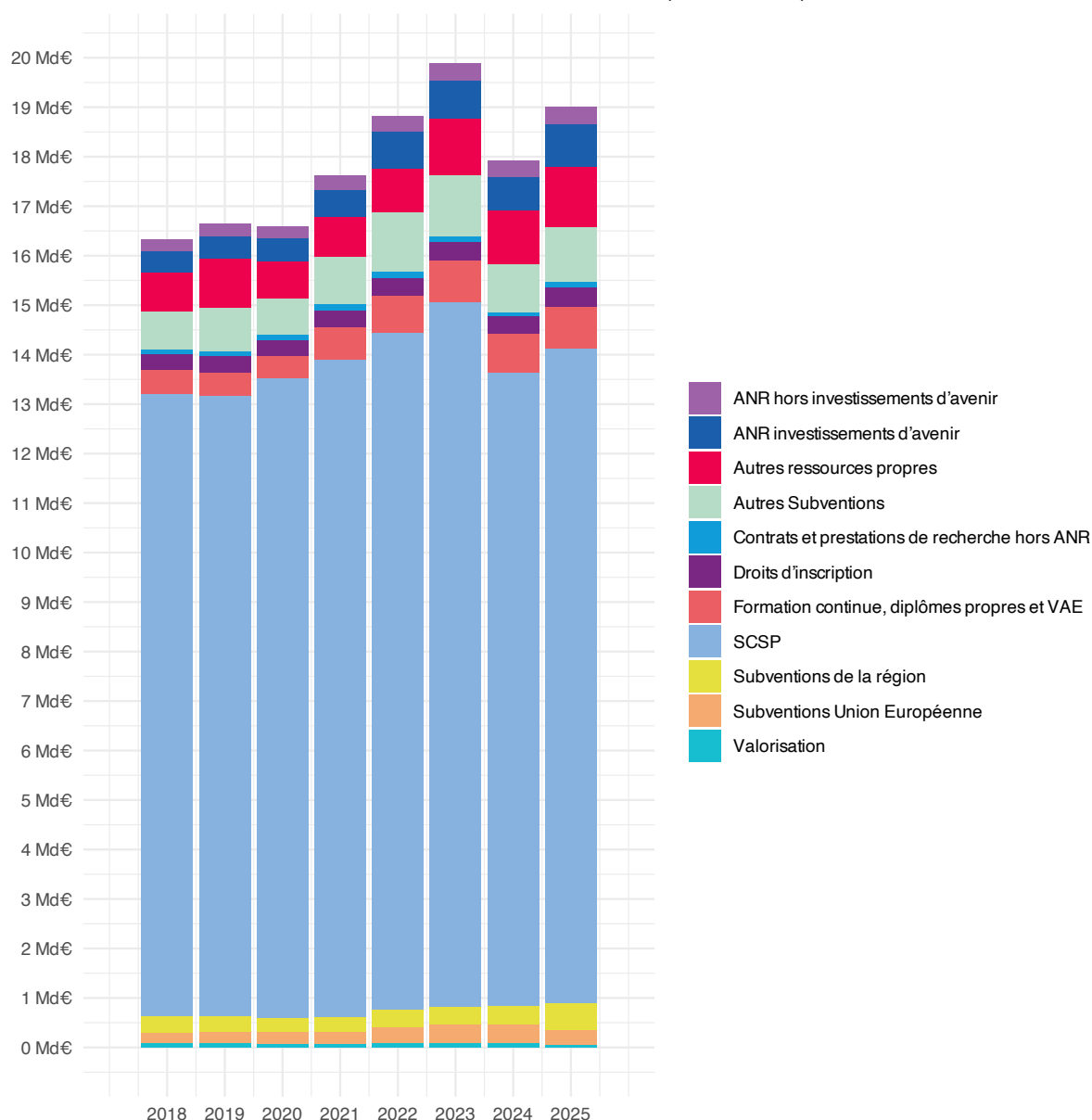
---

1 Flizot, S. (2014). Performance, efficacité, contrôle et évaluation de l'action publique. Dans R. Holcman Management public (p. 165-222). Dunod. <https://doi.org/10.3917/dunod.holcm.2014.01.0165>

2 Les avances de fonds des projets contribuent à ce que le besoin en fonds de roulement soit de plus en plus négatif

L'objectif des établissements n'est pas de développer un modèle économique basé sur les ressources propres mais avant tout de répondre à des enjeux de politique publique de connaissance et de formation.

### Structuration des ressources des établissements (€ courants)



**figure 6 :** agrégation des toutes les ressources dont disposent les établissements (euros courants) depuis 2010 — la structuration est imposée par le jeu de données



## Analyse des charges et contraintes

Après avoir examiné les ressources des établissements, nous allons maintenant nous attarder sur l'évolution de quelques unes de leurs charges et de leurs contraintes.

### 1. Charges de personnel sur produits encaissables

La première des charges des établissements universitaires est celle de la masse salariale. Les établissements sont contraints par le ratio de Dizambourg<sup>1</sup>, seuil de vigilance réglementaire au-delà duquel un établissement est considéré comme en tension. Un arrêté fixe le plafond des charges des personnels à 83% des produits encaissables<sup>2</sup>. La figure 7 représente l'évolution de ce rapport des charges de personnels sur la somme des produits encaissables pour l'ensemble des établissements depuis 2010. On observe un accroissement régulier du poids de la masse salariale dans le budget des établissements et un resserrement vers le haut de la distribution. La ligne pointillée indiquant le ratio de Dizambourg limite globalement les distributions bien qu'un nombre non négligeable d'établissements semble dépasser ce seuil depuis 2023. L'augmentation du CAS pension, notamment entre 2011 et 2014, affecte le poids des charges des personnels comme semble le confirmer la figure 7. Les mesures de fonction publique, celles catégorielles de la loi de programmation de la recherche (LPR) et de l'accord carrières et rémunération de 2020, conduisent elles aussi à augmenter le ratio de masse salariale sur les ressources. Bien que ces mesures soient indéniablement positives, elles participent à la rigidification des charges des établissements, d'autant plus lorsqu'elles n'ont pas été financées.

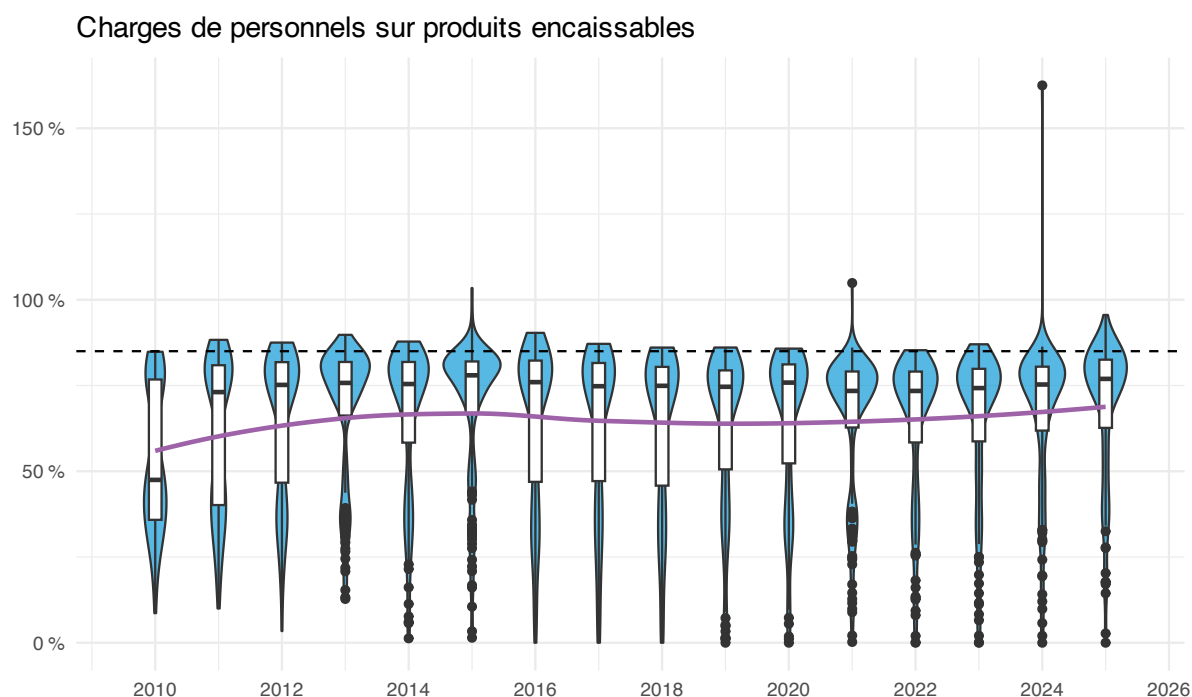
Le fait que les établissements voient ce ratio croître n'est donc pas le signe d'une mauvaise gestion mais l'effet mécanique du dénominateur (ressources) qui progresse moins vite que le numérateur (charges). De plus, il n'y a pratiquement aucun gain de productivité (loi de Baumol<sup>3</sup>) à espérer dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche : préparer un cours, corriger des copies, etc. prends peu ou prou le même temps qu'il y a 50 ans. Dans ce contexte, afin de gérer au mieux le sous-financement qui s'est accéléré durant les trois dernières années, la plupart des établissements ont pu réduire de manière drastique leur campagne d'emploi. La conséquence est une dégradation directe de la qualité de service public, en particulier le taux d'encadrement des étudiants, et des conditions de travail des personnels.

---

1 [https://services.dgesip.fr/fichiers/Guide\\_decret\\_EPSCP\\_2025.pdf](https://services.dgesip.fr/fichiers/Guide_decret_EPSCP_2025.pdf)

2 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000050768013>

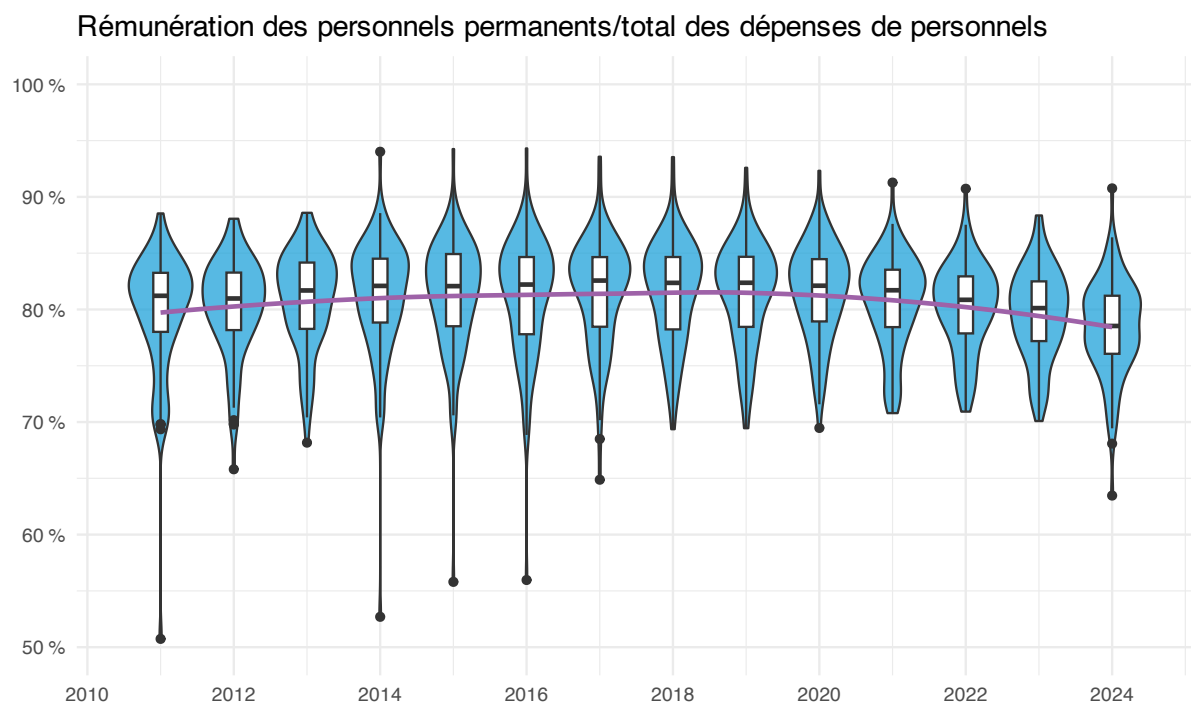
3 <https://www.unesco.org/fr/articles/le-syndrome-de-baumol-dans-leducation-quand-lhumain-reste-irremplacable>



**figure 7 :** poids des charges de personnels dans les produits encaissables des établissements

L'accroissement du poids des ressources propres des établissements a un autre effet : il conduit à l'érosion de l'emploi statutaire. Cette conséquence est facilement observable sur la [figure 8](#) qui représente la part des rémunérations des fonctionnaires sur l'ensemble des rémunérations des personnels pour chaque établissement. L'explication du développement de l'emploi contractuel dans les établissements s'explique par plusieurs raisons. Tout d'abord, un fonctionnaire ne peut être rémunéré que par crédits de la SCSP. Puisque le poids de la SCSP diminue dans les ressources des établissements, ceux-ci n'ont pas d'autre choix que celui de financer une part de plus en plus grande de leur masse salariale sur leurs ressources propres et donc de recruter des agents contractuels. Ensuite, l'augmentation du CAS pension, qui rappelons-le dépassera 82% en 2026, tend à rendre le coût de recrutement de fonctionnaires de plus en plus excessif comparé à celui d'un emploi contractuel.

Corrélativement, la volatilité des ressources propres, notamment celles qui résultent d'appels à projets qui sont forcément bornés dans le temps, contraignent les établissements à ne pouvoir recruter leurs personnels que sur des contrats courts. Ceci est particulièrement installé pour les personnels BIATPSS (personnels de bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniciens, pédagogiques, santé et sociaux ) où désormais plus de 40% des emplois en établissements sont occupés par des contractuels<sup>1</sup>. Or, d'une part l'emploi contractuel est directement préjudiciable aux personnels et, d'autre part, n'offre pas les mêmes garanties de temps long, d'indépendance, de liberté et d'autonomie que permet l'emploi statutaire et qui sont pourtant des atouts majeurs pour répondre aux missions de l'enseignement supérieur et de la recherche publics.

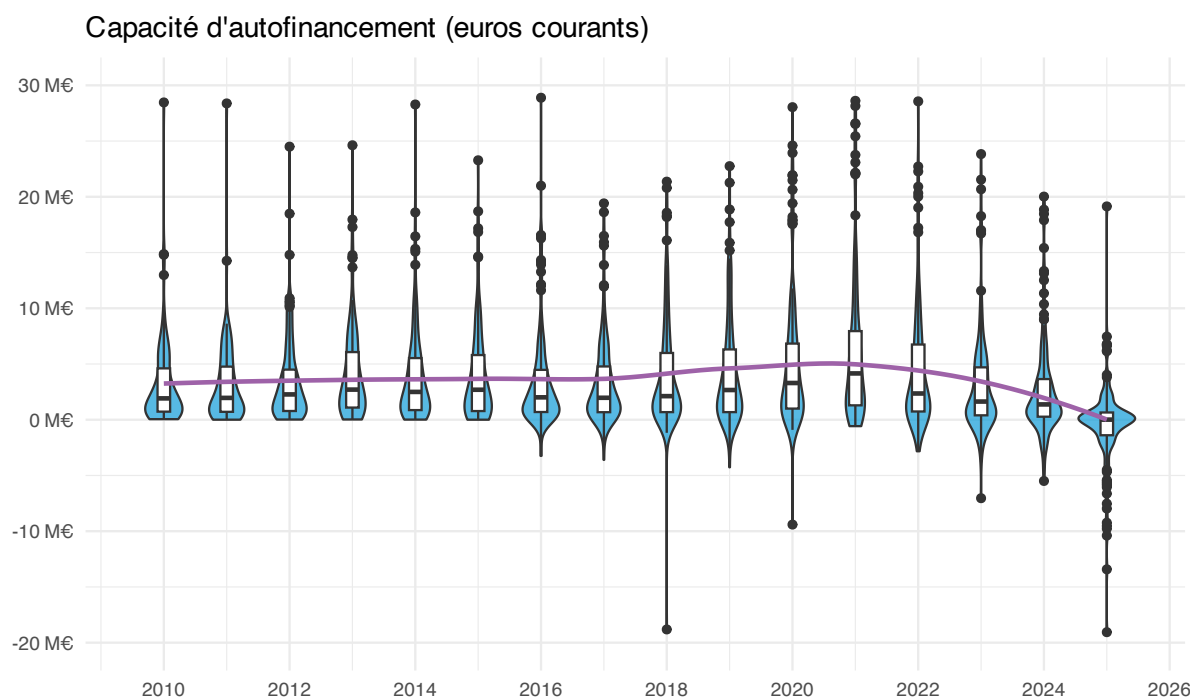


**figure 8 : poids de la rémunération des personnels fonctionnaires dans la masse salariale des établissements**

<sup>1</sup> <https://data.enseignementsup-recherche.gouv.fr/explore/dataset/fr-esr-personnels-biatss-etablissements-publics/information/>

## Mesure de la Capacité d'autofinancement des établissements

Devant les premiers éléments de constat que nous venons de dresser, se pose maintenant la question des marges dont disposent les établissements pour se projeter. La figure 9 permet d'observer l'évolution de la capacité d'autofinancement des établissements (CAF). La capacité d'autofinancement mesure les ressources internes qu'un établissement dégage sur un exercice, pour financer ses investissements et préserver ses équilibres financiers. Comme nous pouvons le voir à la lecture du graphique de la figure 9, après une période de relative stabilité (2010 à 2020), la CAF s'est notablement dégradée depuis 2022. En 2024, environ un quart des établissements étaient en insuffisance d'autofinancement (IAF). Avant consolidation, l'année 2025 montre que c'est possiblement la moitié des universités qui seraient désormais en IAF. Pour les établissements qui ne sont pas formellement en IAF, la CAF demeure insuffisante au regard des besoins structurels d'investissement, notamment en matière d'entretien du patrimoine, de renouvellement des équipements et de transition écologique.

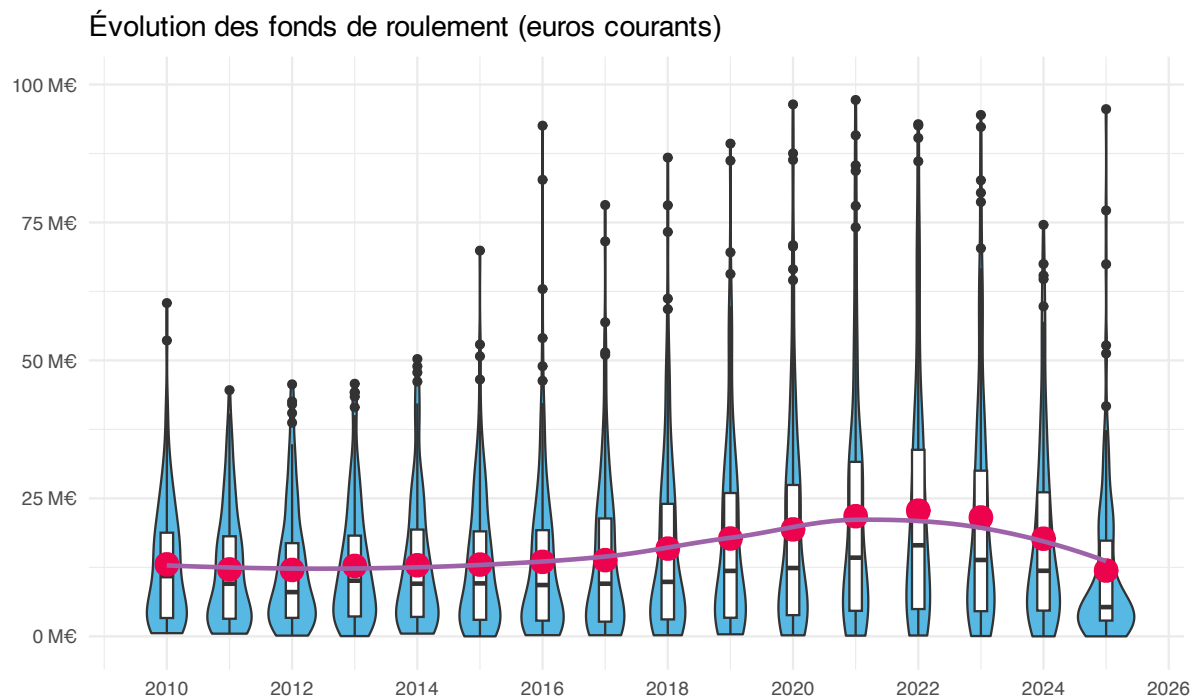


**figure 9 :** capacité d'autofinancement des établissements (euros courants) depuis 2010

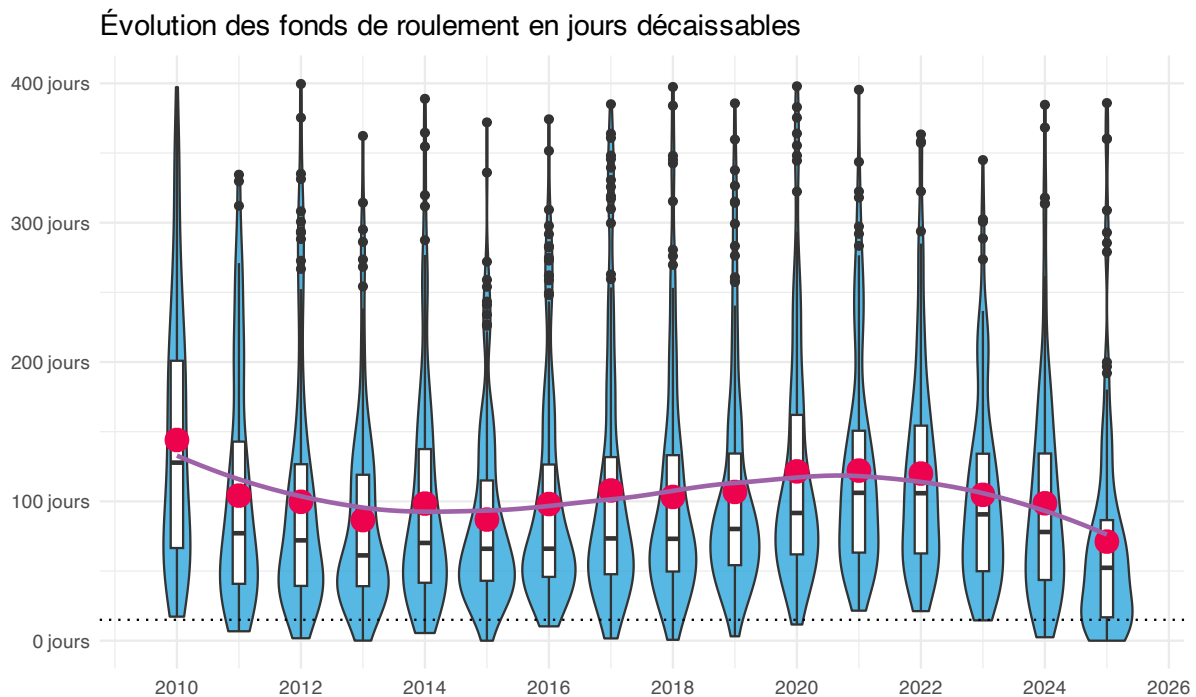
Dès lors, l'investissement ne peut plus être assuré de manière soutenable et repose en partie sur la consommation du fonds de roulement. La dynamique observée traduit ainsi l'installation d'un sous-financement structurel qui fragilise durablement les équilibres financiers et la capacité des universités à exercer leurs missions et pousse à une obsolescence progressive des capacités du service public.

## Quel impact sur les fonds de roulement ?

La dégradation de la capacité d'autofinancement des établissements, voire leur passage en insuffisance d'autofinancement, les conduit à fonctionner en mode dégradé et à puiser de plus en plus dans leurs fonds de roulement pour maintenir leur fonctionnement et financer leurs dépenses incompressibles. Les figures 10 et 10 bis montrent l'évolution des fonds de roulement des établissements respectivement en M€ (euros courants) et en jours décaissables. Que cela soit en euros ou en jours décaissables, les deux graphiques révèlent la dégradation très nette des fonds de roulement depuis 2022. En 2022, la moyenne des fonds de roulement était alors maximale et égale à 25 M€/établissement (la médiane était à 16.8 M€/établissement). Les violons exprimés en euros sont très allongés et rappellent la grande disparité de taille des établissements. En 2024, la moitié des établissements disposaient de moins de 12 M€ comme fonds de roulement. Les données de 2025 devront être consolidées en fin d'exercice, mais tout semble conduire vers un effondrement des fonds de roulement.



**figure 10 :** évolution des fonds de roulement des établissements (euros courants) depuis 2010

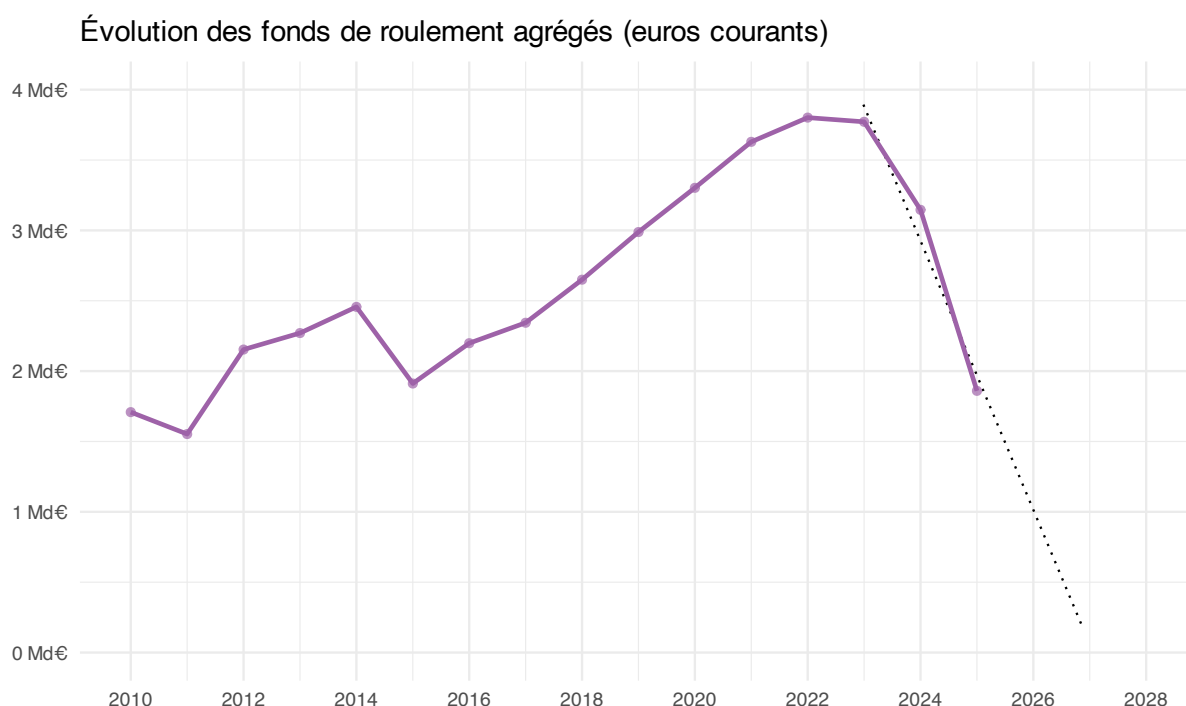


**figure 10 bis :** évolution des fonds de roulement des établissements (en jours de fonctionnement) depuis 2010

La lecture du graphique de la Figure 10 bis permet de voir que près d'un quart des établissements pourraient en 2025 voir leurs fonds de roulement passer en dessous du seuil prudentiel de 15 jours de fonctionnement<sup>1</sup>. Le tassement de la distribution vers ce seuil est d'ailleurs manifeste. À contrario, on peut s'interroger sur la taille des fonds de roulement de quelques établissements qui restent très élevés au regard des tensions que nous venons de décrire. En effet, pour certains établissements, les fonds de roulement dépassent les 100 jours de fonctionnement. Si dans la plupart des cas concernés, cela peut s'expliquer par les particularités et/ou la taille des établissements (par exemple le Collège de France), pour d'autres on peut questionner une gestion trop prudente qui dans le contexte décrit est aussi une source potentielle de dégradation du services public pour ces établissements.

1 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000050768013>

Sur un plan macro, il est intéressant de voir comment l'agrégation de l'ensemble des fonds de roulement varie. C'est l'objet de la figure 11.



**figure 11** : évolution de l'agrégation des fonds de roulement de tous les établissements du programme 150 (euros courants) depuis 2010

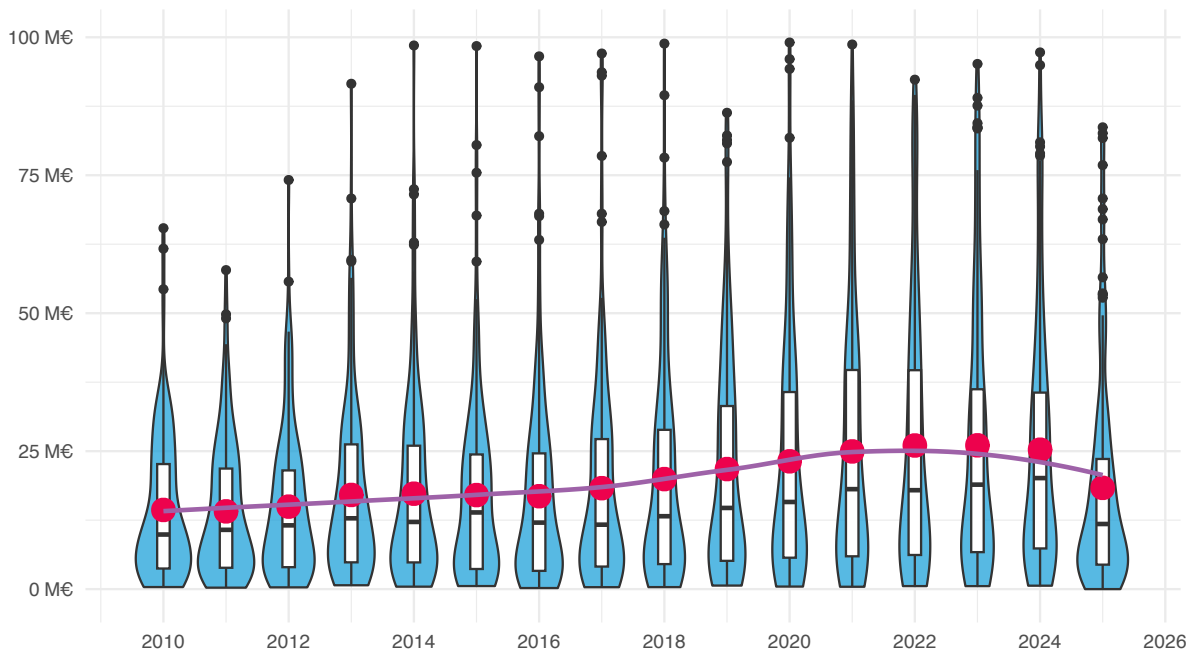
Une fois additionnés sur l'ensemble des 150 établissements, les fonds de roulement représentent évidemment un volume important. Le maximum des fonds de roulement a atteint en 2022 près de 3.8 Md€ dénotant jusqu'à cette année une prudence des établissements qu'on pourrait un peu trop vite juger d'excessive. Cependant, comme nous l'avons montré plus tôt, il faut garder à l'esprit que cette augmentation est aussi au prix d'une dégradation à bas bruit du fonctionnement des établissements et notamment de l'emploi statutaire. Elle s'explique également par l'anticipation dont les universités doivent continuellement faire preuve afin d'absorber d'une part, les aléas et la volatilité du financement de l'État et, d'autre part, les dépenses non prévues, particulièrement pour les établissements ayant la gestion de leur patrimoine (cyber attaque, inondations, etc.). À partir de 2022, le fond de roulement agrégé chute abruptement. L'année 2025 ne représente pas encore une donnée définitive, mais au rythme qui semble se dessiner, l'ensemble des fonds de roulement pourraient être consommés avant 2028. Ceci devra être précisément évalué au plus vite.



## Évolution des trésoreries des établissements

Les tutelles gouvernementales (que ce soit le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ou celui de l'économie et des finances) affirment régulièrement que les opérateurs ont accumulé dans leur trésorerie des marges financières conséquentes. Qu'en est-il réellement de ces hypothétiques trésors de guerre ? La figure 12 représente l'évolution des trésoreries des établissements en euros courants depuis 2010. Les diagrammes de cette figure montrent effectivement une tendance haussière des trésoreries des établissements : la médiane augmente jusqu'en 2024 et la moyenne, après une croissance régulière, ne stagne que depuis 2022. L'année 2025 (encore une fois en prenant toutes les précautions nécessaires puisque non consolidée) marquerait une chute très nette des trésoreries. Si l'on s'attarde sur l'année 2024, la médiane des trésoreries des établissements est égale à 21 M€ (ou 138 jours décaissables) et la moyenne égale à 37 M€ (ou 195 jours décaissables). Avant d'aller plus loin dans l'analyse, il faut se rappeler que la trésorerie constitue un stock de liquidités, non une mesure des marges de manœuvre financières réelles des établissements.

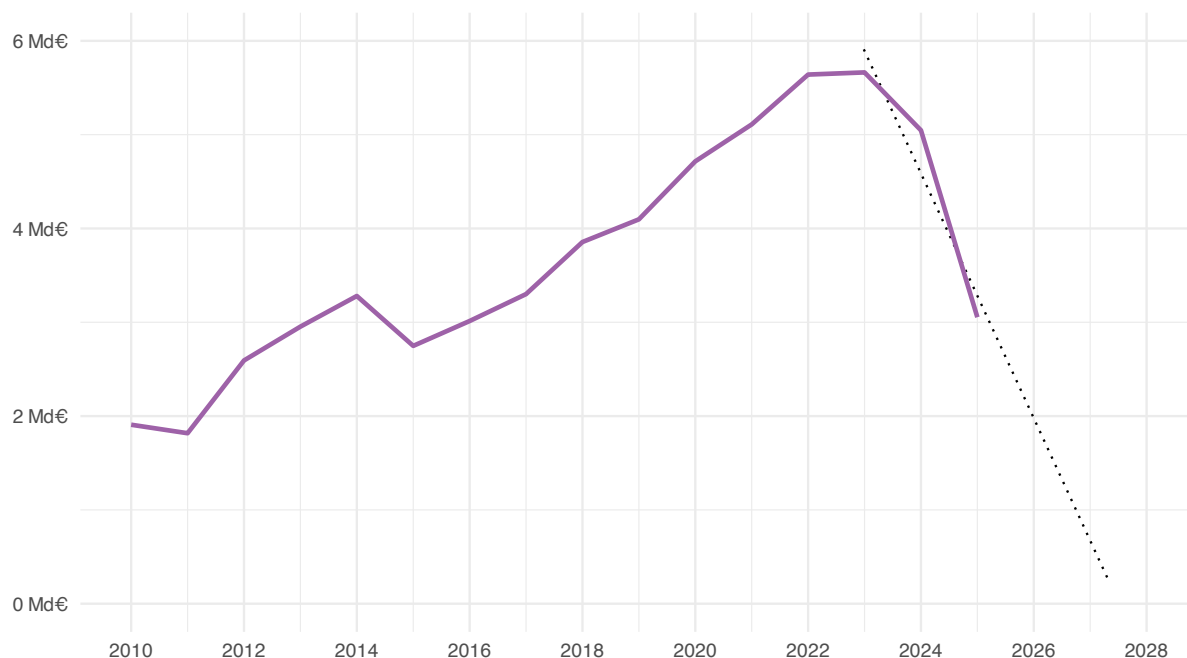
### Évolution de la trésorerie (euros courants)



**figure 12 :** évolution des trésoreries des établissements (euros courants) depuis 2010

La croissance apparente des trésoreries doit être comprise en tenant compte de l'ensemble de l'analyse que nous venons de faire et en rappelant la spécificité des besoins en fonds de roulement des universités. Dans le cas des établissements de l'enseignement supérieur, l'élévation des trésorerie est notablement portée par des besoins en fond de roulement très nettement négatifs. Avec le développement des ressources propres (obtenues par appels à projet), qui mènent souvent à des versements d'avance, les besoins en fonds de roulement sont devenus de plus en plus négatifs, constituant ainsi une ressource en fonds de roulement temporaire importante. Ceci conduit à une augmentation apparente de trésorerie mais qui n'est pour autant pas librement — et juridiquement — utilisable car fléchée sur les projets. La trésorerie intègre donc des ressources non libres d'emploi et temporaires qui ne peuvent être mobilisées pour couvrir les déséquilibres structurels du fonctionnement. À ce jour, la trésorerie des établissements demeure effectivement un stock apparemment confortable de liquidités mais n'est pas pour autant un levier actionnable à même de contrer le sous-financement structurel de l'enseignement supérieur et de la recherche.

#### Évolution des trésoreries agrégées (euros courants)



**figure 13** : évolution des trésoreries des établissements agrégées sur l'ensemble du programme (euros courants)

Utiliser cette trésorerie pour combler le sous-financement structurel reviendrait à une forme de cavalerie budgétaire intenable à moyen terme.

Sur le périmètre du programme, la figure 13 nous permet de voir l'évolution des trésoreries agrégées de l'ensemble des établissements. Après avoir observé la croissance régulière des fonds de roulement jusqu'en 2022 et en se rappelant que les besoins en fonds de roulement sont très nettement négatifs, il est logique de voir croître la trésorerie totale. Le maximum a été atteint en 2023 pour un montant total autour de 5.6 Md€. Pour autant, dans le rapport non rendu public sur le Modèle économique des établissements publics de l'enseignement supérieur (janvier 2025), les inspections générales des finances (IGF) et de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) indiquent que le montant libre représenterait un peu moins de 20% du total de cette trésorerie<sup>1</sup>.

Depuis 2023, la trésorerie agrégée chute de manière conséquente. Si les données de fin d'exercice 2025 se confirment et que le sous-financement structurel n'était pas urgemment contré, sans même rentrer dans le détail de ce qui est libre d'emploi ou fléché, les stocks de liquidités pourraient être épuisés en trois ou quatre années seulement.

---

<sup>1</sup> Le périmètre de la mesure des trésoreries agrégées par les inspections générales est différent de celui du jeu de données utilisé dans notre analyse. Les inspections relèvent un montant total de trésorerie de 4.2 Md€ (dont 800 M€ libres d'emploi) suite à une enquête effectuée par la DGESIP (direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle) sur 108 établissements. Les inspections admettent assez clairement que la connaissance des trésoreries libres est perfectible, pour les établissements comme pour la DGESIP

## Conclusion

Cette analyse démontre comment les établissements ont été pris en étau à la fois par une augmentation de leurs charges qui s'est imposée à eux et par un désengagement progressif de l'État. Cet effet ciseau a progressivement réduit les marges de manœuvre des établissements, conduisant à un affaiblissement des conditions dans lesquelles les services publics de l'enseignement supérieur et de la recherche peuvent être assurés.

Si la dégradation du fonctionnement des établissements a un temps masqué, au moins dans les lectures purement budgétaires, leur manque de moyens, la situation actuelle est désormais particulièrement alarmante. Le déficit d'investissements, notamment dans le patrimoine, la détérioration des conditions de travail mais aussi de l'emploi statutaire, s'ajoutent aux déséquilibres budgétaires dans une fuite en avant délétère dans laquelle les établissements sont entraînés malgré eux. Les universités n'ont plus de marge de manœuvre à court terme face au déséquilibre structurel du financement de leurs missions. Pour autant, nous pouvons affirmer par cette analyse des indicateurs, que les établissements ont fait preuve de responsabilité et de sérieux dans leur gestion financière. Rappelons aussi, avec fermeté, que leur mission première n'est pas de fonctionner comme une entreprise marchande mais de répondre aux besoins de la Nation dans la construction de son avenir.

Alors que le PIB par habitant (produit intérieur brut) de notre pays a augmenté de plus de 25% depuis 2010, notre Nation a été incapable ne serait-ce que de maintenir son investissement en proportion de ses richesses dans l'enseignement supérieur et la recherche. Cette incapacité est le résultat d'une absence de vision stratégique et montre désormais ses effets : la France décroche des nations innovantes et s'expose davantage aux risques d'avenir (dérèglement climatique, effondrement du vivant, etc.). L'insolvabilité organisée des établissements conduit les services publics de l'enseignement supérieur et de la recherche à un point de bascule. La solution ne réside en aucune manière dans la marchandisation des universités, en particulier par l'augmentation des frais d'inscription. Au contraire, la France doit revenir aux principes républicains qui ont fait sa force et réinvestir massivement dans la connaissance.



**OBSERVE**  
OBSERVATOIRE DU SNPTES

**OBSERVE**  
OBSERVATOIRE DU SNPTES

