

## **OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

# **LA TRÉSORERIE DES UNIVERSITÉS ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE RECHERCHE**

Exercices 2020 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la Cour des comptes, le 26 février 2026.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>TABLE DES MATIÈRES</b> .....	<b>2</b>
<b>PROCÉDURES ET MÉTHODES</b> .....	<b>4</b>
<b>SYNTHESE</b> .....	<b>6</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>10</b>
1 UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DE LA TRESORERIE, CONSEQUENCE D’UN RECOURS CROISSANT AUX FINANCEMENTS SUR APPELS A PROJETS .....	14
1.1 La progression notable de la trésorerie des établissements .....	14
1.2 Une augmentation sans lien avec l’évolution de la subvention pour charges de service public.....	15
1.3 Un accroissement porté par une hausse massive des avances et acomptes reçus 16	
1.3.1 L’impact de la diminution du besoin en fonds de roulement.....	17
1.3.2 L’accroissement significatif des avances et acomptes reçus dans le cadre des appels à projets .....	18
1.4 Une diminution de la trésorerie potentiellement libre d’emploi .....	19
2 UNE ACCUMULATION D’AVANCES ET ACOMPTE REÇUS QUI AFFECTE LA COMPREHENSION DE LA SITUATION FINANCIERE DES ETABLISSEMENTS .....	21
2.1 L’accroissement des financements issus de multiples appels à projets.....	21
2.1.1 Les financements européens.....	22
2.1.2 Les financements nationaux .....	23
2.1.3 Les financements des contrats de plan État-région en faveur des investissements immobiliers et de recherche .....	24
2.2 Un portefeuille de projets en cours en augmentation qui génère une accumulation d’avances et acomptes .....	25
2.2.1 Des projets plus nombreux s’étalant sur une plus longue période .....	25
2.2.2 Les avances et acomptes reçus, des sommes importantes mais définitivement acquises seulement à l’achèvement du projet .....	26
2.2.3 Le préciput, un abondement de l’Agence nationale de la recherche à la libre disposition des établissements.....	27
2.3 Une accumulation d’avances et acomptes qui rend confuse la distinction entre trésorerie fléchée et trésorerie libre d’emploi.....	28

<b>3 UN PILOTAGE IMPARFAIT DE LA TRÉSORERIE NOTAMMENT DÛ</b>	
<b>À DES LACUNES EN MATIÈRE D'OUTILS ET DE DONNÉES.....</b>	<b>31</b>
3.1 Le pilotage des établissements : une connaissance à consolider.....	31
3.1.1 Une gestion pluriannuelle qui nécessite un meilleur suivi.....	31
3.1.2 Des systèmes d'information inadaptés aux enjeux de pilotage.....	32
3.2 L'indispensable fiabilisation des données de l'infocentre .....	34
3.2.1 L'infocentre EPN, un outil peu fiable et peu performant.....	34
3.2.2 La difficile genèse du projet de nouvel infocentre Infinoé .....	35
3.3 Le renforcement encore insuffisant du pilotage de la trésorerie par la	
tutelle .....	37
3.3.1 Une définition de la trésorerie libre d'emploi commune aux tutelles .....	37
3.3.2 Des enquêtes pour pallier la méconnaissance de la trésorerie libre	
d'emploi dont les résultats sont incertains .....	38
3.3.3 La nécessité d'un accompagnement individualisé des	
établissements.....	40
<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS .....</b>	<b>43</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>44</b>
Annexe n° 1. Liste des établissements dont la situation a été examinée	
dans le cadre de l'audit.....	45
Annexe n° 2. Évolution de la capacité d'autofinancement (CAF).....	49
Annexe n° 3. Corrélation entre évolution du fonds de roulement et	
évolution du résultat de l'exercice.....	50
Annexe n° 4. Évolution des avances et acomptes reçus par les	
universités labellisées .....	51

## PROCÉDURES ET MÉTHODES

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour<sup>1</sup> ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier, pour exercice de leur droit de réponse, aux ministres, directeurs d'administration centrale ou chefs de service intéressés (selon les cas) et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

\*  
\*\*

---

<sup>1</sup> La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Le présent rapport d'observations définitives est issu d'une enquête conduite sur le fondement des articles L. 111-2 et L. 111-3 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-6 du même code.

Il a été préparé par la troisième chambre, à la suite d'une instruction menée auprès de l'ensemble des universités et d'un échantillon d'établissements publics de recherche, des directions générales du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace chargées de la tutelle de ces établissements, de la direction du budget et de la direction générale des finances publiques, par le biais d'entretiens, de questionnaires, de traitement de données et de contrôles sur pièces.

\*

\*\*

Le projet de rapport d'observations définitives a été préparé, puis délibéré le 26 février 2026, par la troisième chambre, présidée par M. Vallernaud, conseiller maître, président de section et composée de MM. Mousson et Montarnal, conseillers maîtres, Mme Duclos-Grisier, conseillère maître, M. Jourdan, conseiller maître et M. Bouillon, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Southon, conseillère référendaire en service extraordinaire et M. Gauroy, vérificateur et, en tant que contre-rapporteur, M. Malcor, conseiller maître.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

## SYNTHESE

Dans le prolongement de travaux réalisés dans le cadre de l'analyse de l'exécution budgétaire 2024 de l'État et à l'occasion du contrôle de plusieurs établissements, la Cour a décidé de réaliser un audit de la trésorerie des universités et des établissements publics de recherche. L'enquête a été conduite dans le but de comprendre la nature des éléments constituant la trésorerie de ces opérateurs de l'État, mais aussi d'évaluer l'impact des choix de l'État en matière de financement de la recherche et du recours par les établissements aux différents guichets de financement de la recherche.

### ***Une hausse significative de la trésorerie des universités et des établissements publics de recherche, très majoritairement non libre d'emploi***

Les universités et les établissements publics de recherche disposaient début 2025 d'une trésorerie d'environ 6,8 Md€, qui a connu une hausse massive ces cinq dernières années (+ 2,5 Md€), principalement sous l'effet des avances et acomptes reçus dans le cadre de différents dispositifs de financement (dispositifs propres à l'Agence nationale de la recherche, programmes d'investissement d'avenir, plan France 2030, contrats de plan État-régions, financements européens), dont le montant a doublé en l'espace de cinq ans. Cette hausse recouvre toutefois des situations très diverses selon les établissements.

La majeure partie de cette trésorerie est déjà engagée ou affectée. Elle correspond en effet à des subventions fléchées sur des projets de recherche, des programmes d'équipement ou des opérations immobilières, qui ne peuvent pas être utilisées librement. Ainsi, une part plus ou moins importante de la trésorerie des établissements ne reflète pas nécessairement leur capacité réelle à financer des projets sur fonds propres ou à faire face à des dépenses imprévues (déficit, hausse de charges, etc.).

La trésorerie « libre d'emploi » correspond à la part de liquidités non affectée, donc réellement disponible pour de nouveaux engagements. Dans les faits, cette trésorerie s'est réduite relativement : sur le panel de 71 établissements dont la situation a été examinée dans le cadre de l'enquête, la Cour estime sa part à 5 % de la trésorerie globale. Il ne s'agit toutefois là que d'un ordre de grandeur, la méthodologie utilisée conduisant probablement à minorer le volume de la trésorerie libre d'emploi.

### ***Un pilotage imparfait de la trésorerie lié à des lacunes en matière d'outils et de données qui rendent incertaine l'estimation de la trésorerie libre d'emploi***

Le pilotage de la trésorerie est contraint par l'inadaptation des outils de gestion et le défaut de fiabilité des données financières.

Les systèmes d'information des universités et des établissements publics de recherche souffrent d'une forte hétérogénéité et d'un manque d'interopérabilité entre les modules de gestion financière, de ressources humaines et de suivi de projets. Les établissements doivent en conséquence procéder à de nombreuses ressaisies et retraitements manuels, ce qui accroît les

risques d'erreurs et la charge de travail. Les tableaux de bord sont souvent incomplets ou non actualisés en temps réel, ce qui empêche les établissements et la tutelle d'avoir une vision dynamique de leur situation financière et de leur trésorerie. De plus, la comptabilité analytique et le suivi des immobilisations demeurent partiellement développés, limitant l'évaluation des coûts réels et des marges sur projets.

À la faiblesse des outils s'ajoute une gestion pluriannuelle encore peu structurée. Les universités et les organismes de recherche doivent suivre des projets majoritairement longs et complexes, mobilisant parfois plusieurs sources de financement, des consortiums regroupant de nombreux intervenants et pouvant associer plusieurs unités de recherche au sein du même établissement. La consolidation des informations est difficile et inégale. Les pratiques comptables diffèrent également, ce qui fragilise la lisibilité des comptes et rend les comparaisons hasardeuses. De même, la définition et le suivi de la trésorerie fléchée ne sont pas partagés : certains établissements y intègrent à tort des projets autofinancés ou futurs, ce qui fausse l'évaluation de la trésorerie libre d'emploi.

À l'échelle nationale, la fiabilité des données financières souffre des limites de l'infocentre EPN mis en place par la DGFIP et dont la couverture partielle, le format des documents déposés et les saisies manuelles nuisent à la qualité comme à la cohérence des informations transmises. Appelé à remplacer EPN, l'infocentre *Infinoé* vise à automatiser la remontée et le contrôle des données *via* des interfaces API, mais son déploiement a pris du retard.

***Des initiatives du ministère pour améliorer l'évaluation et le pilotage de la trésorerie libre d'emploi qui se heurtent au manque de fiabilité des données***

Un pilotage fin de la trésorerie est également nécessaire afin de répondre aux exigences du contrôle budgétaire et de l'État. Dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint, les tutelles demandent désormais aux établissements de justifier le niveau de leur trésorerie, d'en distinguer précisément la part affectée et la part libre d'emploi, et de veiller à ce que les réserves soient utilisées efficacement dans le cadre de la politique publique de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette approche répond à un objectif de bonne gestion (éviter que des établissements accumulent une trésorerie non utilisée) et de responsabilisation (éviter de présenter un déficit structurel, alors qu'il existe des disponibilités).

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche réalise des enquêtes annuelles pour évaluer la trésorerie libre d'emploi, mais celles-ci présentent des incohérences et des erreurs. Les remontées d'informations sont notamment sujettes à des modifications manuelles multiples, augmentant les risques d'erreurs. Ces enquêtes mettent en évidence des tendances globales, mais ne permettent pas un pilotage financier fin en raison d'une fiabilité limitée des données. Une refonte de la liasse budgétaire des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel est cependant en cours pour améliorer la transparence et la fiabilité des données financières.

D'autres pistes pourraient être explorées, tel un ajustement du versement des avances et acomptes en fonction de l'avancement réel des projets ou selon une clé forfaitaire reflétant davantage le calendrier des besoins de financement des établissements. Une telle évolution irait toutefois à l'encontre de l'objectif de simplification de la gestion administrative des projets. Par ailleurs, les conventions de financement pourraient prévoir l'émission des titres de recettes de

manière définitive au fur et à mesure de la réalisation du projet. Ceci supposerait cependant une modification des règles comptables dont les implications doivent être soigneusement pesées au préalable.

La Cour recommande donc dans l'immédiat aux directions générales du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace et à la direction du budget de réaliser des investigations approfondies auprès d'un échantillon d'établissements dont la trésorerie est particulièrement importante pour mieux en comprendre la composition précise. L'amélioration de la programmation pluriannuelle des recettes et des dépenses permettrait également de mieux identifier les marges de manœuvre en matière de gestion de la trésorerie, mais nécessite un accompagnement des établissements par les tutelles. Enfin, pour les établissements disposant d'un niveau de trésorerie élevé et dotés d'un pilotage financier solide, le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace pourrait élaborer une doctrine de « gestion dynamique », conduisant à mobiliser une fraction de la part gagée de la trésorerie pour amorcer le financement d'activités permettant de générer des ressources propres.

\* \* \* \* \*

En conclusion, l'augmentation des financements octroyés en faveur de la recherche et des investissements immobiliers, aux universités et aux établissements publics de recherche, s'est traduite par une forte augmentation de leur trésorerie.

Dans un contexte budgétaire de plus en plus tendu, le pilotage de cette trésorerie très importante constitue un enjeu majeur tant pour les établissements que pour leurs tutelles.

Ce pilotage est toutefois entravé par des difficultés méthodologiques et pratiques qui empêchent les acteurs de distinguer précisément la part « fléchée » et la fraction « libre d'emploi » de la trésorerie.

La Cour propose trois mesures pour répondre à ces difficultés.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** (SG du MESRE, DGESIP, DGRI, DB) : Mener des investigations approfondies auprès d'un échantillon d'établissements dont la trésorerie est particulièrement importante pour en comprendre la composition précise (part mobilisable et part fléchée), en tirer le cas échéant des enseignements sur la SCSP et, à plus long terme, généraliser ces investigations.

**Recommandation n° 2 :** (SG du MESRE, DGESIP, DGRI) : Pour les établissements disposant d'un niveau de trésorerie élevé et d'un pilotage financier solide, élaborer une doctrine de « gestion dynamique » de la trésorerie permettant d'utiliser une part de la trésorerie fléchée pour amorcer le financement d'activités permettant de générer des ressources propres.

**Recommandation n° 3 :** (SG du MESRE, DGESIP, DGRI) : Accompagner les établissements dans l'amélioration de la programmation pluriannuelle des recettes et des dépenses, afin de leur permettre de mieux identifier leurs marges de manœuvre en matière de gestion de la trésorerie.

## INTRODUCTION

La capacité des universités et des établissements publics de recherche à assurer leurs missions repose notamment sur une gestion rigoureuse de leurs ressources financières. Le niveau de la trésorerie est un indicateur clé de leur santé financière et de leur aptitude à faire face à leurs obligations courantes.

Bien que leur situation financière présente des spécificités liées à leurs missions respectives, les universités et les établissements publics de recherche font face à des défis financiers similaires. Ils subissent notamment depuis plusieurs années des contraintes budgétaires accrues, liées à la nécessité de financer des revalorisations indiciaires, l'augmentation des coûts de l'énergie, etc. Certains opérateurs doivent mobiliser leur trésorerie pour y faire face, ce qui rend sa gestion particulièrement délicate. Pour leurs tutelles, le niveau de la trésorerie est un élément essentiel du suivi financier des établissements et peut éclairer la prise de décision lors de l'allocation des moyens.

Malgré cette situation budgétaire difficile et la hausse des charges, la trésorerie des universités et des établissements publics de recherche a fortement augmenté depuis plusieurs années, ce qui peut soulever des interrogations, notamment du point de vue de la dépense publique.

En première analyse, en effet, il paraîtrait logique que, dans le but de mieux contrôler la dépense publique, l'État réduise les trésoreries jugées excédentaires en diminuant ses financements aux établissements concernés. Cependant, l'augmentation de leur trésorerie est sans effet sur la dépense publique, qui est appréhendée en comptabilité nationale sur le périmètre de l'ensemble des administrations publiques (APU), dont font partie les universités et les établissements de recherche. Les flux financiers entre l'État et ces derniers sont donc neutralisés à l'intérieur de ce périmètre. Ainsi, une réduction de la subvention versée par l'État, qui aurait comme conséquence de diminuer la trésorerie d'un établissement, ne réduirait pas la dépense globale des APU mais modifierait seulement sa répartition entre l'État et cet établissement. Ce peut être un objectif de court terme, qui ne saurait toutefois tenir lieu d'orientation générale.

De même, l'existence de ces trésoreries est sans impact sur la dette publique. En effet, en vertu du principe de centralisation des trésoreries des opérateurs de l'État, de l'État lui-même et des collectivités territoriales sur un compte unique du Trésor, l'Agence France Trésor les gère comme un tout fongible. La trésorerie excédentaire d'une entité publique permet ainsi de réduire le besoin de financement de l'État et ses émissions de dette.

Pour autant, il est de saine gestion de calibrer les moyens financiers des opérateurs de l'État en fonction des besoins réels des établissements concernés, en cherchant à limiter leurs excédents de trésorerie. Le modèle économique des universités et des établissements publics de recherche diffère en effet de celui des entreprises privées, qui sont notamment confrontées à la nécessité de faire face à des situations d'insolvabilité et de dégager des ressources pour financer leurs investissements. Ces contraintes sont moins fortes pour les opérateurs de l'État, dont les moyens proviennent pour l'essentiel de ce dernier. Par ailleurs, une trésorerie trop abondante représente une ressource qui aurait pu être utilisée par l'État ou un autre organisme public. L'existence de trésoreries excédentaires induit donc des coûts d'opportunité. Pour éviter une

inutile accumulation de trésorerie au sein des établissements, ces derniers doivent mieux connaître le montant de la part libre d'emploi de leur trésorerie.

Ces considérations justifient que, dans le prolongement de travaux réalisés dans le cadre de l'analyse de l'exécution budgétaire 2024 de l'État (mission *Recherche et enseignement supérieur*)<sup>2</sup> et à l'occasion du récent contrôle de plusieurs établissements<sup>3</sup>, la Cour ait décidé de réaliser une enquête sur la trésorerie des universités et des établissements publics de recherche. L'enquête, qui s'est également appuyée sur les conclusions de travaux récemment conduits par l'IGF<sup>4</sup> et l'IGESR<sup>5</sup> et par le Parlement<sup>6</sup>, a été réalisée dans le but de comprendre la nature des éléments constituant la trésorerie de ces opérateurs de l'État, ainsi que de son évolution, mais aussi d'évaluer l'impact des choix de l'État en matière de financement de la recherche et du recours par les établissements aux différents guichets de financement de la recherche.

L'analyse a été réalisée sur les exercices 2020 à 2024. Elle a porté sur un ensemble de 63 universités et établissements publics expérimentaux (EPE)<sup>7</sup> et, s'agissant des établissements publics de recherche, sur les six établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) ainsi que sur deux établissements publics à caractère industriel et commercial (Epic), le BRGM et l'Ifremer<sup>8</sup>. La liste des 71 établissements sur lesquels l'enquête a porté est présentée dans l'annexe n° 1. Elle constitue un panel à la fois homogène en termes de statuts et diversifié au regard de la taille des universités et établissements publics de recherche retenus.

Outre une analyse des données financières de ces établissements, l'enquête a donné lieu à des investigations plus approfondies auprès de quatre établissements d'enseignement supérieur et deux établissements de recherche présentant des profils variés, au travers de questionnaires et d'entretiens. Des échanges ont par ailleurs été réalisés avec des représentants du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, d'associations et de l'Agence nationale de la recherche (ANR).

La première partie du rapport montre que la hausse significative de la trésorerie des établissements est la conséquence du financement de leurs activités de recherche par appels à projets. La deuxième souligne que cette évolution affecte la compréhension de la situation financière des établissements. La troisième partie constate que des lacunes, tant en matière d'outils que de données, contribuent à rendre imparfait le pilotage de la trésorerie par les tutelles et les établissements eux-mêmes et propose des solutions pour dépasser ces difficultés.

---

<sup>2</sup> Cour des comptes, *Note sur l'exécution budgétaire 2024 de la mission Recherche et enseignement supérieur (Mires)*, chapitre III, deuxième partie, pages 88 et s., avril 2025.

<sup>3</sup> Voir notamment, Cour des comptes, *Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), exercices 2013 à 2023*, observations définitives, mars 2025 et Cour des comptes, *Le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), exercices 2019 à 2024*, observations définitives, juillet 2025.

<sup>4</sup> IGF, Rapport n° 2023-M-036-02, *Analyse du niveau de trésorerie des opérateurs de l'État et du modèle de relations financières entre l'État et ses opérateurs*.

<sup>5</sup> IGF et IGESR, *Modèle économique des établissements publics de l'enseignement supérieur*, janvier 2025.

<sup>6</sup> Sénat, Rapport d'information fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport par la mission d'information sur *Les relations stratégiques entre l'État et les universités* par Mme Laurence Garnier, sénatrice et M. Pierre-Antoine Lévi, sénateur, octobre 2025.

<sup>7</sup> Cf. les articles D. 711-1 et D. 711-6-1 du code de l'éducation. Ont été retirés de la liste l'Institut national polytechnique de Toulouse et l'Institut polytechnique de Paris.

<sup>8</sup> Cf. le titre II du livre III du code de la recherche pour les EPST (CNRS, Ined, Inrae, Inria, Inserm, IRD) et le chapitre III du titre III du livre III du code de la recherche pour les deux Epic.

## ÉLÉMENTS DE DÉFINITION ET DE CONTEXTE

La notion de **trésorerie** se rapporte aux disponibilités de l'établissement. Elle est constituée de toutes les ressources en caisse<sup>9</sup>. Sous l'angle comptable, la trésorerie équivaut au solde des comptes financiers<sup>10</sup>. La trésorerie à l'ouverture de l'exercice et la variation de trésorerie permettent de déterminer le solde de trésorerie à la clôture de l'exercice.

Le montant de la trésorerie correspond par ailleurs au fonds de roulement de l'établissement, corrigé de son besoin en fonds de roulement. Le **fonds de roulement** (FDR) s'entend au bilan de l'établissement comme l'excédent des ressources stables (financements reçus, résultat, provisions, emprunts) sur les actifs immobilisés (emplois durables : constructions, matériels, etc.)

Le **besoin en fonds de roulement** (BFR) mesure les ressources mises en œuvre pour couvrir le décalage des flux, entre dépenses et recettes. Il correspond aux créances auprès des clients, desquelles sont déduites les dettes à court terme. Lorsqu'il est négatif, il complète la trésorerie. On parle alors aussi de dégageant de fonds de roulement. Au bilan de l'établissement, le BFR se compose de l'actif circulant (stocks, créances, charges constatées d'avance) et, au passif, des dettes non financières (dettes fournisseurs, dettes fiscales, avances, dettes pour comptes de tiers, produits constatés d'avance). Liées à des opérations courantes, « *les dettes non financières sont des passifs dont l'échéance et le montant sont fixés de façon précise* »<sup>11</sup>. Parmi les dettes non financières, les *Avances et acomptes reçus* comptabilisent en particulier les avances sur financements et subventions (compte 44191)<sup>12</sup>, les revenus annuels issus d'une dotation non consommable<sup>13</sup> ainsi que les avances sur clients et étudiants créditeurs (comptes 419).

On distingue la trésorerie dite « fléchée » et la trésorerie dite « libre d'emploi ». La **trésorerie fléchée** fait référence à des recettes ayant une utilisation prédéterminée par le financeur, destinées à des dépenses explicitement identifiées. La **trésorerie libre d'emploi** est constituée de la part de la trésorerie pouvant être librement mobilisée pour toute dépense. Pour en déterminer le montant, il est nécessaire d'identifier les éléments qui gagent la trésorerie, comme c'est le cas en particulier pour les opérations pluriannuelles.

La trésorerie est un indicateur utilisé pour l'analyse et le pilotage budgétaire des établissements. Il constitue l'un des éléments de suivi de leur santé financière. Dans un but de comparaison entre établissements, le **ratio de trésorerie** rapporte les disponibilités de l'établissement à ses charges. À partir de l'exercice 2025, le calcul du ratio de trésorerie des

---

<sup>9</sup> Cf. le recueil des normes comptables pour les établissements publics, organismes visés aux 4° à 6° de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), juillet 2023, norme n° 10 sur les composantes de la trésorerie, pp.126 à 132.

<sup>10</sup> Cf. le fascicule n° 10 de l'instruction comptable commune du 3 décembre 2024 (Bofip-GCP-240027), p. 234.

<sup>11</sup> Cf. le recueil des normes comptables pour les établissements publics du Conseil de normalisation des comptes publics, *op. cit.*, norme n° 12 sur les passifs non financiers, juillet 2023, p. 154.

<sup>12</sup> L'instruction comptable commune (*op. cit.*) précise, s'agissant du compte 4419 *Avances*, que « *les fonds éventuellement versés par le financeur [...] avant l'acquisition du droit octroyant la subvention [...] sont considérés comme des avances et sont donc comptabilisés au crédit du compte 44191 [...]* ».

<sup>13</sup> L'instruction comptable commune prévoit (compte 441932) qu'« *une dotation non consommable est constituée d'actifs devant être conservés au patrimoine de l'organisme et dont seuls les revenus sont utilisés* ».

universités exprimé en nombre de jours de fonctionnement tient compte des crédits de paiement hors investissement et non plus des charges décaissables. Ce ratio est désormais l'un des trois indicateurs de la soutenabilité des budgets et comptes financiers des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP). Le seuil de soutenabilité est atteint lorsque l'établissement dispose d'une trésorerie de plus de 30 jours<sup>14</sup>.

Les flux financiers entre l'État et ses opérateurs sont neutralisés dans le périmètre des administrations publiques (APU) : une accumulation de trésorerie chez un opérateur ne minore pas la dépense publique, ni n'affecte directement la soutenabilité de la dette publique, appréciée à l'échelle de l'ensemble des APU. Sur le plan de la comptabilité nationale, la trésorerie détenue par les établissements ne modifie pas le niveau global de la dépense publique.

Toutefois, s'agissant des financements reçus de l'État, le décalage entre versement des avances aux établissements et date d'utilisation des fonds pose la question de la **dépense publique** : il est en effet de saine gestion de calibrer les moyens financiers en fonction des besoins réels de l'établissement, en cherchant à limiter les excédents de trésorerie.

---

<sup>14</sup> Décret n° 2024-1108 du 2 décembre 2024, relatif au budget et au régime financier des EPSCP, modifiant notamment l'article R. 719-61 du code de l'éducation, et arrêté du 5 décembre 2024 relatif aux seuils de soutenabilité budgétaire des EPSCP du ministère chargé de l'enseignement supérieur. L'application rétroactive de ce nouveau critère aurait conduit à ce qu'un seul EPSCP en 2024 n'atteigne pas le seuil fixé.

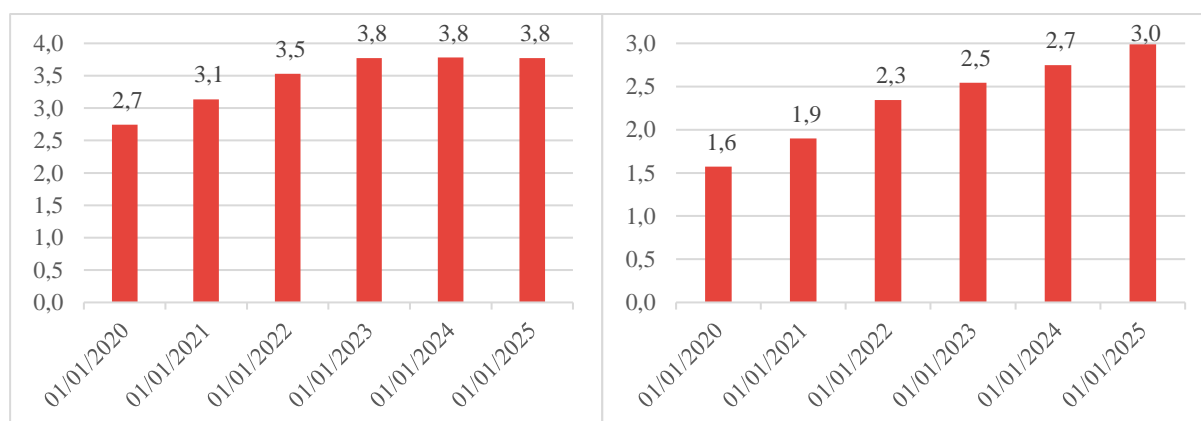
# 1 UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DE LA TRÉSORERIE, CONSÉQUENCE D'UN RECOURS CROISSANT AUX FINANCEMENTS SUR APPELS A PROJETS

La trésorerie des universités et des établissements publics de recherche s'est accrue au cours des cinq dernières années, principalement sous l'effet de l'augmentation des avances et acomptes reçus à la suite d'appels à projets et à manifestation d'intérêt.

## 1.1 La progression notable de la trésorerie des établissements

Les universités (+ 37,6 %) comme les établissements publics de recherche (+ 90,2 %) ont connu depuis 2020 une substantielle progression de leur trésorerie. Au total, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et le 1<sup>er</sup> janvier 2025, celle-ci a augmenté de près de 2,5 Md€ (+ 1,1 Md€ pour les universités, + 1,4 Md€ pour les établissements publics de recherche).

**Graphique n° 1 : évolution de la trésorerie des universités (à gauche) et des établissements publics de recherche (à droite) entre 2020 et 2025, en Md€**



Source : Cour des comptes, d'après les comptes financiers des établissements. Sauf mention contraire, les données présentées dans les graphiques sont celles des 71 établissements du périmètre de l'enquête (63 universités et huit établissements publics de recherche), dont la liste figure dans l'annexe n° 1 du rapport.

À l'ouverture de l'exercice 2025, le montant moyen de trésorerie avoisinait ainsi 60 M€ par université (contre 43,5 M€ cinq ans auparavant) et s'élevait à 373,7 M€ par établissement public de recherche (contre 196,4 M€ au 1<sup>er</sup> janvier 2020). La situation des organismes concernés se caractérise toutefois par une grande hétérogénéité. Le niveau de leur trésorerie s'inscrit en effet dans un rapport d'un à 28 pour les universités<sup>15</sup> et dans une échelle d'un à 108 pour les établissements publics de recherche<sup>16</sup>.

À la même date, la trésorerie des 63 universités dont la situation a été examinée dans le cadre de l'enquête représentait 100 jours de charges décaissables (ratio stable sur quatre ans) et celle des huit établissements publics de recherche examinés, 154 jours (+ 27 % en quatre ans). Relevées à la clôture des exercices et comprises entre trois mois et cinq mois, ces données traduisent un niveau confortable de trésorerie.

<sup>15</sup> Entre la trésorerie de l'université du Mans et celle de Sorbonne Université.

<sup>16</sup> Entre la trésorerie de l'Ined et celle du CNRS.

**Graphique n° 2 : évolution de la trésorerie exprimée en nombre de jours de charges décaissables**

Source : Cour des comptes, d'après les comptes financiers des universités et établissements publics de recherche de l'enquête.

Les montants et les variations mensuels de trésorerie sont suivis au fil de l'année par l'établissement et présentés, pour information, aux membres de l'organe délibérant, lors du vote du compte financier<sup>17</sup>. Cette trésorerie abondante et le mécanisme de versement, en plusieurs fractions durant l'exercice, de la principale ressource que constitue la subvention pour charges de service public (SCSP), ne prémunissent pas les établissements du risque d'une rupture de disponibilités en cours d'année, mais permettent de l'atténuer. Un ratio supérieur à 30 jours les protège d'une éventuelle rupture de trésorerie lors du mandatement de la paye.

## 1.2 Une augmentation sans lien avec l'évolution de la subvention pour charges de service public

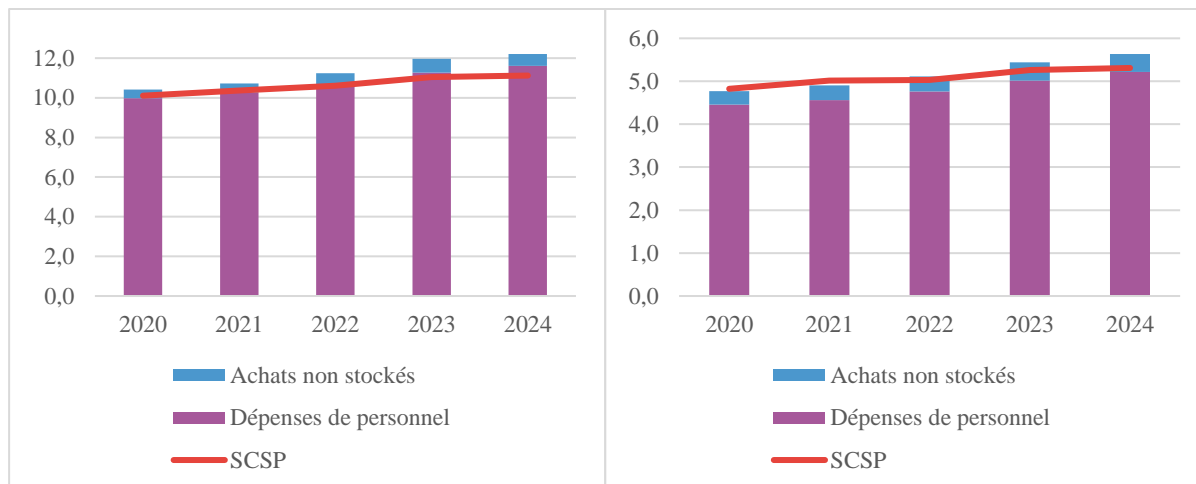
La SCSP constitue une subvention globalisée de l'État à ses opérateurs, destinée à couvrir indistinctement des dépenses de personnel et de fonctionnement et, le cas échéant, des dépenses d'investissement.

Entre 2020 et 2024, la SCSP a augmenté de 10 % (soit + 1 Md€ au bénéfice des universités et + 0,5 Md€ pour les établissements publics de recherche figurant dans l'échantillon). Il ne faut cependant pas déduire de l'analyse comparée de l'évolution de la subvention pour charges de service public et de la trésorerie que la SCSP aurait été surcalibrée. En effet, sur la même période, la progression des dépenses de personnel et des achats non stockés<sup>18</sup> a été plus dynamique que celle de la SCSP (les dépenses correspondantes ont augmenté respectivement de + 1,8 Md€ et de + 0,9 Md€).

<sup>17</sup> Le suivi infra annuel est retracé dans le tableau budgétaire n° 7 des universités et dans le tableau n° 6 des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST). Cependant ces tableaux ne figurent pas systématiquement parmi les pièces jointes au compte financier scellé dans l'infocentre EPN.

<sup>18</sup> Solde créditeur du compte 7411 pour la SCSP, solde débiteur des comptes 631, 632, 633 et 64 pour les dépenses de personnel et solde débiteur du compte 606 pour les achats non stockés de matières et fournitures (dont électricité, gaz, chauffage sur réseau).

**Graphique n° 3 : évolution de la SCSP au regard des dépenses de personnel et des achats non stockés pour les universités (à gauche) et les établissements publics de recherche (à droite), en Md€**



Source : Cour des comptes, d'après les comptes financiers. Les dépenses de personnel incluent les dépenses correspondant aux agents contractuels.

En 2024, la SCSP des universités était inférieure au montant des dépenses de personnel, tandis que, parmi les établissements publics de recherche, les montants de la SCSP et des dépenses de personnel étaient proches. Entre 2020 et 2024, la part des dépenses de fonctionnement couverte par la SCSP a régressé, une partie d'entre elles étant financée par des ressources propres. La progression de la SCSP n'explique pas la progression de la trésorerie des établissements.

Si elle n'avait pas été érodée par l'accroissement de la masse salariale (de respectivement + 16,5 % et + 17 % entre 2020 et 2024, conséquence de la revalorisation du point d'indice et plus globalement des rémunérations) et par le renchérissement du coût des fluides, la progression de la trésorerie aurait pu être encore plus massive.

Entre 2020 et 2024, le résultat de l'activité des universités s'est dégradé progressivement, passant de 309 M€ en 2020 à - 153 M€ en 2024 (- 462 M€). Le résultat de l'activité des établissements de recherche a évolué de manière plus erratique. Il est passé de - 15 M€ en 2020 à 325 M€ en 2021, 63 M€ en 2022, - 129 M€ en 2023 puis - 27 M€ en 2024. L'évolution de la capacité d'autofinancement (CAF) a suivi la même tendance que le résultat : pour les universités, elle a reculé de 67 % entre 2020 (569 M€) et 2024 (190 M€). Plus irrégulière, la CAF des établissements de recherche a dans le même temps décliné de 29 %, passant de 343 M€ en 2020 à 243 M€ en 2024 (cf. les annexes n° 2 et 3).

Ces données globales masquent cependant une forte hétérogénéité des situations parmi les universités et les établissements publics de recherche (cf. l'annexe n° 2).

### **1.3 Un accroissement porté par une hausse massive des avances et acomptes reçus**

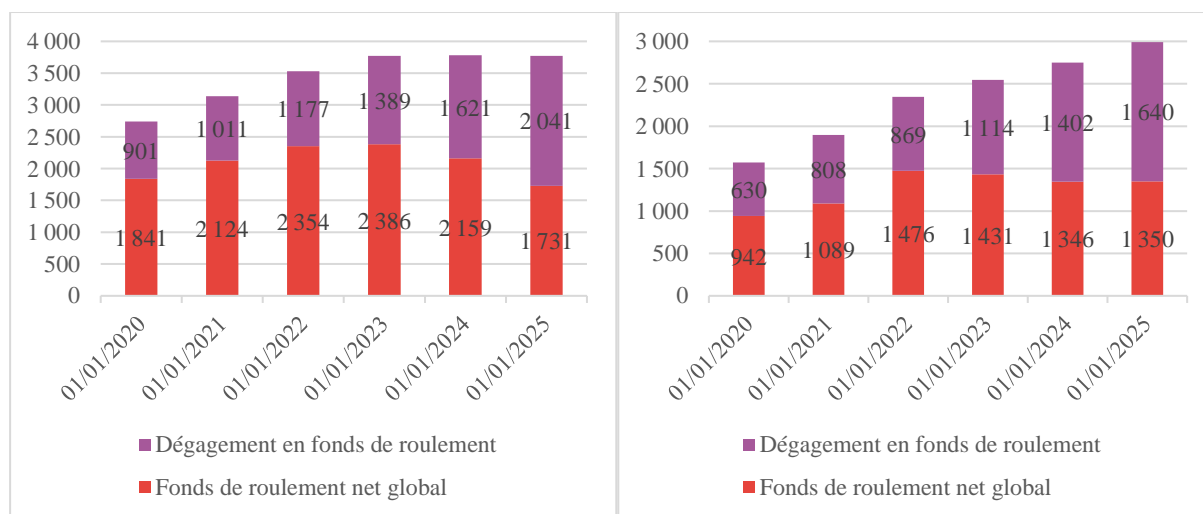
La progression de la trésorerie est la conséquence de la hausse des avances et acomptes reçus, comptabilisés au bilan des établissements et dans le besoin en fonds de roulement.

### 1.3.1 L'impact de la diminution du besoin en fonds de roulement

Le montant de la trésorerie correspond au fonds de roulement (FDR), corrigé du besoin en fonds de roulement (BFR, cf. les éléments de définition présentés *supra*). En l'espèce, une variation significative à la baisse du besoin en fonds de roulement est la principale cause de l'accroissement de la trésorerie.

Pour simplifier la lecture de la trésorerie et de son évolution, le BFR (ici continûment négatif) est identifié dans les graphiques présentés ci-après comme le « dégage­ment en fonds de roulement »<sup>19</sup>.

**Graphique n° 4 : évolution de la composition de la trésorerie au bilan des universités (à gauche) et des établissements publics de recherche (à droite), en M€**



Source : Cour des comptes, d'après les comptes financiers

À l'issue de la période sous revue, le dégage­ment en fonds de roulement entré dans la composition de la trésorerie des universités à hauteur de 54 % (contre 33 % cinq ans auparavant) et dans celle des établissements de recherche pour 55 % (contre 40 % auparavant).

Si le montant du fonds de roulement des établissements s'est accru dans un premier temps, il a régressé à partir de 2024 au sein des universités et depuis 2023 dans les établissements publics de recherche, corrélativement à la dégradation du résultat de l'activité (cf. *supra* et l'annexe n° 3). Il a cependant fléchi moins vite que n'a progressé le dégage­ment en fonds de roulement des établissements de recherche. Sa diminution a été plus nette s'agissant des universités, occasionnant une stabilisation du montant de leur trésorerie.

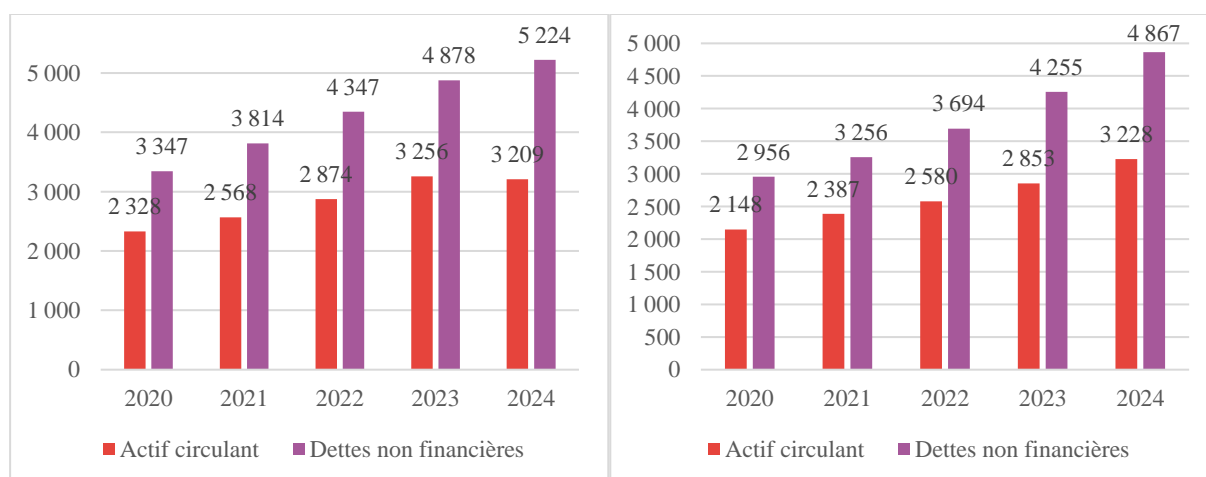
<sup>19</sup> Cf. *supra*, « éléments de définition et de contexte ».

### 1.3.2 L'accroissement significatif des avances et acomptes reçus dans le cadre des appels à projets

Le besoin en fonds de roulement résulte des décalages entre encaissements et décaissements liés à l'activité. Au bilan de l'établissement, il se compose de l'actif circulant et, au passif, des dettes non financières (dont les *Avances et acomptes reçus*, cf. les éléments de définition présentés *supra*).

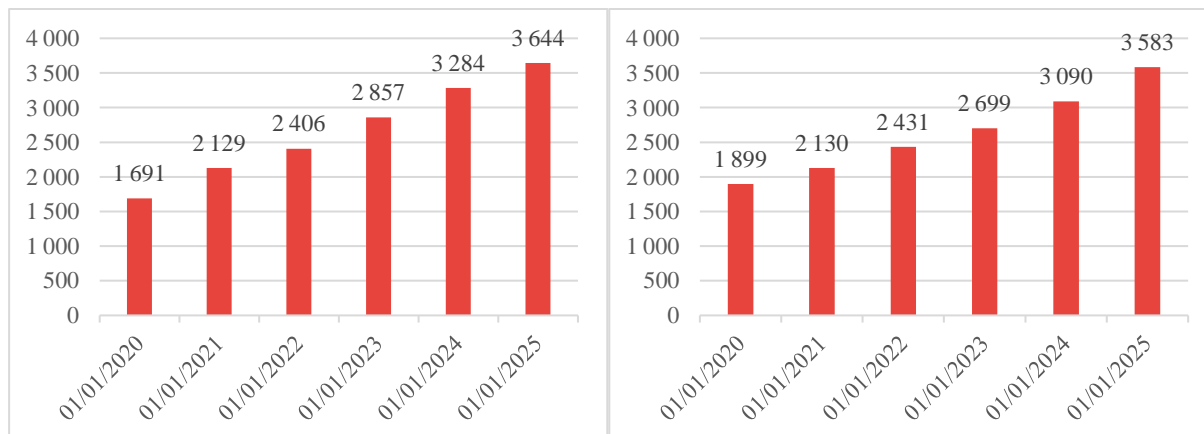
Entre 2020 et 2024, la progression des dettes non financières a été notable : elle a atteint + 1,9 Md€ pour les universités, comme pour les établissements de recherche (soit respectivement + 56 % et + 65 %). Dans le même temps, l'augmentation de l'actif circulant a été inférieure en volume de près de moitié (+ 0,9 Md€ pour les universités, + 1,1 Md€ pour les établissements publics de recherche).

**Graphique n° 5 : évolution de l'actif circulant et des dettes non financières au bilan des universités (à gauche) et des établissements publics de recherche (à droite), en M€**



Source : Cour des comptes, d'après les comptes financiers

Ainsi, la baisse du BFR est la conséquence de l'augmentation des dettes non financières. Plus précisément, parmi ces dettes courantes, la catégorie des *Avances et acomptes reçus* a connu une hausse massive. Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et le 1<sup>er</sup> janvier 2025, cette hausse a atteint près de 2 Md€ pour les universités (+ 116 %) et près de 1,7 Md€ pour les établissements de recherche (+ 89 %). L'annexe n° 4 montre que le niveau et l'évolution de ces avances et acomptes sont fortement différenciés selon les types d'universités : établissements labellisés IDEX (initiative d'excellence), universités labellisées I-Site (initiative science, innovation, territoires, économie), autres universités.

**Graphique n° 6 : évolution des avances et acomptes reçus au bilan des universités (à gauche) et des établissements publics de recherche (à droite), en M€**

Source : Cour des comptes, d'après les comptes financiers

Les avances et acomptes reçus comptabilisent en particulier les avances sur financements et subventions (cf. les éléments de définition présentés *supra*).

Les montants crédités sont destinés à être soldés dès lors que les conditions sont remplies pour l'émission des titres de recette définitifs par l'établissement. Dans cette attente, les sommes restent inscrites parmi les dettes non financières et entrent dans le calcul du besoin en fonds de roulement.

L'examen des états de développement des soldes montre que l'évolution des avances et acomptes reçus résulte principalement du versement de financements aux établissements, à la suite d'appels à projets et d'appels à manifestation d'intérêt.

#### 1.4 Une diminution de la trésorerie potentiellement libre d'emploi

Seule une fraction de la trésorerie des établissements est libre d'emploi. L'utilisation de la plus grande partie est fléchée. C'est le cas notamment des recettes encaissées et non consommées intégralement, des restes à décaisser sur opérations autofinancées, des encaissements et décaissements sur opérations non budgétaires (dépôts et cautionnements, opérations pour le compte de tiers) et d'autres encaissements exceptionnels.

La détermination du montant de la trésorerie libre d'emploi nécessite calculs et retraitements, qui font l'objet d'enquêtes conduites chaque année auprès des établissements par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (cf. *infra*). Le caractère pluriannuel des opérations menées par les universités et les établissements publics de recherche rend en effet délicate cette détermination à l'aide des seuls documents du compte financier<sup>20</sup>.

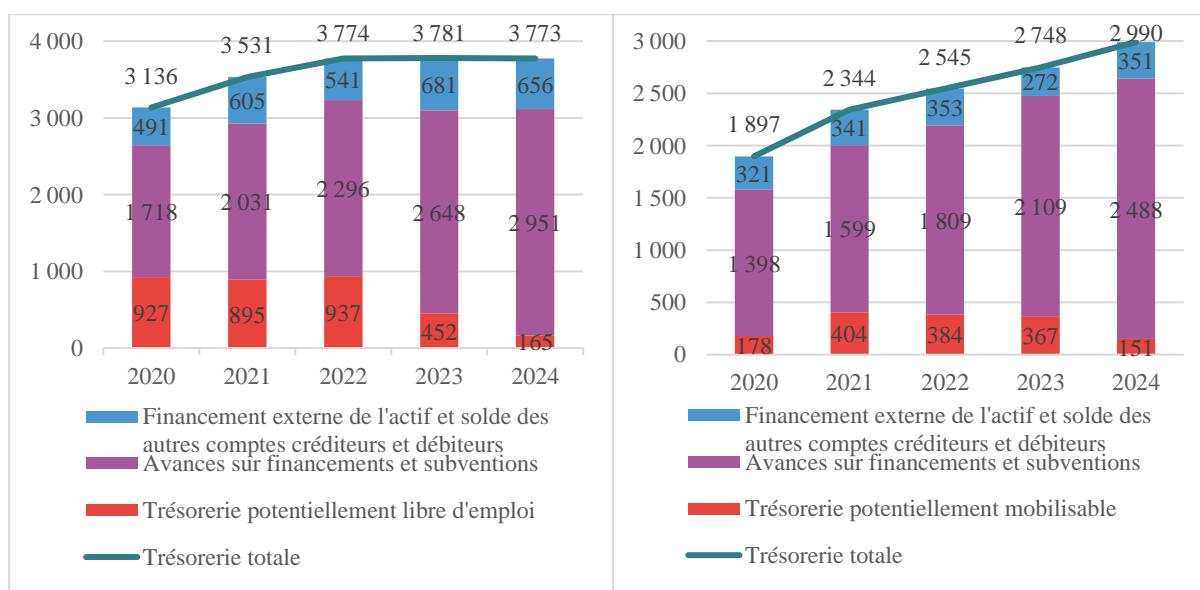
Dans le cadre de l'analyse de l'exécution du budget de l'État en 2024, la Cour a réalisé une approximation de la trésorerie « potentiellement mobilisable » d'un échantillon de 163 opérateurs de la mission *Recherche et enseignement supérieur*. Cette évaluation a été conduite en retranchant de la trésorerie globale le solde des comptes 4419 *Avances*, des

<sup>20</sup> S'agissant des EPSCP, les tableaux n° 9 et 10 du compte financier, qui traitent des opérations pluriannuelles, ne sont pas systématiquement joints aux comptes financiers déposés dans l'infocentre des établissements publics nationaux.

comptes 467 *Autres comptes créditeurs et débiteurs*<sup>21</sup> et du compte 101 *Financements non rattachés à des actifs déterminés – État*. Si elle ne rend pas compte de la réalité complète de la situation des établissements concernés, faute d’avoir pu retraiter certaines données pluriannuelles, cette estimation a permis de dégager une tendance à l’augmentation du montant et de la part pouvant être considérée comme gagée de la trésorerie des établissements et, corrélativement, une diminution de la part et du montant de leur trésorerie potentiellement libre d’emploi.

Transposée aux 71 établissements figurant dans l’échantillon de l’enquête dont est issu le présent rapport, cette méthode confirme l’attrition de leur trésorerie potentiellement libre d’emploi (qui a diminué d’environ 800 M€ au total) et l’augmentation du montant des acomptes et avances reçus (+ 2,3 Md€).

**Graphique n° 7 : évolution de la trésorerie potentiellement libre d’emploi des universités (à gauche) et des établissements publics de recherche (à droite), en M€**



Source : Cour des comptes, d’après les comptes financiers

À la clôture de l’exercice 2024, la trésorerie potentiellement libre d’emploi représentait 4 % de la trésorerie globale des universités et 5 % de celle des établissements publics de recherche (contre respectivement 30 % et 9 % à l’issue de l’exercice 2020).

Cependant, la démarche conduite dans le cadre de l’analyse de l’exécution du budget de l’État en 2024, qui a été ici reproduite sur un périmètre d’établissements différent, est fondée sur les données de la comptabilité générale, et non sur celles de la comptabilité budgétaire, ce qui conduit probablement à sous-estimer la part libre d’emploi de la trésorerie des établissements.

<sup>21</sup> L’instruction comptable commune ici applicable prévoit que « les fonds éventuellement versés par le financeur [...] avant l’acquisition du droit octroyant la subvention [...] sont considérés comme des avances [...] ». Sont comptabilisés aux comptes 467 les opérations effectuées « avec des tiers pour lesquels aucun compte n’est dédié [...] ». Ces comptes ont vocation à être soldés rapidement par l’organisme ».

---

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*De 2020 à 2025, les universités et les établissements publics de recherche ont connu une substantielle progression de leur trésorerie (+ 2,5 Md€, soit + 58 %). Cette hausse est sans lien avec la progression de la subvention pour charges de service public reçue de l'État, qui a progressé moins vite que les charges qu'elle couvre.*

*La progression de la trésorerie est liée à l'accroissement significatif des avances et acomptes reçus dans le cadre des appels à projets (+ 3,6 Md€, soit + 100 %).*

*Pour autant, les établissements dont la situation a été examinée dans le cadre de l'enquête ont vu leur trésorerie potentiellement libre d'emploi diminuer.*

---

## **2 UNE ACCUMULATION D'AVANCES ET ACOMPTES REÇUS QUI AFFECTE LA COMPREHENSION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES ÉTABLISSEMENTS**

L'État soutient la recherche et les investissements des universités et établissements publics de recherche au travers de financements concurrentiels. Les unes et les autres sont lauréats d'un nombre croissant d'appels à projets. Les conventions de financement et les pratiques comptables contribuent à une accumulation d'avances et d'acomptes, ce qui complique l'analyse de la situation financière des établissements.

### **2.1 L'accroissement des financements issus de multiples appels à projets**

Confrontés à une faible progression de leurs financements récurrents, la plupart des établissements ont fortement augmenté leurs réponses aux appels à projets (AAP) et appels à manifestation d'intérêt (AMI) qui sont lancés par les différents financeurs publics de la recherche. Ces guichets leur permettent principalement de financer leurs activités de recherche, mais également de faire évoluer leur offre de formation et de lancer de nouveaux programmes immobiliers de construction ou de rénovation.

Ces aides sont attribuées :

- 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 ;
- à l'échelle nationale, par le canal des appels à projets principalement lancés par l'Agence nationale de la recherche (ANR), qui constitue la principale source de financement des projets de recherche, mais également à travers les programmes d'investissement d'avenir (PIA) et le plan France 2030. Ces plans d'investissement ont permis de financer des infrastructures de recherche dans le cadre des programmes *Initiatives d'excellence* (Idex) et *Initiatives sciences, innovation, territoires, économie* (I-Site), ainsi que des projets de filières stratégiques ;
- au niveau local, *via* les financements des collectivités territoriales : ces financements sont principalement alloués par les régions au travers des contrats de plan État-région (CPER)

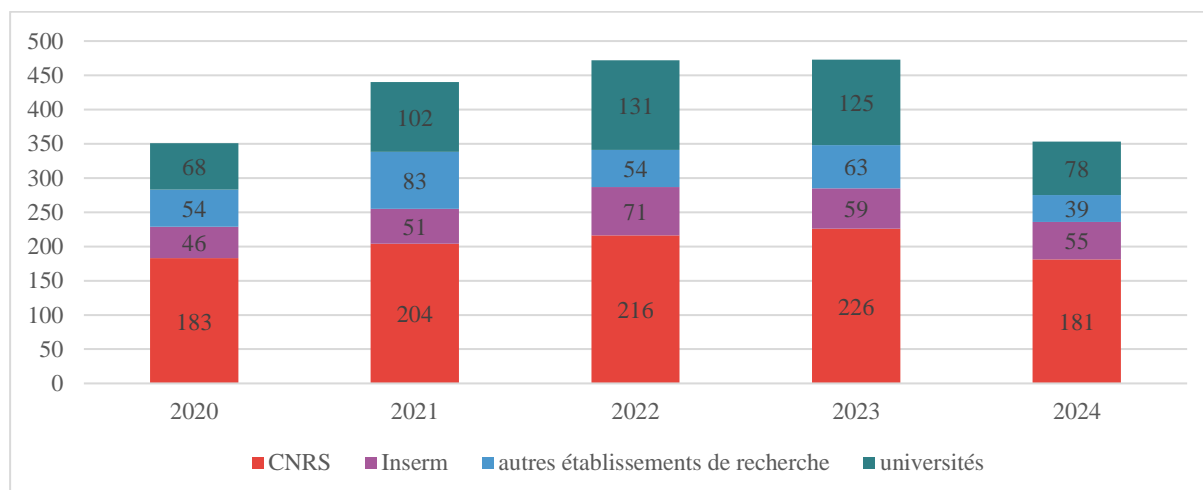
pour financer des projets immobiliers et les plateaux techniques de laboratoires, ainsi que des subventions par appels à projets.

Les financements nationaux (y compris ceux provenant des collectivités territoriales) constituent la part prépondérante des financements attribués aux établissements en matière de recherche, de soutien à la vie étudiante et d'investissements immobiliers.

### 2.1.1 Les financements européens

Les établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche sont financés au niveau européen principalement à travers les programmes consacrés à la recherche, les fonds structurels et le programme Erasmus+. Les financements compétitifs consacrés 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 attribués au niveau national. Ce programme-cadre constitue la principale source de financement de la recherche au niveau européen. Les financements correspondants ont constamment progressé depuis 2020, sauf en 2024, pour des raisons que l'enquête n'a pas permis d'établir.

**Graphique n° 8 : financements *Horizon 2020* et *Horizon Europe* en M€**



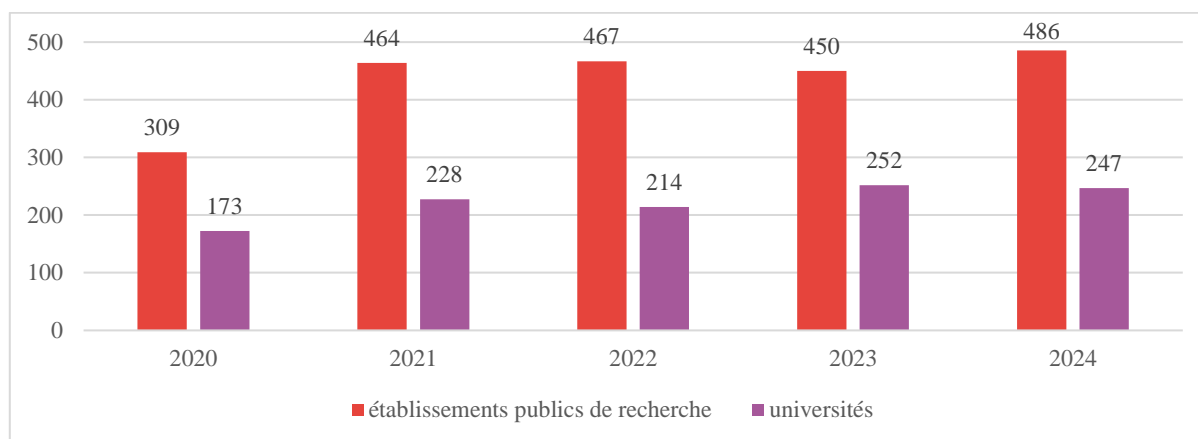
Source : Cour des comptes, d'après les données de la commission européenne, fichiers opendata des projets lauréats et entités participantes dans le programme *Horizon 2020* (programme de 2014 à 2020) et dans le programme *Horizon Europe* (2021-2027), financement de la recherche de l'UE. Fin de la période couverte 12 février 2025. Autres établissements de recherche : Ifremer, BRGM, IRD, Ined, Inria, Inrae

Les financements *Horizon Europe* bénéficient majoritairement aux établissements publics de recherche et principalement au CNRS et à l'Inserm. Quarante universités du panel en ont également bénéficié en 2024. Douze de ces établissements ont concentré plus de 70 % des financements. Cette particularité est une constante sur l'ensemble de la période d'exécution du programme.

## 2.1.2 Les financements nationaux

Conformément à la loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030, le budget d'intervention de l'Agence nationale de la recherche est passé de 672 M€ en 2018 à 1,19 Md€ en 2023. L'augmentation des crédits accordés par l'ANR aux universités et aux établissements publics de recherche entre 2020 (481,6 M€) et 2024 (732,7 M€, soit + 52 %), est cohérente avec l'évolution observée dans les comptes des établissements.

**Graphique n° 9 : évolution des montants alloués (AE) par l'ANR aux universités et aux établissements public de recherche depuis 2020 (en M€, y compris les parts préciput gestionnaire et laboratoire)**



Source : Cour des comptes, d'après les données de l'ANR

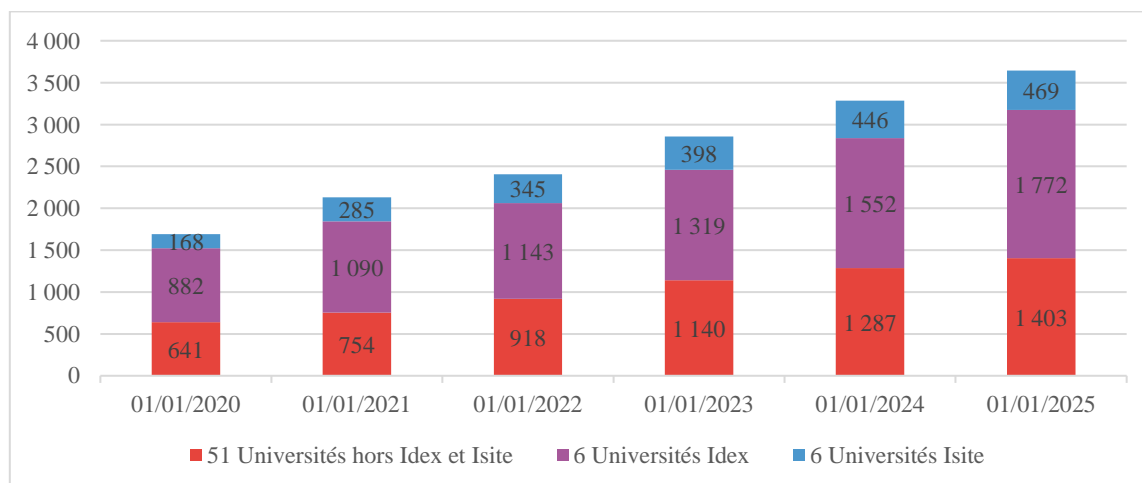
Ces financements sont complétés par les actions portées par les différents programmes d'investissement d'avenir et le plan France 2030 en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les premiers PIA ont attribué des financements massifs aux universités sous forme de dotations non consommables, dans le cadre des dispositifs de labellisation Idex et I-Site et par le canal du plan Campus. Au travers des PIA et de France 2030, l'enveloppe allouée aux dispositifs supervisés par le comité de pilotage ministériel « Enseignement supérieur » est de 6 124 M€, dont 3 Md€ d'investissements en dotations non consommables (IDNC) à ce jour. Celle allouée au comité de pilotage ministériel « Formation et enseignement » est de 1 942 M€, dont 1 497 M€ consacrés au dispositif *Compétences et métiers d'avenir* (CMA), dont l'objet est la mise en place de formations correspondant aux compétences utiles à la France de 2030 et au-delà.

Avec France 2030, au travers des Programmes et équipements prioritaires de recherche (PEPR), les établissements publics de recherche (surtout les cinq principaux : CNRS, CEA, Inserm, Inria, Inrae) ont bénéficié de programmes spécifiques pour 4 Md€ (PEPR Recherche à risque, PEPR des agences de programmes), selon les données transmises par le secrétariat général pour l'investissement (SGPI).

Le SGPI souligne les fortes différences sur les guichets PIA et France 2030 entre établissements aguerris (notamment les établissements labellisé Idex), désormais dotés de cellules spécifiques chargées de préparer les réponses aux appels à projets, et les établissements de plus petite taille, moins bien armés pour répondre de manière aussi professionnelle aux AAP. De fait, l'analyse des résultats des 63 universités du panel met en évidence un écart significatif

entre les établissements labellisés Idex et I-Site, qui concentrent 62 % des avances et acomptes reçus, et les autres universités. Cette répartition est restée similaire durant les six exercices examinés, tandis que le montant des avances et acomptes reçus a augmenté.

**Graphique n° 10 : évolution et répartition des avances et acomptes reçus par les universités labellisées et non labellisées (en M€)**



Source : Cour des comptes, d'après comptes financiers des établissements

Les établissements labellisés bénéficient ainsi plus massivement de financements sur appels à projets que les autres universités. L'analyse des montants moyens d'acomptes et avances par établissement illustre cet écart : au début de l'exercice 2025, ce montant s'établissait à près de 300 M€ pour les universités labellisées Idex, soit plus de 10 fois le montant moyen par établissement des universités non labellisées (cf. le tableau figurant dans l'annexe n° 4).

### 2.1.3 Les financements des contrats de plan État-région en faveur des investissements immobiliers et de recherche

Selon la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (Sies), le financement par les collectivités territoriales de l'enseignement supérieur et de la recherche représentait 1,4 Md€ en 2022<sup>22</sup>. Conséquence de leur rôle de chef de file, les régions 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 trois dernières générations de CPER ont constitué une importante source de financements pour les investissements en faveur de l'immobilier universitaire. Dans le cadre des CPER 2015-2020, l'État a apporté environ 925 M€<sup>23</sup> et les régions plus de 1 Md€. Les autres catégories de collectivités (départements, agglomérations, communes) ont également

<sup>22</sup> Enquête menée par le Sies auprès des collectivités territoriales et groupements de communes concernés (régions, départements, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à financement propre de plus de 50 000 habitants et communes de plus de 30 000 habitants).

<sup>23</sup> Cour des comptes, *L'immobilier universitaire – Du défi de la croissance à celui du transfert de propriété*, rapport public thématique, octobre 2022.

contribué au financement de l'immobilier universitaire pour un montant total significatif, estimé à 350 M€, ce qui représente 26 % de l'effort global des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Pour les CPER 2021-2027, l'examen des maquettes de contractualisation montre que le financement par les régions de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation dépassera 1,6 Md€ et représentera plus de 40 % du total des financements qui y seront consacrés (3,7 Md€).

## 2.2 Un portefeuille de projets en cours en augmentation qui génère une accumulation d'avances et acomptes

### 2.2.1 Des projets plus nombreux s'étalant sur une plus longue période

L'augmentation des financements octroyés par le canal des guichets européens, nationaux et locaux s'est traduite par une hausse du nombre de projets en cours au sein des établissements. Plusieurs phénomènes expliquent cet accroissement :

- les établissements sont lauréats d'un plus grand nombre de projets pour des montants plus importants : entre 2018 et 2025, le nombre de projets financés par l'ANR est passé de 1 471 à 2 093 (soit une hausse de 42 %) et le financement moyen par projet est passé de 352 000 € à 439 000 € (+ 25 %) ;
- ils rencontrent de plus en plus de difficultés à tenir les délais initialement prévus. Des prolongations sont ainsi régulièrement demandées pour tenir compte des aléas affectant la conduite des projets (prolongations d'une durée moyenne de 10 mois<sup>24</sup>) ;
- la durée prévisionnelle de la plupart des projets financés est supérieure à 36 mois. Dans le cadre de la LPR et pour répondre aux besoins des chercheurs, l'ANR a, à compter de 2022, porté cette durée à 60 mois. La majorité des projets de recherche financés dans le cadre des programmes d'investissement d'avenir font l'objet d'un financement par dotations décennales. Ce principe est également appliqué dans le cadre du plan France 2030 pour les PEPR. L'ANR dispose également d'une action *Enseignement supérieur, recherche et innovation* (ESRI), participant du volet structurel de France 2030. Les projets correspondants connaissent un cycle de décaissement de sept ans environ.

Il résulte de cet ensemble d'éléments que le nombre de projets en cours au sein des établissements augmente chaque année. C'est le cas par exemple du BRGM<sup>25</sup>, dont le contrôle par la Cour a montré qu'il faisait face à un « reste à faire sur projets » de plus en plus important. Le CNRS est, à une bien plus vaste échelle, confronté au même phénomène, ce dont atteste la sous-exécution massive et systématique des dépenses budgétées, comprise entre 300 M€ et 700 M€ par an sur une période de dix ans (442 M€ en 2023)<sup>26</sup>.

Cette croissance très importante du portefeuille de projets, que connaissent de nombreux établissements, fait peser sur certains le risque de ne plus être en capacité de faire face à leurs

<sup>24</sup> À partir des données annuelles fournies par l'ANR sur l'échantillon d'établissements.

<sup>25</sup> Cour des comptes, *Le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), exercices 2019 à 2024*, observations définitives, juillet 2025.

<sup>26</sup> Cour des comptes, *Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), exercices 2013 à 2023*, observations définitives, mars 2025.

engagements. Dans certains établissements, la gestion « administrative » des contrats n'arrive plus à suivre et des difficultés d'hébergement des équipes concernées se font jour. Certains dirigeants envisagent de renoncer à concourir à des appels d'offres afin de ne pas voir ce portefeuille croître de manière disproportionnée par rapport aux ressources dont ils disposent.

### **2.2.2 Les avances et acomptes reçus, des sommes importantes mais définitivement acquises seulement à l'achèvement du projet**

Les financements sur appel à projets sont versés aux établissements selon des calendriers définis dans les conventions signées avec les financeurs. Les montants des avances et des acomptes sont fixés en pourcentages du montant de la subvention totale. Les règles varient en fonction des financeurs.

Les projets financés dans le cadre du programme *Horizon Europe* relèvent principalement de deux catégories - Actions d'innovation (IA) et Actions de recherche et d'innovation (RIA) – et bénéficient de financements compris entre 4 et 10 M€. Même si les budgets et la durée des projets peuvent varier considérablement, la gestion de la trésorerie suit toujours les mêmes règles (celles en vigueur dans le cadre du programme *Horizon 2020* ont été reprises sans changement notable dans le cadre du programme *Horizon Europe*). Les règles générales et les standards à suivre par les consortiums de projet sont définis dans la convention de subvention de l'UE (*Grant Agreement*), signée par tous les bénéficiaires. En pratique, elles prévoient le calendrier de paiements suivant :

- le premier paiement, appelé préfinancement, est versé au début ou juste avant le démarrage du projet. Son montant est calculé de la façon suivante :  $\text{préfinancement} = 160 \% \times \text{montant total de la subvention} / \text{nombre de périodes de revue du projet}$ . Sur ce montant, 5 % du total de la subvention sont retenus par la Commission européenne pour le mécanisme d'assurance mutuelle (MIM), qui a pour objet de couvrir d'éventuels défauts de paiement. Si aucun défaut n'intervient, cette somme est reversée avec le paiement final. Les projets d'une durée supérieure à trois ans comportant deux étapes intermédiaires peuvent donc donner lieu à un préfinancement égal à 75 % de leur montant total ;
- des paiements intermédiaires sont effectués à la fin de chaque période de revue du projet. Ils sont calculés sur la base des coûts réels supportés par chaque partenaire pendant la période précédente. Les bénéficiaires ne peuvent recevoir un financement que pour les coûts validés par la Commission européenne ;
- un paiement final est versé à la clôture du projet. Des demandes de remboursement peuvent intervenir à ce stade de la part de la Commission, dans l'hypothèse où elle constate que certaines des dépenses réalisées ne l'ont pas été conformément à la convention.

Tous les paiements sont effectués au coordinateur du projet, qui est l'interlocuteur unique de la Commission. Le coordinateur doit ensuite reverser les montants dus aux autres membres du consortium, soit selon leur part respective de la subvention, soit selon les modalités prévues dans l'accord de consortium.

De la même manière, les conventions passées avec l'ANR prévoient que les sommes versées à l'établissement coordinateur ne lui sont acquises qu'au stade du versement final ou lors du recouvrement du trop-perçu. Pour l'ANR, jusqu'en 2025, les acomptes étaient tous égaux à 20 % du montant de la subvention, pour chaque versement. À l'examen de certaines

conventions, il apparaît que les versements intermédiaires sont calculés en fonction de l'avancement théorique du projet plutôt que selon les dépenses effectivement réalisées. Dans le cas des AAP France 2030 liés à l'enseignement supérieur, la formation et la recherche, l'acompte est généralement égal au montant de l'aide accordé divisé par le nombre d'années sur lesquelles il est prévu de réaliser le projet. Un projet courant sur sept années donne ainsi lieu au versement de sept acomptes représentant chacun 1/7<sup>e</sup> de l'aide prévue.

Les établissements reçoivent ainsi des avances importantes qui ne correspondent pas à la réalité du cadencement des décaissements qu'ils vont devoir réaliser. Ces décalages entre le temps de réception des premiers versements et les premiers décaissements, intervenant une fois que les recrutements ont été effectués et que l'équipe est en ordre de marche, peuvent être importants. Ils portent au début du projet pour l'essentiel sur la masse salariale.

Dès lors qu'ils doivent justifier leurs dépenses auprès du financeur et que des remboursements peuvent leur être demandés au stade de l'établissement du solde si certaines de ces dépenses sont rejetées, les établissements considèrent que, comme les avances, les acomptes qui leur sont versés ne leur sont pas acquis et n'émettent donc pas de titres de recette correspondant à ceux qu'ils ont perçus. En conséquence, les sommes en cause restent inscrites aux comptes 4419 ou 419 et sont prises en compte dans le calcul du BFR durant de nombreuses années, indépendamment de l'avancée du projet et du mandatement des dépenses auxquelles il donne lieu. Cette mécanique complique l'analyse du niveau et de la composition de la trésorerie des établissements.

### 2.2.3 Le préciput, un abondement de l'Agence nationale de la recherche à la libre disposition des établissements

Les financements accordés sur les programmes de recherche se répartissent entre le budget alloué au projet lui-même et les frais de gestion (correspondant à une fraction de l'aide destinée à couvrir les coûts de gestion administrative du projet), généralement attribués à l'établissement gestionnaire et à l'établissement hébergeur. Les recettes liées à la recherche étant fléchées, la contribution de ces financements à l'équilibre financier de l'établissement dépend de la marge dégagée sur les frais de gestion qui *in fine* abonde la trésorerie libre d'emploi. Certains établissements font valoir que les dépenses correspondant aux coûts de la gestion administrative des appels à projets de recherche ne seraient pas totalement couvertes par les frais de gestion. Cependant, en l'absence de traçabilité de ces fonds, il est difficile d'apprécier l'utilisation qui en est faite et leur impact éventuel sur la capacité d'autofinancement de l'établissement.

S'agissant de l'Agence nationale de la recherche, le système des frais de gestion fait l'objet d'un dispositif spécifique. Le code de la recherche prévoit en effet que, pour les projets de recherche financés par l'agence dans le cadre d'une procédure d'appel à projets, « un montant dénommé « préciput » est attribué aux établissements [concernés] pour financer leur stratégie scientifique ainsi que les coûts d'environnement et de gestion liés au projet »<sup>27</sup>. Le préciput, correspondant à 30 % des dépenses du projet, est réparti 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

---

<sup>27</sup> 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.

« hébergeur » (13,5 %), consacrée au coût et à la qualité de l'hébergement des équipes, et la part « site » (3 %), relative à la stratégie scientifique du site. Les parts gestionnaire et laboratoire sont intégrées dans le montant de l'aide attribuée et sont versées selon le calendrier prévisionnel indiqué dans les décisions de financement. Jusqu'en 2024, l'échéancier des parts « hébergeur » et « site » comprenait trois versements (45 % la première année, 35 % la deuxième et 20 % la troisième). Depuis 2025, il porte sur une durée de cinq ans et prévoit cinq versements correspondant chaque année à 20 % du préciput.

Le préciput entre dans la catégorie des subventions allouées sans conditions aux établissements. Dès lors, le droit est acquis dès l'envoi par l'ANR à l'université de la notification de la subvention. Pour autant, la méthode de comptabilisation du préciput varie d'un établissement à l'autre. Certains des établissements interrogés dans le cadre de l'enquête considèrent qu'il s'agit d'une recette fléchée au sens du recueil des règles budgétaires des organismes (RRBO), c'est-à-dire une recette affectée à une opération particulière devant faire l'objet d'un suivi spécifique<sup>28</sup>, qu'ils imputent au compte 741313. D'autres considèrent que, l'ANR ne demandant plus depuis plusieurs années aux établissements qui en bénéficient de justifier l'utilisation du préciput, les recettes correspondantes n'ont pas à être rattachées à l'exercice en fonction des dépenses réalisées, ceci en accord avec les commissaires aux comptes. En réponse aux observations de la Cour, le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace a indiqué qu'un rappel serait fait à destination des opérateurs, afin qu'ils rendent leurs pratiques conformes aux règles interministérielles en la matière.

De même, les pratiques des universités et établissements publics de recherche sont variables s'agissant de l'utilisation du préciput. Certains établissements indiquent que ces recettes viennent généralement contribuer à l'équilibre de leurs dépenses (logistique et immobilier) et qu'elles ne sont pas affectées à un objet particulier. D'autres précisent que la commission de la recherche utilise le préciput pour financer des actions profitant à l'ensemble des structures de recherche de l'établissement (colloques, collaborations internationales, défis scientifiques, etc.). Le préciput permet également de contribuer aux financements d'actions transversales pour la recherche comme les abonnements électroniques ou la diffusion de la culture scientifique et technique auprès du grand public

Aujourd'hui, alors que la plupart des établissements ne disposent pas d'une comptabilité analytique, il est impossible de retracer l'utilisation réelle de ces financements, d'évaluer le montant des marges dégagées sur projet et donc d'identifier la part des recettes de préciput pouvant être incluse dans la trésorerie libre d'emploi. Cette question s'inscrit dans le cadre d'une réflexion plus large sur les coûts complets des établissements.

### **2.3 Une accumulation d'avances et acomptes qui rend confuse la distinction entre trésorerie fléchée et trésorerie libre d'emploi**

En participant à de nombreux appels à projets, les établissements dont la situation a été examinée dans le cadre de l'enquête ont pu bénéficier de versements très importants d'avances

---

<sup>28</sup> Aux termes du RRBO, « Les recettes fléchées sont les recettes ayant une utilisation prédéterminée par le financeur, destinées à des dépenses explicitement identifiées, potentiellement réalisées sur un exercice différent de leur encaissement. Elles visent les opérations pour lesquelles un suivi du financement et de l'utilisation de ce financement est nécessaire notamment vis-à-vis d'un bailleur de fonds (État, collectivités, sécurité sociale, Union européenne, mécènes, etc.) ».

et d'acomptes, notamment grâce aux moyens significatifs dégagés dans le cadre de la loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030.

Comptablement, ces sommes sont enregistrées aux comptes 4419 ou 419 et viennent accroître le compte au Trésor. Par la suite,

- à la fin de chaque exercice, un produit à recevoir équivalent à l'ensemble des dépenses cumulées est comptabilisé ;
- considérant le caractère non acquis de l'avance avant le versement final de la subvention, ce produit à recevoir donne lieu à une contre-passation au début de l'exercice suivant ;
- l'incidence sur le résultat est nulle ;
- dans l'attente de l'achèvement du projet, ce jeu d'écritures permet de diminuer le besoin en fonds de roulement et ainsi d'accroître la trésorerie d'un montant égal à la différence entre l'avance reçue et les dépenses mandatées ;
- l'année du solde des opérations, le titre de recette définitif est émis et les comptes *Avances et acomptes reçus* sont soldés.

Le caractère non acquis des avances jusqu'au solde de l'opération, en dépit du mandatement des dépenses réalisées dans le cadre des projets, la durée et la fréquente prolongation des délais de réalisation de ces projets, qui s'étalent sur plusieurs années, concourent à maintenir des montants significatifs parmi les dettes non financières, durant une période parfois supérieure à cinq ans.

Le poids dans la trésorerie de ces recettes fléchées vient altérer la compréhension immédiate des équilibres financiers des établissements. Plusieurs universités ou établissements publics de recherche de même taille peuvent ainsi bénéficier d'une trésorerie globale équivalente, mais présenter en réalité des équilibres financiers différents selon l'importance de la part libre d'emploi de leur trésorerie. Cette situation paradoxale nécessite de leur part des retraitements nombreux et rigoureux, afin de déterminer avec précision, *a minima* à la clôture de chaque exercice, le montant de la trésorerie effectivement libre d'emploi.

Ces retraitements complexes sont indispensables pour vérifier si l'établissement présente en réalité un excédent ou un manque de disponibilités. La tutelle doit également pouvoir s'appuyer sur des données sûres, en particulier issues de la comptabilité budgétaire, dans son dialogue de gestion avec l'établissement.

Or la consultation des états de développement des soldes des *Avances et acomptes reçus* montre que ces documents ne sont pas établis par certains établissements avec la rigueur requise, alors que les échéances et montants des avances et acomptes sont précisément fixés (cf. *supra*).

Deux mesures pourraient être prises pour limiter l'accumulation d'avances et acomptes par les établissements. La première consisterait à modifier les modalités de versement des subventions allouées dans le cadre des appels à projets, afin que les paiements de ces aides reflètent davantage la réalité de l'avancement des projets ou des besoins de financement de l'établissement. Une telle réforme permettrait de réduire la part « fléchée » de la trésorerie des universités et des établissements publics de recherche.

Depuis 2025, les avances et acomptes versés par l'ANR ont d'ailleurs évolué en ce sens. Alors que leur montant était chaque année identique, il est désormais modulé, tout en demeurant forfaitaire. Dans le cas d'un projet d'une durée de cinq ans, le premier versement représente désormais 10 % du montant de la subvention (au lieu de 20 % précédemment), les versements

des trois années qui suivent sont inchangés (20 %) et le solde représente 30 % du montant de la subvention (au lieu de 20 %).

Par ailleurs, les conventions de financement pourraient prévoir l'émission des titres de recettes de manière définitive au fil de la réalisation du projet. Les droits seraient ainsi acquis en plusieurs étapes, sur production de livrables. L'ANR travaille d'ailleurs, pour certains types de projets, à la mise en place du montant forfaitaire global, permettant l'émission des titres de recettes au fil de la réalisation des travaux.

Les deux pistes ainsi envisagées pour réduire la trésorerie « fléchée » des établissements présentent toutefois des inconvénients. La première n'est manifestement pas applicable aux financements européens et va à l'encontre de l'objectif de simplification de la gestion administrative des projets de recherche fixé par la tutelle, comme l'a souligné notamment la direction du budget dans sa réponse au relevé d'observations provisoires de la Cour. Elle nécessiterait en effet un contrôle renforcé de l'avancement des projets financés dans le cadre d'AAP. La seconde nécessiterait probablement une modification des règles comptables, dont les implications devraient être soigneusement pesées pour éviter d'éventuels « effets de bord » indésirables. Ces pistes ne doivent pas pour autant être abandonnées, mais expertisées plus avant par l'administration.

Les universités et établissements publics de recherche doivent par ailleurs améliorer la précision du suivi des avances et acomptes reçus au titre de projets financés dans le cadre d'AAP, au travers de l'état de développement des soldes relatifs aux avances et acomptes et des tableaux n° 9 et 10 du compte financier consacrés aux opérations pluriannuelles. Le préciput et les intérêts générés par les dotations non consommables (pour les établissements labellisés) nécessitent également un suivi plus fin.

Il résulte de cet ensemble d'éléments que, pour éviter l'inutile accumulation de trésorerie au sein des établissements, ces derniers doivent mieux évaluer le montant de leur trésorerie libre d'emploi.

---

### ***CONCLUSION INTERMÉDIAIRE***

---

*L'analyse des financements accordés aux établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche révèle une accumulation significative d'avances et d'acomptes, principalement issue de la participation croissante à des appels à projets européens, nationaux et locaux. Cette situation complique l'évaluation de la situation financière réelle des établissements, en raison de la distinction floue entre trésorerie fléchée et trésorerie libre d'emploi.*

*Plusieurs facteurs contribuent à cette accumulation : l'augmentation du nombre de projets, leur durée prolongée, et les modalités de versement des financements, qui ne reflètent pas toujours l'avancement réel des projets. Les pratiques comptables variées et le manque de visibilité sur les opérations pluriannuelles accentuent cette difficulté.*

*Pour remédier à cette situation, il convient d'améliorer le suivi des avances et acomptes reçus, de clarifier les modalités de versement des subventions, et de renforcer la transparence des pratiques comptables. Ces mesures permettraient de mieux évaluer la trésorerie libre d'emploi des établissements, condition d'une gestion financière plus rigoureuse.*

---

### **3 UN PILOTAGE IMPARFAIT DE LA TRÉSORERIE NOTAMMENT DÙ À DES LACUNES EN MATIÈRE D'OUTILS ET DE DONNÉES**

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche s'est efforcé de définir la notion de trésorerie libre d'emploi. Il réalise chaque année des enquêtes auprès des universités et des établissements publics de recherche pour mieux évaluer la part libre d'emploi de la trésorerie des établissements. Cependant, le manque de fiabilité des données, l'utilisation d'outils peu performants et l'hétérogénéité du pilotage réalisé par les universités et les établissements publics de recherche ne permettent pas une exploitation rigoureuse des éléments ainsi rassemblés.

#### **3.1 Le pilotage des établissements : une connaissance à consolider**

Le pilotage financier n'a pas pour seul objet d'assurer l'équilibre comptable des établissements : il soutient la stratégie scientifique et académique et permet de prioriser les investissements (bâtiments, équipements lourds, recrutements). Il sert d'outil d'aide à la décision politique (arbitrage entre laboratoires, formations, projets). Ce pilotage est également une exigence de la LOLF, qui impose le suivi des objectifs de performance et des indicateurs de résultat. Dans un contexte budgétaire contraint, la qualité de la gestion financière devient également une condition de la performance académique et scientifique des établissements.

##### **3.1.1 Une gestion pluriannuelle qui nécessite un meilleur suivi**

Les établissements doivent gérer un nombre croissant de projets, principalement de recherche, qui font appel à des sources de financements multiples, qui mobilisent de nombreux partenaires et sous-traitants et dont la réalisation s'étale sur plusieurs années. Un pilotage rigoureux et une visibilité pluriannuelle des opérations sont donc indispensables.

Cependant, cette gestion et cette visibilité sont aujourd'hui très hétérogènes au sein des établissements. L'examen des documents présentant les projets pluriannuels (tableaux n° 9 et 10 des comptes financiers) montre que certains établissements n'en ont pas une vision consolidée et précise. Certains ne disposent pas de ce type de documents. De même, le suivi comptable des projets est parfois impossible, l'état de développement des soldes ne comportant aucun libellé.

Les modalités de comptabilisation peuvent également différer selon les établissements. Il en va ainsi, par exemple, s'agissant de la comptabilisation des financements Idex et I-Site, qui est hétérogène au sein des universités<sup>29</sup>. Les AAP Idex et I-Site ont apporté des financements très importants aux universités<sup>30</sup>. Ces financements se décomposent en une

---

<sup>29</sup> Étude réalisée par l'association des agents comptables d'universités et établissements assimilés (AACUE) en 2025.

<sup>30</sup> Pour les Idex et I-Site confirmés, le montant des dotations annuelles qui leur sont définitivement allouées représente plus de 300 M€ par an. Engagés par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010, les investissements d'avenir (« PIA 1 ») consacrent 7,7 Md€ aux initiatives d'excellence, ce qui en fait de loin l'action

dotations non consommables (DNC), des intérêts, une subvention et une part de frais de gestion. Alors que des conventions de dévolution parfois ambiguës permettent difficilement de caractériser juridiquement la nature de la recette, les établissements n'ont pas reçu d'instruction précise permettant d'encadrer les pratiques comptables. En conséquence, les modalités de comptabilisation de la DNC et des intérêts varient en fonction des établissements. Une très large majorité d'entre eux a procédé à la comptabilisation de la DNC mais certains ont fait le choix contraire. Les établissements IDEX traitent tous les intérêts comme une subvention allouée avec conditions. Certains établissements labellisés I-Site traitent la totalité de la tranche annuelle comme une subvention sans conditions.

Par ailleurs les établissements suivent également de manière très hétérogène la composition de leur trésorerie. Certains incluent des projets autofinancés dans la trésorerie libre d'emploi, ce qui fausse l'estimation des fonds réellement mobilisables<sup>31</sup>. D'autres ne prennent en compte que leurs projets de recherche en cours ou futurs les plus importants pour déterminer le montant de leur trésorerie « fléchée », et n'y rattachent parfois qu'une partie des dépenses correspondantes. Les seuils de comptabilisation des dépenses et recettes fléchées semblent effectivement varier selon les établissements. Il conviendrait d'harmoniser les procédures selon un principe de comptabilisation au premier euro.

Les opérations non budgétaires et les opérations gérées en comptes de tiers font également l'objet de pratiques hétérogènes.

### 3.1.2 Des systèmes d'information inadaptés aux enjeux de pilotage

Les systèmes d'information (SI) des universités et des établissements publics de recherche présentent des lacunes significatives, affectant notamment le suivi opérationnel et financier des projets et le pilotage des établissements.

La multiplicité des outils suscite des problèmes d'interopérabilité entre composantes métier, ce qui complexifie le pilotage. Les produits de l'agence de mutualisation des universités et des établissements d'enseignement supérieur ou de recherche (AMUE) sont les plus utilisés dans les universités pour les fonctions finances, RH et scolarité, devant les outils de l'association Cocktail, mais une multitude d'applications complémentaires sont également déployées<sup>32</sup>. Les établissements de recherche disposent de systèmes d'information de gestion plus diversifiés que les universités.

Malgré ses fonctionnalités avancées, la solution Sifac, majoritairement utilisée par les universités, souffre d'un manque d'interopérabilité avec les autres systèmes de gestion, notamment ceux utilisés pour le suivi des projets de recherche. Cette limitation entrave la consolidation des données financières et opérationnelles concernant ces projets. Ce défaut

---

la plus importante. Les onze projets retenus représentent 161 M€ de dotations consommables et 6,68 Md€ de dotations non consommables. Ce sont les intérêts associés à ces dotations qui sont versés biennuellement aux porteurs de projet. Dans le cadre du PIA 2, 3,1 Md€ ont été consacrés à de nouvelles initiatives d'excellence et à des initiatives « science, innovation, territoires, économie » (I-Site).

<sup>31</sup> Cour des comptes, *Le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), exercices 2019 à 2024*, observations définitives, juillet 2025.

<sup>32</sup> IGÉSR, *Les systèmes d'information de gestion des établissements d'enseignement supérieur : bilan et perspectives*, rapport n° 23-24 013B, janvier 2025.

contraint les acteurs à des ressaisies multiples, expose les établissements à des risques d'erreur de gestion et leur impose une consommation excessive de ressources humaines. Les établissements interrogés font également état de l'insuffisance des données de pilotage fournies par Sifac, ce qui les conduit à procéder à des extractions du logiciel afin d'effectuer des retraitements sur tableur en fonction de leurs besoins. Ils signalent aussi un besoin de modélisation des impacts des décisions, afin de faire des SI de gestion de véritables outils de pilotage. Les tableaux de bord de gestion utilisés par les établissements sont souvent limités. Les indicateurs de performance sont par exemple rarement mis à jour en temps réel, ce qui empêche les gestionnaires de réagir rapidement aux évolutions financières et opérationnelles.

Les outils de gestion de projets de recherche sont souvent isolés des autres outils de gestion. Cette fragmentation rend difficile le suivi des coûts, des délais et des livrables. La gestion des subventions et des contrats de recherche est particulièrement complexe et les procédures de suivi financier sont souvent manuelles et chronophages. Les établissements manquent de tableaux de bord automatisés pour suivre les engagements financiers, notamment sur les projets pluriannuels, et les dépenses réalisées, ce qui complique la gestion des budgets.

Malgré la nécessité d'évaluer les coûts et les marges sur projets, certains établissements ne disposent ni d'outil permettant la mise en œuvre d'une comptabilité analytique, ni de brique consacrée au suivi des immobilisations.

Les établissements interrogés dans le cadre de l'enquête évoquent de nombreuses attentes en termes d'évolution des systèmes d'information, consistant notamment à :

- renforcer les outils de pilotage avec la mise en place d'un système d'information décisionnel (SID) ;
- améliorer l'urbanisation des systèmes d'information et assurer leur interopérabilité ;
- automatiser l'accès aux données fiscales et bancaires (Ficoba, Ficovie) afin de renforcer l'efficacité du recouvrement des créances.

L'aide à la décision est un axe essentiel du développement des systèmes d'information, tant pour les dirigeants des universités et des établissements publics de recherche que pour les administrations qui en assurent la tutelle. En effet, le manque d'outils offrant une vision consolidée et fiable de la situation des établissements ne leur permet pas de répondre rapidement aux multiples sollicitations de ces dernières, notamment en ce qui concerne le niveau et la composition de leur trésorerie.

Il résulte de cet ensemble d'éléments que le développement de l'interopérabilité des SI et le déploiement de systèmes d'information décisionnels (SID) constituent deux axes prioritaires pour doter les universités et les établissements publics de recherche des outils de pilotage qui leur font défaut. L'enquête a montré que, dans ce sens, plusieurs projets de SID avaient été récemment lancés à l'initiative de certains établissements<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Le projet STERennes est un SID développé par l'Université de Rennes. Il a été lancé sur la base d'un socle mis à disposition par l'Université Jean Moulin Lyon 3. Le projet SiROCCO porte sur une solution décisionnelle mutualisée, développée par plusieurs établissements. Il a été lancé en 2020 par quatre universités (Jean Moulin Lyon 3, Aix Marseille université, Nantes université et université Paris Nanterre) et l'AMUE.

## 3.2 L'indispensable fiabilisation des données de l'infocentre

L'infocentre des établissements publics nationaux (EPN) constitue le dispositif centralisé de collecte, de traitement et de mise à disposition des données relatives à ces établissements. Il est censé garantir la fiabilité, la cohérence et l'exhaustivité des informations utilisées par les ministères et les organismes de contrôle. L'évolution des besoins fonctionnels, la dispersion des sources de données et les limites structurelles de l'outil actuel ont justifié le lancement d'un projet de nouvel infocentre, dénommé *Infinoé*. Ce projet vise à moderniser l'architecture existante, à renforcer l'automatisation des flux d'information et à améliorer la qualité des analyses produites, afin d'assurer une gouvernance des données plus efficiente et conforme aux exigences croissantes de pilotage et de transparence.

### 3.2.1 L'infocentre EPN, un outil peu fiable et peu performant

L'infocentre des établissements publics nationaux (EPN) a été mis en place en 2006. Les comptes financiers dématérialisés des établissements y sont déposés depuis 2016. Les agents comptables des organismes publics nationaux (OPN) y transfèrent mensuellement et lors de la clôture des comptes, les fichiers relatifs aux budgets votés et à l'exécution budgétaire et comptable. Ils mettent également à disposition des juridictions financières le compte financier annuel.

Cependant, les remontées effectuées vers l'infocentre EPN ne couvrent pas l'intégralité des tableaux du recueil des règles budgétaires des organismes (RRBO). En données prévisionnelles sont déposés dans l'infocentre EPN les tableaux suivants :

- pour les organismes appliquant la comptabilité budgétaire : les autorisations budgétaires, les cadres 1 à 4 de la situation patrimoniale et l'équilibre financier ;
- pour les organismes n'appliquant pas la comptabilité budgétaire : les cadres 1 à 4 de la situation patrimoniale.

En données d'exécution, en infra-annuel, sont déposés dans l'infocentre EPN les tableaux suivants :

- pour les organismes appliquant la comptabilité budgétaire : la balance, les autorisations budgétaires et l'équilibre financier ;
- pour les organismes n'appliquant pas la comptabilité budgétaire : la balance.

S'agissant du compte financier, sont déposés dans l'infocentre EPN les tableaux suivants (tableaux comptables et budgétaires) :

- pour les organismes appliquant la comptabilité budgétaire : la balance (provisoire et définitive), le bilan, le compte de résultat, la situation patrimoniale (cadres 3 et 4), les autorisations budgétaires et l'équilibre financier ;
- pour les organismes n'appliquant pas la comptabilité budgétaire : la balance (provisoire et définitive), le bilan, le compte de résultat et la situation patrimoniale (cadres 3 et 4).

Outre le fait que l'intégralité de la liasse budgétaire n'est pas couverte par les remontées vers l'infocentre EPN, celles-ci sont conditionnées à une action de l'agent comptable de l'organisme, qui n'est pas toujours effectuée dans les temps. Cela peut conduire à une absence partielle ou totale de données. Par ailleurs, que ce soit pour les remontées infra-annuelles ou le compte financier, les fichiers déposés dans l'infocentre EPN peuvent être « retraités »

manuellement, au risque d'altérer la fiabilité et la sincérité des données qui y sont stockées par rapport à celles détenues dans le système d'information financière de l'organisme.

Aucun traitement informatique ne permet d'automatiser des contrôles de cohérence des données au sein de l'infocentre EPN. De nombreux fichiers y sont déposés au format PDF, ce qui rend leur exploitation difficile. Les documents peuvent également parfois différer sur le fond ou sur la forme, en s'écartant des canevas applicables. L'étude des données de plusieurs établissements, réalisée dans le cadre de l'enquête, a mis en évidence de nombreuses erreurs affectant les données déposées dans l'infocentre et confirmé leur manque de fiabilité.

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche dispose par ailleurs de son propre infocentre (*Indefi*), alimenté par l'infocentre EPN. L'infocentre *Indefi* permet des restitutions sur les données budgétaires et comptables des opérateurs. L'accès à *Indefi* est réservé à l'administration centrale et déconcentrée du MESRE. Les opérateurs n'y ont pas accès. Le manque de fiabilité des données qui y sont scellées altère la capacité de la tutelle à les utiliser afin d'éclairer les prises de décision.

### 3.2.2 La difficile genèse du projet de nouvel infocentre *Infinoé*

À la suite des recommandations de plusieurs rapports, le ministère chargé du budget et des comptes publics a décidé de développer un nouvel infocentre, dénommé *Infinoé* (information financière des organismes de l'État), bénéficiant d'un financement du Fonds de transformation de l'action publique.

Cet infocentre a pour ambition de constituer la source unique de l'ensemble des informations budgétaires et comptables de tous les organismes publics nationaux (OPN). Y seront ainsi regroupés les budgets exécutoires de chaque OPN ainsi que toutes les données budgétaires et comptables transmises par chaque système d'information en temps réel. Ainsi, chaque opération de la chaîne financière, en dépense ou en recette, effectuée par les services ordonnateurs et l'agence comptable dans le système d'information de chaque organisme sera transmise, *via* un flux API, en temps réel vers *Infinoé*, pour générer les états agrégés de comptabilités budgétaire et générale. Cette transmission permettra ainsi de produire et de mettre à disposition de la communauté financière tous les tableaux de la liasse budgétaire définie par le recueil des règles budgétaires des organismes (RRBO), mais aussi de consulter la balance de chaque organisme en temps réel.

Le projet *Infinoé*, piloté par la DGFIP, comporte ainsi plusieurs évolutions majeures en matière de remontée, vérification et exploitation des données financières des organismes publics :

- une remontée optimisée : transmission directe des données financières depuis les SI des organismes *via* API (interface de programmation), limitant les ressaisies et les retards ;
- des contrôles intégrés : vérifications automatiques de cohérence et de complétude dès l'envoi, améliorant la qualité des données ;
- une exploitation centralisée : tous les acteurs (DGFIP, ministères de tutelle, corps de contrôle) ont accès à une plateforme unique et actualisée en continu ;
- une production automatisée : génération standardisée des tableaux réglementaires et des comptes financiers à partir des données transmises ;
- une traçabilité renforcée : historisation des échanges, meilleure transparence sur les traitements.

L'infocentre *Infinoé* doit à terme remplacer l'infocentre EPN.

La mise en production du projet sous maîtrise d'ouvrage de la DGFIP n'a pas encore eu lieu. Le calendrier d'origine prévoyait une mise en service de l'infocentre à l'été 2023. Cette échéance a été reportée une première fois en raison de l'impréparation des organismes mais surtout de leurs éditeurs. En septembre 2024, un second ajournement de la mise en service d'*Infinoé* a été décidé pour couvrir l'exercice budgétaire et comptable 2025 et confectionner le compte financier de l'exercice 2025 en mars 2026.

Les difficultés actuellement rencontrées portent sur la capacité d'*Infinoé* à produire l'ensemble des tableaux de liasse budgétaire et comptable dans des délais acceptables pour les utilisateurs.

Le retard de mise en service de l'application est principalement dû à la diversité des systèmes d'information financière utilisés par les organismes publics nationaux. Plus de dix éditeurs sont en effet actifs sur le marché, chacun offrant diverses options pour répondre aux besoins spécifiques de chaque organisme. Par ailleurs, la diversité, la taille et les organisations de la fonction financière au sein des établissements complexifient la transmission uniforme des données *via* une API. De surcroît, l'objectif premier d'*Infinoé* étant de fiabiliser les données transmises en conformité avec la réglementation applicable en matière de gestion budgétaire et comptable publique et celles détenues dans les systèmes d'informations financières propres à chaque établissement, la mise à niveau des différentes pratiques a pu poser des difficultés aux établissements sur l'ensemble de la chaîne ordonnateur-comptable.

À la date de finalisation du présent rapport, la mise en service d'*Infinoé* devait intervenir le 1<sup>er</sup> janvier 2026, mais en mode « dégradé ». Il était en effet prévu de mettre en place en 2026 un compte financier hybride, composé de certains tableaux produits par *Infinoé* et d'autres déposés par l'agent comptable comme habituellement. La DGFIP a par ailleurs indiqué, le 10 juillet 2025, que cette ouverture ne concernerait pas les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) et les opérateurs utilisant des systèmes d'information SAP. Aucune date d'intégration de ces établissements à l'application *Infinoé* n'a été annoncée à ce jour.

Plusieurs établissements interrogés dans le cadre de l'enquête ont indiqué ne pas identifier à ce stade les améliorations apportées par le projet *Infinoé*. La captation, en temps réel, des opérations budgétaires, financières et comptables, ne semble pas à leurs yeux relever d'une priorité ni présenter un intérêt capital. Une captation mensuelle des états financiers, en lieu et place des remontées de l'infocentre, aurait sans doute mieux répondu aux attentes de l'ensemble des acteurs.

Par ailleurs la mise en place d'*Infinoé* va contraindre les établissements à mobiliser des ressources pour assurer un suivi en temps réel des rapports d'erreur générés par le système. Actuellement, ces écarts ou erreurs font l'objet de corrections rétrospectives selon une périodicité mensuelle. En outre, dans la mesure où il nécessite la construction et la transmission de nouveaux fichiers de données, la mise en œuvre du projet *Infinoé* génère d'ores et déjà une charge supplémentaire pour les établissements.

L'API de connexion entre le SI (Sifac) et *Infinoé* est développée par l'AMUE. Les coûts de développement sont mutualisés et intégrés dans les redevances de déploiement et les redevances annuelles de maintenance. À la date d'achèvement de l'enquête dont est issu le

présent rapport, les établissements interrogés indiquaient ne pas disposer d'information concernant l'impact sur les redevances du développement de cette connexion.

### **3.3 Le renforcement encore insuffisant du pilotage de la trésorerie par la tutelle**

Le MESRE réalise depuis plusieurs années un travail important de définition et d'analyse de la trésorerie libre d'emploi des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, afin d'en améliorer la visibilité et d'en faciliter le pilotage. Cependant, ces initiatives se heurtent à de nombreuses difficultés, qui rendent cet exercice encore aujourd'hui peu fiable.

#### **3.3.1 Une définition de la trésorerie libre d'emploi commune aux tutelles**

Les références normatives en matière de trésorerie sont celles applicables aux opérateurs de l'État soumis au décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP). Il s'agit notamment du recueil des règles budgétaires des organismes (RRBO) élaboré par la direction du budget, du *vade mecum* relatif à la gestion budgétaire et comptable des organismes publics et des opérateurs de l'État (version de novembre 2023 de la direction du budget et de la direction générale des finances publiques), du recueil des normes comptables pour les établissements publics (juillet 2023) produit par le conseil de normalisation des comptes publics et de l'instruction comptable commune (version du 3 décembre 2024) émanant de la direction générale des finances publiques.

Comme indiqué plus haut, les universités et les établissements publics de recherche disposent d'une trésorerie globale très importante, dont une grande partie est toutefois engagée ou affectée sur des projets de recherche ou des travaux immobiliers ou d'équipements. Cette part « gagée » ou « fléchée » de leur trésorerie ne peut être utilisée librement. Ainsi, la trésorerie totale d'un établissement ne reflète pas nécessairement sa capacité réelle à financer de nouvelles dépenses ou à absorber des déficits, hausses de charges, etc.

L'identification de la part de la trésorerie « libre d'emploi », correspondant à la part de liquidités non affectée, donc réellement disponible pour de nouveaux engagements, est indispensable pour évaluer la réalité de la soutenabilité budgétaire et de la capacité d'autofinancement des établissements. Cette part de la trésorerie ne peut pas être calculée à partir du tableau budgétaire n° 6 du plan de trésorerie, car celui-ci ne restitue que les flux infra-annuels de trésorerie et ne permet pas de déterminer les stocks de la trésorerie libre d'emploi.

Les tutelles (MESRE, DGESIP, DGFIP, direction du budget), qui voient dans cet indicateur un outil de pilotage stratégique des opérateurs de l'État, demandent ainsi désormais aux universités et aux établissements publics de recherche de justifier le niveau de leur trésorerie, en en distinguant la part affectée et la part libre d'emploi, et de veiller à ce que leurs réserves soient utilisées efficacement dans le cadre de la politique publique de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette approche s'inscrit dans une démarche de transparence financière (éviter que des établissements accumulent une trésorerie non utilisée) et de responsabilité de gestion (éviter de présenter un déficit structurel alors qu'il existe des liquidités disponibles).

L'identification de la trésorerie libre d'emploi est également indispensable pour éclairer les décisions du conseil d'administration et de l'ordonnateur, et leur permettre d'arbitrer entre investissements, recrutements, projets de recherche ou réserves de précaution. C'est un outil de

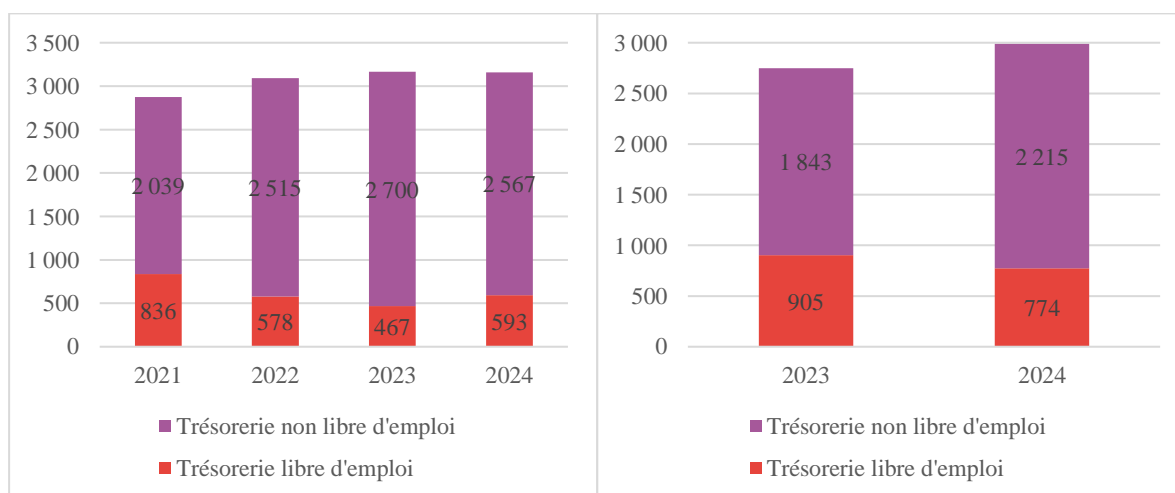
gouvernance financière, indispensable pour évaluer les marges de manœuvre des universités et des établissements publics de recherche dans un contexte budgétaire contraint.

La trésorerie libre d'emploi, telle que définie par le MESRE dans le cadre d'une enquête qu'il réalise chaque année auprès des établissements d'enseignement supérieur, correspond à la trésorerie brute dont sont déduits la trésorerie fléchée, les opérations pour compte de tiers, les dépôts et cautionnements, avances de l'État et emprunts ainsi que les opérations pluriannuelles autofinancées. L'examen du guide méthodologique, régulièrement actualisé, qui est utilisé dans le cadre de cette enquête annuelle, montre qu'avant 2024, la méthodologie appliquée imposait de décompter également de la trésorerie brute les provisions pour risques et charges. Depuis 2024, les provisions pour risques et charges ne sont plus déduites, dans la mesure où elles ne sauraient donner lieu à la conservation d'un équivalent en trésorerie. Cette définition est partagée avec la DGRI, qui est destinataire des résultats de l'enquête menée par la DGESIP auprès des établissements d'enseignement supérieur.

### 3.3.2 Des enquêtes pour pallier la méconnaissance de la trésorerie libre d'emploi dont les résultats sont incertains

Ainsi que cela ressort de la deuxième partie, le concept de trésorerie libre d'emploi est interprété de manière hétérogène selon les établissements. Le calcul de cette part de la trésorerie est censé être réalisé selon la méthodologie fixée par le MESRE dans le cadre de son enquête annuelle susmentionnée (cf. *supra*, le point 3.3.1). Les résultats de cette enquête, à laquelle répondent conjointement les agents comptables et les directeurs des affaires financières des établissements qui le souhaitent, sont analysés par les rectorats, qui les transmettent ensuite à la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP). La direction générale pour la recherche et l'innovation (DGRI) mène une démarche similaire, en utilisant toutefois des fichiers différents. La remontée d'information se fait pour les deux enquêtes, sans prendre en compte les liasses budgétaires des opérateurs.

**Graphique n° 11 : évolution de la trésorerie (libre d'emploi et non libre d'emploi) des universités (à gauche) et des établissements publics de recherche (à droite), en M€**



Source : Cour des comptes, à partir des enquêtes réalisées par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche auprès des universités et des établissements publics de recherche. S'agissant des établissements d'enseignement supérieur, les données du ministère portent sur quatre exercices et concernent 52 universités.

Ces enquêtes annuelles mettent en lumière des tendances similaires à celle relevées par la Cour, notamment la diminution de la trésorerie libre d'emploi. Cependant, l'analyse comparée des tableaux fournis par le ministère et de ceux produits par les établissements met en évidence des incohérences importantes.

Même si le guide d'analyse de la trésorerie constitue un outil utile pour les universités, les établissements publics de recherche et les rectorats, le fait qu'il ne soit pas appliqué de la même façon par tous les établissements et le manque de fiabilité des données utilisées conduisent à douter de la pertinence réelle de ces enquêtes. Certains établissements indiquent ainsi ne pas calculer la trésorerie fléchée au sens du décret GBCP. D'autres signalent que seules sont prises en compte les recettes et dépenses afférentes à des opérations pluriannuelles supérieures d'un montant supérieur à 500 000 €, conformément à une délibération de leur conseil d'administration.

En outre, l'examen des fichiers transmis montre que les erreurs sont nombreuses. Les établissements remplissent manuellement des fichiers Excel qui sont transmis au rectorat puis relayés à la DGESIP, où ils sont également retraités afin d'être consolidés. La multiplicité des acteurs manipulant ces fichiers engendre un risque important d'erreurs de chiffres. De plus, plusieurs établissements ont identifié des erreurs en cours d'année, notamment s'agissant des opérations pour comptes de tiers qui n'étaient pas indiquées dans l'enquête et qui modifient de plusieurs millions d'euros le montant de la trésorerie libre d'emploi. Malgré les rectifications effectuées par les établissements concernés, les anciennes données perdurent dans le fichier consolidé de l'enquête.

L'analyse des résultats de l'enquête menée par la DGRI et des remontées des établissements publics de recherche fait également apparaître des calculs très hétérogènes concernant les volumes de trésorerie. En effet, certains de ces établissements indiquent avoir fait le choix d'inclure dans le calcul de la trésorerie fléchée uniquement les projets ayant les impacts les plus significatifs sur le niveau de leur trésorerie. Le montant inscrit dans la réponse à l'enquête est donc inférieur à celui qui apparaît à l'examen des comptes de l'établissement.

Le manque de fiabilité liée aux erreurs, à des données incomplètes et à des pratiques hétérogènes, rendent l'exploitation globale des résultats de ces enquêtes délicate. Elles peuvent mettre en évidence des tendances générales mais ne permettent nullement un pilotage fin. Compte tenu des ressources mobilisées, la fiabilisation des éléments issus des liasses budgétaires et leur exploitation constituent un préalable indispensable pour rationaliser la démarche.

Une difficulté importante subsiste par ailleurs en matière d'opérations pluriannuelles autofinancées. Tant qu'elles n'ont pas fait l'objet d'un engagement juridique, elles ne sont pas identifiables dans la liasse budgétaire. Dans leur réponse conjointe aux observations provisoires de la Cour, le secrétariat général du MESRE, la DGESIP et la DGRI ont fait valoir que les plans pluriannuels d'investissement (PPI) et les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) comportaient les données et informations nécessaires pour identifier les besoins futurs de trésorerie résultant des opérations pluriannuelles autofinancées. Les données et informations figurant dans les PPI et SPSI doivent toutefois être analysées pour avoir une vision complète de ces besoins. En outre, ces documents sont souvent incomplets et peu fiables.

Si les établissements renseignaient correctement le tableau n° 8 des recettes fléchées, le tableau n° 4 de l'équilibre financier (notamment les opérations non budgétaires), ainsi qu'un nouveau tableau intégré à la liasse, permettant d'identifier les opérations pluriannuelles autofinancées non encore engagées juridiquement, l'agrégation de ces données permettrait de

déterminer avec fiabilité le montant de la trésorerie non mobilisable. Une mise en œuvre rigoureuse de ce cadre intégré serait plus pertinente et plus robuste que la réalisation d'enquêtes *ad hoc*, qui reste toutefois indispensable tant que la qualité des informations déposées dans l'infocentre n'aura pas été substantiellement améliorée.

### 3.3.3 La nécessité d'un accompagnement individualisé des établissements

Aujourd'hui, le niveau très élevé de la trésorerie des universités et des établissements publics de recherche n'apparaît plus comme un indicateur pertinent de leur santé financière. La détermination rigoureuse du niveau de trésorerie libre d'emploi se heurte à de nombreuses difficultés, mais elle est indispensable pour que l'administration centrale de l'enseignement supérieur et de la recherche puisse précisément mesurer la capacité des établissements à mobiliser leur trésorerie sur de nouveaux investissements.

Face à des situations hétérogènes selon les établissements, il est délicat d'effectuer un pilotage global de l'attribution des moyens. Les difficultés de pilotage financier, notamment des opérations pluriannuelles à l'échelle des établissements, et le manque de fiabilité des données financières exploitées sur l'ensemble de la chaîne de pilotage (de l'établissement jusqu'aux organismes de tutelle) ne permettent pas d'établir des diagnostics fiables de la situation réelle de la majorité des établissements. De plus, la mise en œuvre incomplète de la comptabilité budgétaire dans les universités rend imprécise la connaissance de ce qui est fléché ou non dans la trésorerie. L'absence de comptabilité analytique ne permet pas non plus d'identifier les marges réellement dégagées sur les différentes activités, et donc la véritable capacité d'autofinancement de l'établissement.

Ce manque de visibilité pénalise les établissements qui peuvent eux-mêmes avoir des difficultés à estimer leur réelle capacité financière. Certains d'entre eux pourraient autofinancer ou, à tout le moins, amorcer sur leurs fonds propres le financement de projets d'investissement mais ne le font pas faute de connaître précisément la composition de leur trésorerie. Dans ce sens, certains rectorats invitent les établissements à puiser dans leur fonds de roulement pour autofinancer des actions prioritaires et ainsi faire baisser le niveau de leur trésorerie

Cette situation conduit par ailleurs les établissements à faire preuve d'une grande prudence dans la confection de leurs budgets, le plus souvent faute de données fiabilisées transmises dans les temps par le MESRE lors de leur élaboration. Cette prudence explique les écarts parfois importants entre les résultats prévus dans les budgets initiaux et rectificatifs et les résultats constatés au compte financier. Près de 10 années après l'application aux universités des règles de la gestion budgétaire et comptable publique, l'accent devrait être mis sur les taux de réalisation des budgets et une meilleure adéquation entre les prévisions et la réalisation. Cela devrait également permettre un meilleur ajustement du niveau de trésorerie.

Un accompagnement au cas par cas des établissements semble aujourd'hui indispensable, afin de gagner en visibilité sur leur situation financière et de pouvoir amorcer de nouvelles dynamiques d'investissement et de développement en adéquation avec les financements mobilisables. En réponse aux observations provisoires de la Cour, la direction du budget a insisté sur la nécessité d'accompagner les établissements, afin qu'ils remplissent correctement les liasses budgétaires actuelles et répondent aux enquêtes existantes de manière satisfaisante. Dans cette perspective, la DGESIP et la direction des affaires financières du MESRE ont, mi-2025, mis en place trois groupes de travail consacrés :

- aux recettes fléchées, afin d'identifier les freins qui amènent les établissements à ne pas déclarer exhaustivement leurs recettes fléchées dans la liasse budgétaire ;

- aux opérations pluriannuelles, afin d'identifier les freins qui peuvent amener les établissements à renseigner partiellement la liasse prévue par le décret GBCP ;
- à la « gestion dynamique » de la trésorerie, consistant à utiliser une partie de la trésorerie « gagée » des établissements, moyennant un remboursement ultérieur, pour financer des actions prioritaires selon des modalités à définir.

Avec des niveaux importants de trésorerie et de nombreux projets dont la réalisation est décalée dans le temps, la tentation grandit en effet d'utiliser une partie de la trésorerie fléchée à d'autres usages que ceux initialement prévus.

Compte tenu de la méconnaissance fréquente des marges dégagées sur chaque projet, de l'absence d'un pilotage robuste des opérations pluriannuelles et d'un modèle économique basé sur l'obtention de financements non pérennes sur des guichets compétitifs, l'utilisation à d'autres usages de fonds sur lesquels les établissements se sont engagés de manière contractuelle peut paraître hasardeuse. Cela pourrait en effet mettre à terme en péril l'équilibre financier de ces établissements et leur capacité à tenir leurs engagements, notamment en cas de baisse des financements publics qui leur sont octroyés. En réponse aux observations provisoires de la Cour, la direction du budget a d'ailleurs estimé que les établissements n'avaient pas encore atteint le stade de maturité suffisant pour mettre en place cette gestion dynamique : la trésorerie étant majoritairement fléchée, son utilisation pour d'autres activités constituerait, d'après elle, une réelle difficulté pour reconstituer sur la durée la trésorerie fléchée ponctionnée.

Pour autant, cette option ne doit pas être écartée pour les établissements disposant d'un niveau de trésorerie élevé dont le pilotage financier est solide. Dans ces établissements, une gestion plus dynamique de la trésorerie pourrait être envisagée, consistant à en mobiliser une partie de la part gagée, à définir en fonction de critères prudentiels, pour amorcer le financement d'activités permettant de générer des ressources propres, comme la formation continue et l'apprentissage pour les EPSCP - ainsi que l'ont proposé l'IGF et l'IGESR dans un récent rapport<sup>34</sup>. Une évolution en ce sens nécessiterait cependant que les tutelles forgent préalablement une doctrine partagée avec les établissements susceptibles d'entrer dans ce cadre.

Compte tenu de cet ensemble d'éléments, la Cour formule les recommandations suivantes :

<p><b>Recommandation n° 1.</b> (SG du MESRE, DGESIP, DGRI, DB) : Mener des investigations approfondies auprès d'un échantillon d'établissements dont la trésorerie est particulièrement importante pour en comprendre la composition précise (part mobilisable et part fléchée), en tirer le cas échéant des enseignements sur la SCSP et, à plus long terme, généraliser ces investigations.</p>
---

---

<sup>34</sup> Inspection générale des finances et Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, *Modèle économique des établissements publics de l'enseignement supérieur*, janvier 2025.

**Recommandation n° 2.** (SG du MESRE, DGESIP, DGRI) : Pour les établissements disposant d'un niveau de trésorerie élevé et d'un pilotage financier solide, élaborer une doctrine de « gestion dynamique » de la trésorerie permettant l'utilisation d'une part de la trésorerie fléchée pour amorcer le financement d'activités permettant de générer des ressources propres.

**Recommandation n° 3.** (SG du MESRE, DGESIP, DGRI) : Accompagner les établissements dans l'amélioration de la programmation pluriannuelle des recettes et des dépenses, afin de leur permettre de mieux identifier leurs marges de manœuvre en matière de gestion de la trésorerie.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Les insuffisances affectant le pilotage de la trésorerie des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche sont en grande partie dues à des lacunes en matière d'outils et de données. En effet, malgré les efforts du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace (MESRE) pour définir et évaluer la trésorerie libre d'emploi, le manque de fiabilité des données, l'hétérogénéité des pratiques comptables et la performance limitée des systèmes d'information les empêchent de mettre en œuvre une gestion éclairée et rigoureuse de leur trésorerie.*

*Les établissements rencontrent des difficultés à assurer un suivi précis et consolidé de leurs projets pluriannuels, en raison de pratiques comptables variées et de systèmes d'information inadaptés. Les systèmes d'information actuels, souvent fragmentés et peu interopérables, ne permettent pas une gestion optimale des projets et une exploitation efficace des données financières. Par ailleurs, l'infocentre des établissements publics nationaux (EPN) présente des limites significatives en termes de fiabilité et de performance.*

*La tutelle, bien que consciente de ces enjeux, peine à fiabiliser les données et harmoniser les pratiques. Les enquêtes annuelles menées par le MESRE révèlent des tendances générales mais souffrent de lacunes méthodologiques et de défauts de fiabilité, ce qui rendent leur exploitation globale délicate.*

*Pour améliorer la situation, il est impératif de renforcer les outils de pilotage, d'harmoniser les pratiques comptables et de fiabiliser les données. Le déploiement de systèmes d'information décisionnels (SID) et l'interopérabilité des systèmes d'information constituent des axes prioritaires. Le déploiement d'un accompagnement individualisé des établissements et la définition d'une doctrine partagée avec les tutelles permettraient d'amorcer une gestion plus dynamique de la trésorerie, sous réserve de respecter les engagements contractuels et de maintenir l'équilibre financier des établissements.*

---

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

Aacue	Association des agents comptables d'universités et d'établissements
AAP	Appels à projets
AMI	Appels à manifestation d'intérêt
Amue	Agence de mutualisation des universités et des établissements
ANR	Agence nationale de la recherche
BFR	Besoin en fonds de roulement
BI	Budget initial
BR	Budget rectificatif
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CA	Conseil d'administration
CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CF	Compte financier
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CPER	Contrat de plan État-région
DB	Direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique
DGESIP	Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGRI	Direction générale de la recherche et de l'innovation
EPA	Établissement public à caractère administratif
EPE	Établissement public expérimental
Epic	Établissement public à caractère industriel et commercial
EPN	Établissement public national
EPSCP	Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
EPST	Établissement public à caractère scientifique et technologique
FDR	Fonds de roulement
Idex	Initiative d'excellence (label en faveur de projets de recherche scientifique destinés à faire émerger des pôles pluridisciplinaires d'excellence)
Ifremer	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
Ined	Institut national d'études démographiques
Inrae	Institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
Inria	Institut national de recherche en informatique et en automatique
Inserm	Institut national de la santé et de la recherche médicale
IRD	Institut de recherche pour le développement
Isite	Initiative science innovation territoires économie (label)
Labex	Laboratoire d'excellence
MESRE	Ministère de l'enseignement, de la recherche et de l'espace
ONR	Organisme national de recherche
PIA	Programmes d'investissement d'avenir
SGPI	Secrétariat général pour l'investissement
Sifac	Système d'information financier, analytique et comptable (système d'information développé par l'agence de mutualisation des universités et établissements)

## ANNEXES

Annexe n° 1.	Liste des établissements dont la situation a été examinée dans le cadre de l'audit .....	45
Annexe n° 2.	Évolution de la capacité d'autofinancement (CAF).....	49
Annexe n° 3.	Corrélation entre évolution du fonds de roulement et évolution du résultat de l'exercice.....	50
Annexe n° 4.	Évolution des avances et acomptes reçus par les universités labellisées .....	51

**Annexe n° 1. Liste des établissements dont la situation a été examinée dans le cadre de l'audit**

**Tableau n° 1 : classification des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP)**

Article du code de l'éducation	Statut	Fondement du statut	Nombre d'établissements	Établissements retenus dans le cadre de l'audit flash
D. 711-1	Universités	Articles L. 712-1 à L. 712-10 du code de l'éducation	46	45 (hors INP Toulouse)
D. 711-2	Instituts et écoles extérieures aux universités	Articles L. 715-1, L. 715-2 et L. 715-3 du code de l'éducation	26	
D. 711-3	Grands établissements	Article L. 717-1 du code de l'éducation	41	
D. 711-4	Écoles françaises à l'étranger	Article L. 718-1 du code de l'éducation	5	
D. 711-5	Écoles normales supérieures	Article L. 716-1 du code de l'éducation	4	
D. 711-6	Comue	Articles L. 718-7 à L. 718-15 du code de l'éducation	1	
D. 711-6-1	EPSCP expérimentaux	Article 1er de l'ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018	19	18 (hors Institut polytechnique de Paris)
D. 711-6-2	Comue expérimentale	Article 16 de l'ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018	4	
<i>Total</i>			<b>146</b>	<b>63</b>

Source : Cour des comptes, d'après le code de l'éducation, juin 2025

**Tableau n° 2 : les opérateurs du programme 150 « formations supérieures et recherche universitaire »**

Catégories	Nombre d'opérateurs
Autres opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche	37
Comue	6
Écoles et formations d'ingénieurs	33
Opérateurs de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche	12
Universités et assimilés	71
<i>Total</i>	<b>159</b>

Source : Cour des comptes, d'après l'annexe au projet de loi de finances pour 2025

**Tableau n° 3 : liste des universités et établissements publics expérimentaux de l'audit**

Libellé 2024	Typologie (situation en janvier 2024)	Numéro UAI (unité administrative immatriculée)
Université Limoges	université	0870669E
Université Toulouse III Paul Sabatier	université	0311384L
Université Picardie Jules Verne	université	0801344B
Université Angers	université	0490970N
Université Besançon	université	0251215K
Université Bretagne occidentale	université	0290346U
Université Caen	université	0141408E
Université Savoie Chambéry	université	0730858L
Université Montpellier 3 - Paul-Valéry	université	0341089Z
Nantes université	EPE – décret du 01/10/2021	0442953W
Université Orléans	université	0450855K
Université Paris Panthéon Assas	EPE – décret du 24/12/2021	0756305W
Université Paris 3 - Sorbonne nouvelle	université	0751719L
Université Paris VIII Vincennes	université	0931827F
Université Paris-Est Créteil	université	0941111X
Université Paris XIII Paris Nord	université	0931238R
Université Pau Pays de l'Adour	université	0640251A
Université Poitiers	université	0860856N
Université Reims Champagne Ardenne	université	0511296G
Université Rennes II	université	0350937D
Université Rouen	université	0761904G
Université Saint-Étienne Jean Monnet	université	0421095M
Université Tours	université	0370800U
Université Bordeaux III Michel de Montaigne	université	0331766R
Université Bourgogne Dijon	université	0211237F
Université Lyon I Claude Bernard	université	0691774D
Université Paris I Panthéon Sorbonne	université	0751717J
Université Paris X – Nanterre	université	0921204J
Université de Rennes	EPE – décret du 24/11/2022	0353074B
Université Toulouse I Capitole	EPE – décret du 08/12/2022	0311382J
Université Toulouse II Jean Jaurès	université	0311383K

LA TRÉSORERIE DES UNIVERSITÉS ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE RECHERCHE

Université Lyon II Lumière	université	0691775E
Université Lyon III Jean Moulin	université	0692437Z
Université Haute Alsace – Mulhouse	université	0681166Y
Université de Corse Pascal Paoli	université	7200664J
Université Maine - Le Mans	université	0720916E
Université Perpignan	université	0660437S
Université Toulon et du Var	université	0830766G
Université des Antilles	université	9710585J
Université Réunion	université	9740478B
Université Avignon	université	0840685N
Université Le Havre	université	0762762P
Université Évry Val d'Essonne	université	0911975C
Université Versailles Saint-Quentin	université	0781944P
Université Artois	université	0623957P
Université Littoral Côte d'Opale	université	0595964M
Université La Rochelle	université	0171463Y
Université Bretagne Sud – UBS	université	0561718N
Université Polynésie française	université	9840349G
Université Nouvelle-Calédonie	université	9830445S
Université Nîmes	université	0301687W
Université Strasbourg	université	0673021V
Université Aix-Marseille	université	0134009M
Université Bordeaux	université	0333298F
Université de Guyane	université	9730429D
Université Montpellier	EPE – décret du 20/09/2021	0340125B
Sorbonne Université	université	0755890V
Université de Lille	EPE – décret du 20/09/2021	0597065J
Université Paris Cité	EPE – décret du 20/03/2019	0755976N
Université Paris-Saclay	EPE – décret du 05/11/2019	0912408Y
Université Polytechnique Hauts-de-France	EPE – décret du 09/09/2019	0597132G
Université Gustave Eiffel	EPE – décret du 13/12/2019	0772894C
Université Clermont Auvergne	EPE – décret du 07/12/2020	0632084Y

Source : Cour des comptes, d'après le code de l'éducation

D'autres EPE ont été constitués depuis : Nîmes université (décret du 16/07/2024), université de Montpellier Paul-Valéry (décret du 16/07/2024), université Marie et Louis Pasteur (décret du 29/11/2024), université de Toulouse (décret du 04/12/2024), université Bourgogne Europe (décret du 04/12/2024), université Jean Monnet (décret du 04/12/2024), université de Brest (décret du 24/02/2025).

**Tableau n° 4 : liste des établissements publics de recherche de l'audit**

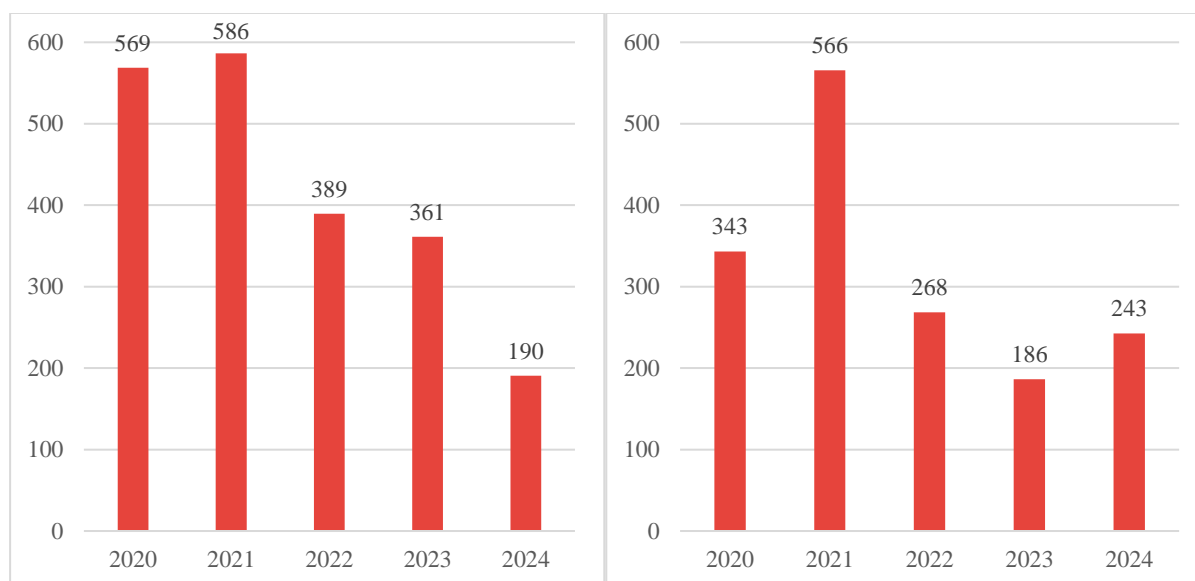
Libellé	Statut
Centre national de la recherche scientifique (CNRS)	EPST (EPA)
Institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae)	EPST (EPA)
Institut national d'études démographiques (Ined)	EPST (EPA)
Institut national de recherche en informatique et en automatique (Inria)	EPST (EPA)
Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm)	EPST (EPA)
Institut de recherche pour le développement (IRD)	EPST (EPA)
Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)	Epic
Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer)	Epic

Source : Cour des comptes, d'après le code de la recherche

## Annexe n° 2. Évolution de la capacité d'autofinancement (CAF)

La CAF des universités a connu une nette diminution durant la période sous revue. Celle des établissements publics de recherche a évolué de manière plus irrégulière. Au total, entre 2020 et 2024, la capacité d'autofinancement des établissements dont la situation a été examinée dans le cadre de l'enquête a diminué de près de 0,5 Md€.

**Graphique n° 12 : évolution de la CAF des universités (à gauche) et évolution de la CAF des établissements publics de recherche (à droite), en M€**



Source : Cour des comptes, d'après les comptes financiers

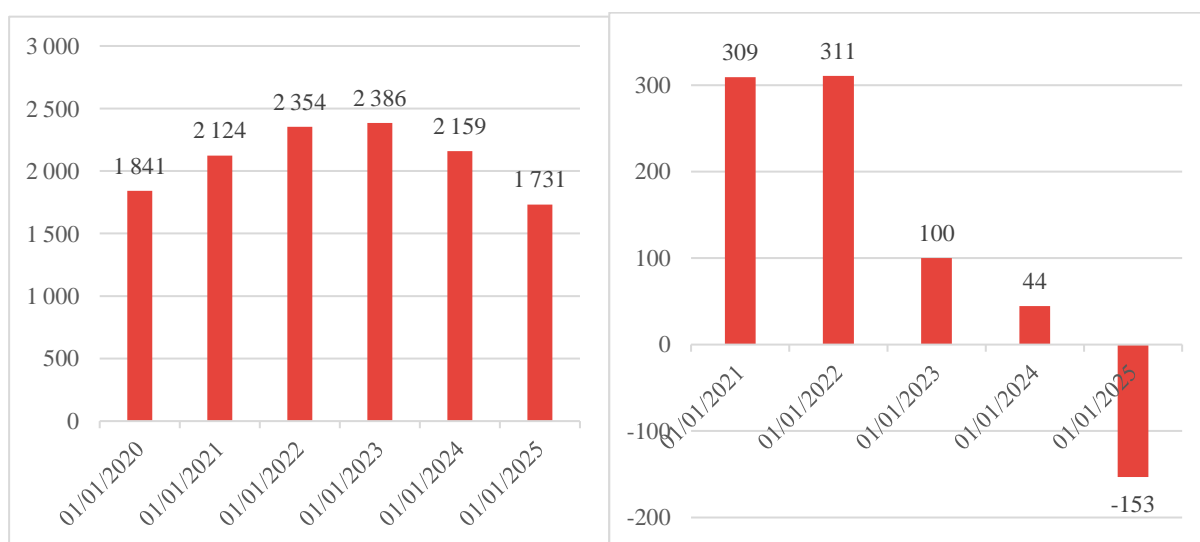
Ces graphiques masquent cependant une hétérogénéité des situations parmi les universités et les établissements de recherche. À la clôture de l'exercice 2024,

- 14 universités avaient une CAF négative, comprise entre - 0,3 M€ et - 69,7 M€ (d'un montant moyen de - 7,7 M€) ;
- 49 universités avaient une CAF positive, comprise entre 0,5 M€ et 20,0 M€ (d'un montant moyen de 6,1 M€) ;
- 2 établissements publics de recherche avaient une CAF négative, comprise entre - 1,2 M€ et - 21,4 M€ (le montant moyen s'établissait à - 11,3 M€) ;
- 6 établissements publics de recherche avaient une CAF positive, comprise entre 8,6 M€ et 151,0 M€ (d'un montant moyen de 44,2 M€).

### Annexe n° 3. Corrélation entre évolution du fonds de roulement et évolution du résultat de l'exercice

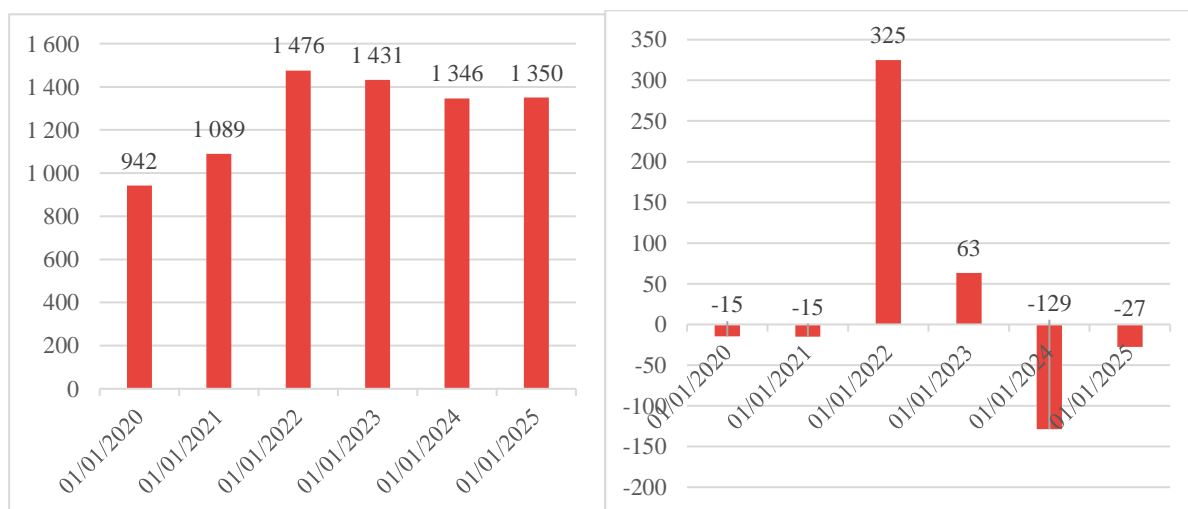
Le fonds de roulement est déterminé au bilan à partir des fonds propres, provisions et dettes financières, corrigés des actifs immobilisés. La variation la plus notable durant la période sous revue a concerné les fonds propres et plus particulièrement le résultat de l'exercice N, repris en année N+1. En l'espèce, la diminution du fonds de roulement, relevée durant les derniers exercices sous revue (cf. *supra*, le point 1.3.1) est corrélée à l'évolution du résultat des établissements.

**Graphique n° 13 : évolution du fonds de roulement des universités (à gauche) et évolution du résultat de l'exercice précédent des mêmes établissements (à droite), en M€**



Source : Cour des comptes, d'après les comptes financiers. Résultats au 01/01/2020 non disponibles pour plusieurs universités, du fait de changements de statuts.

**Graphique n° 14 : évolution du fonds de roulement des établissements publics de recherche (à gauche) et évolution du résultat de l'exercice précédent des mêmes établissements (à droite), en M€**



Source : Cour des comptes, d'après les comptes financiers

#### **Annexe n° 4. Évolution des avances et acomptes reçus par les universités labellisées**

Parmi les universités dont la situation a été examinée dans le cadre de l'enquête, six ont été labellisées Idex (initiative d'excellence) et six autres I-Site (initiative science, innovation, territoires, économie). Au bilan et en moyenne, 62 % des avances et acomptes reçus concernent des établissements labellisés. Cette répartition est restée similaire durant les six exercices examinés, tandis que s'est accru le montant des avances et acomptes reçus (cf. le graphique n° 10 *supra*).

Les établissements labellisés bénéficient plus massivement de financements sur appels à projets que les autres universités. Les montants individuels illustrent cet écart : en moyenne, chacune des universités Idex disposait de près de 300 M€ d'avances au début de l'exercice 2025, soit plus de 10 fois le montant moyen individuel des universités non labellisées.

**Tableau n° 5 : évolution au bilan du montant moyen des *Avances et acomptes reçus* par université (en M€)**

	01/01/2020	01/01/2021	01/01/2022	01/01/2023	01/01/2024	01/01/2025
<i>Hors Idex et Isite</i>	12,6	14,8	18,0	22,4	25,2	27,5
<i>Idex</i>	146,9	181,7	190,5	219,8	258,6	295,4
<i>Isite</i>	28,0	47,5	57,6	66,4	74,3	78,2

*Source : Cour des comptes, d'après les comptes financiers*