

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

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

LE GIP RENATER

Exercices 2019 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 31 mars 2025.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	5
CHIFFRES ET ÉLÉMENTS-CLÉS	6
INTRODUCTION.....	7
1 UNE STRUCTURE INNOVANTE À CONSOLIDER.....	8
1.1 Une infrastructure numérique innovante et performante	8
1.1.1 Le groupement d'intérêt public Renater a permis à l'État de disposer d'une infrastructure innovante, solide et performante	8
1.1.2 Le dimensionnement du réseau est important	10
1.2 Un statut juridique et une gouvernance à renforcer	11
1.2.1 Un rôle consolidé par une composition étoffée et un champ d'intervention élargi depuis 1993.....	11
1.2.2 Une mission pérenne, paradoxalement portée par un statut temporaire à adapter	12
1.2.3 Une gouvernance sans lien avec les équilibres financiers.....	14
1.3 Des instances de consultation et de direction à rationaliser	16
1.3.1 Une clarification nécessaire des responsabilités de gouvernance	17
1.3.2 Un comité administratif et financier dont la valeur ajoutée n'apparaît pas suffisante.....	17
1.4 Une stabilisation de l'organisation interne et un apaisement social à rechercher	18
1.4.1 Une nécessaire stabilisation de l'organisation interne	18
1.4.2 Un nouveau projet stratégique à appliquer.....	21
1.4.3 Un accompagnement des personnels à instaurer.....	22
2 UN PILOTAGE PERFECTIBLE DES TRAJECTOIRES FINANCIÈRE ET PATRIMONIALE.....	23
2.1 Une situation financière désormais sous contrôle, mais une qualité comptable insatisfaisante.....	23
2.1.1 Une situation initialement critique et les mesures correctives mises en œuvre	23
2.1.2 Une fiabilisation des comptes et des outils qui nécessite encore des efforts	25
2.1.3 Un équilibre économique à trouver.....	27
2.2 Une récente réduction des dépenses de personnel, des objectifs à clarifier cependant.....	29

2.2.1 Une coûteuse réduction, une trajectoire restant à affiner	30
2.2.2 Un cadre social renové et généreux.....	32
2.3 Siège et antennes régionales : une rationalisation à parfaire.....	34
2.3.1 Une occupation optimisée du siège, mais une nécessaire anticipation des prochains choix patrimoniaux	35
2.3.2 Une antenne consacrée à la gestion opérationnelle à conforter	37
2.3.3 Des agents isolés sur deux sites, à rapprocher des autres salariés.....	38
3 DES MISSIONS QUI DOIVENT S'INSCRIRE AU SERVICE D'UNE STRATÉGIE GLOBALE DU NUMÉRIQUE.....	40
3.1 Une infrastructure du numérique essentielle, porteuse d'enjeux de sécurité.....	40
3.1.1 Une implication à l'international à accentuer	40
3.1.2 Le nécessaire renforcement de la sécurisation de l'infrastructure pour répondre aux défis actuels.....	41
3.2 Des acteurs épars au service d'une démarche globale à mieux définir	42
3.2.1 Un réseau ouvert à compléter par une offre de stockage et d'archivage des données optimisée	42
3.2.2 Un élargissement des périmètres de l'offre de services et de moyens organisationnels et collaboratifs à envisager	43
3.2.3 Un outil de diffusion des savoirs à étendre	44
CONCLUSION	47
LISTE DES ABREVIATIONS	48
ANNEXES	49
Annexe n� 1. Définitions informatiques et exemples.....	50
Annexe n� 2. Données financières	52
Annexe n� 3. Contributions annuelles indirectes des membres sous la forme de subventions de charges de service public	54
Annexe n� 4. �l�ments de comparaison.....	56
Annexe n� 5. Cartographie du réseau.....	57

SYNTHÈSE

Le groupement d'intérêt public « réseau national de communications électroniques pour la technologie, l'enseignement et la recherche » (GIP Renater) a, depuis sa création en 1993, montré son intérêt en développant un réseau de transmission de données solide et performant et des services pour répondre aux besoins des opérateurs nationaux de la recherche et des communautés universitaire et scolaire.

Des conventions successives ont prorogé cet organisme, dont la durée court aujourd'hui jusqu'en 2030. Renater a vu son rôle se renforcer, ses missions s'étendre très significativement et sa composition se diversifier et s'étoffer.

Pour assurer ses missions, le GIP a su proposer des services innovants et de qualité. Il a pu construire un réseau permettant d'échanger rapidement des volumes importants de données, capable d'assurer sa propre résilience et susceptible d'accueillir de nouveaux utilisateurs.

Le groupement apparaît comme une structure à conforter. Il a été notamment affaibli par des changements au sein de la direction, une absence de plan stratégique pour la période qui s'achève, période caractérisée par un flottement en matière de gestion, et une dégradation du climat social avec un taux élevé de rotation de ses personnels. L'organisation de la chaîne de décision doit être rationalisée et un accompagnement des personnels tout au long de ces changements apparaît nécessaire.

Une évolution du statut juridique et de la gouvernance permettrait une meilleure adéquation de Renater à sa mission d'intérêt général à dimensions nationale et internationale.

La fiabilisation des comptes implique encore de nombreux travaux qui permettraient par ailleurs de sécuriser les procédures. Une nécessaire professionnalisation des outils et des méthodes améliorerait l'efficacité du GIP (instances, fiabilité et gestion financière). Celui-ci doit également parfaire sa connaissance des coûts et définir plus clairement avec ses membres sa trajectoire en matière de prestations, afin de garantir son équilibre économique futur.

Renater doit par ailleurs préciser son positionnement stratégique et anticiper les financements et les évolutions nécessaires pour répondre aux défis de la cybersécurité et de l'évolution du numérique, et aux investissements qui en résultent. Le renforcement de la sécurité de son infrastructure est essentiel à cet égard.

Le cadre social du groupement, qui a fait l'objet d'une révision, demeure généreux pour les salariés. Le groupement doit poursuivre ses efforts pour définir la trajectoire qu'il entend suivre s'agissant des dépenses de personnel, et les moyens pour y parvenir.

Renater doit par ailleurs anticiper ses prochains choix patrimoniaux. L'hypothèse d'une mutualisation de ses locaux avec un organisme public devrait ainsi être étudiée. Le groupement gagnerait à maintenir l'antenne rennaise et à fermer les antennes montpelliéraine et grenobloise.

Le GIP doit également affermir son positionnement national, en engageant des synergies avec d'autres structures, dans une perspective éventuelle de création d'un grand opérateur du numérique.

Le groupement doit enfin asseoir son positionnement européen, par une plus grande implication dans les actions et les projets financés par l'Union européenne.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (MENESR/GIP) : Donner, en l'état, un statut à durée indéterminée au GIP Renater d'ici à 2026.

Recommandation n° 2. (MENESR/GIP) : Simplifier les instances de gouvernance du GIP Renater d'ici à 2026.

Recommandation n° 3. (GIP) : Mettre en place une comptabilité analytique au sein du GIP Renater d'ici à 2026.

Recommandation n° 4. (GIP) : Mettre en place au sein du GIP Renater un document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnel (DPGECP) complet d'ici à 2026.

Recommandation n° 5. (MENESR/DIE/GIP/DIE) : Prévoir d'ici à l'issue du bail en cours (2030) une mutualisation des locaux affectés au siège du GIP Renater avec un organisme public.

Recommandation n° 6. (GIP) : Fermer les antennes de Montpellier et de Grenoble du GIP Renater d'ici à 2026.

Recommandation n° 7. (MENESR/GIP) : Produire un plan de renforcement des synergies entre les acteurs du numérique de l'enseignement supérieur et de la recherche d'ici à 2026.

CHIFFRES ET ÉLÉMENTS-CLÉS

Création, statut et membres	Groupement d'intérêt public (GIP) créé par arrêté du ministre de l'éducation nationale le 27 janvier 1993. Membres : l'État (représenté par les ministres de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche), l'association France universités, le centre national de la recherche scientifique (CNRS), le commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), le centre national d'études spatiales (Cnes), l'institut national de recherche en informatique et en automatique (Inria), l'institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), le centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad), l'institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), l'institut de recherche pour le développement (IRD), l'office national d'études et de recherches aérospatiales (Onera).
Gouvernance	Directeur depuis le 1^{er} octobre 2022 : M. Boris Dintrans (précédemment : MM. Patrick Donath, Éric Durieux puis Jean Narvaez par intérim). Président du conseil d'administration depuis le 7 octobre 2021 : M. Henri Pidault (précédemment : M. Jean-Pierre Finance).
Implantations	Siège situé Paris (dans le 13^e arrondissement). Trois antennes en région : dans les agglomérations de Rennes, Montpellier et Grenoble. Le GIP Renater n'est pas propriétaire des locaux qu'il occupe. Il consacre 0,8 M€ par an au règlement des loyers et des charges locatives.
Missions	Fournir aux acteurs de la communauté de la recherche et de l'éducation les moyens de communication numérique haut débit et de gestion des données liées en France métropolitaine et dans les départements et collectivités d'outre-mer sur la base de réseaux, d'infrastructures et de services ; assurer que l'ensemble de ces moyens sont sécurisés ; assurer l'interconnexion aux réseaux de recherche et éducation mondiaux ; assurer les travaux des équipes en réseau et répondre aux besoins avancés et innovants de la communauté de la recherche et de l'éducation ; assurer une mission de conseil, d'expertise, fournir des moyens ou des services de communication dans ses domaines de compétence auprès de l'État et d'autres entités publiques françaises ou étrangères.
Finances	Compte financier 2023 : 37,1 M€ de charges de fonctionnement et 33,9 M€ de produits de fonctionnement ; Subvention pour charges de service public (SCSP) 2023 : 21,4 M€ ; Capacité d'autofinancement (CAF) : 2,3 M€ ; trésorerie : 16,8 M€ ; fonds de roulement : 10,9 M€ (données 2023).
Ressources humaines	75,7 équivalents temps plein annuels travaillés (ETPT) pour 91 équivalents temps plein (ETP) sous plafond autorisés et 10 ETP hors plafond autorisés ; masse salariale : 8,0 M€ (y compris le personnel extérieur à l'établissement – compte 621, chiffres 2023).

INTRODUCTION

Le groupement d'intérêt public « réseau national de communications électroniques pour la technologie, l'enseignement et la recherche » (GIP Renater) est chargé de la fourniture de réseaux, d'infrastructures et de services sécurisés de transport de données auprès de l'ensemble de la communauté de recherche et d'éducation et de la gestion des données associées. Il a également pour mission d'assurer une interconnexion de ces réseaux avec les réseaux mondiaux. Il apporte par ailleurs conseil et expertise, et répond aux besoins de la communauté des chercheurs et de l'enseignement supérieur. Ses missions n'ont cessé de croître depuis sa création.

Renater a construit un réseau d'une dimension importante, qui assure un échange rapide de volumes de données importants. Ce réseau est capable d'assurer sa propre résilience et d'accueillir de nouveaux utilisateurs. Il assure aussi le transport des flux du réseau interministériel de l'État. Il est sécurisé par le centre d'alerte et de réaction aux attaques informatiques, dont le renforcement est prévu prochainement.

Le groupement propose divers services, tels que la gestion des noms de domaines, des adresses IP pour les établissements, un service optionnel d'hébergement de fournisseur d'identité et des identifications simplifiées, un système de messagerie et une offre de transfert de fichiers volumineux. Il propose en outre un outil d'authentification dans l'ensemble des établissements (la fédération d'identité éducation-recherche, FER).

Renater assure aussi une mission de conseil, d'expertise et de fourniture de moyens ou de services de communication auprès de l'État et d'autres entités publiques françaises ou étrangères.

Ses services sont répartis sur quatre sites. Le GIP compte 75,7 équivalents temps plein annuels travaillés et les dépenses de personnel atteignent 8,0 M€ (y compris le personnel extérieur à l'établissement, compte 621). Les crédits de paiement du groupement s'élèvent à 35,8 M€ (chiffres 2023).

Parmi les 13 membres du groupement d'intérêt public figure l'État, représenté par les ministres chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

L'enquête s'est fondée sur les documents produits et les réponses à des questionnaires écrits et sur les entretiens menés avec les acteurs ministériels et, au sein du GIP, notamment avec le président et la direction, des membres du conseil d'administration et avec le service du contrôle budgétaire. L'analyse du système d'information du groupement est exclue du champ du contrôle.

Le rapport s'attache à analyser, sur la structure et la gouvernance, l'adéquation de la forme juridique du groupement d'intérêt public avec la pérennité de sa mission, l'organisation des instances institutionnelles, la stratégie partenariale et la maîtrise du climat social (1), la soutenabilité financière du groupement au regard de ses missions, le pilotage de ses ressources humaines et sa politique patrimoniale (2) ainsi que l'adaptation des offres d'infrastructure et de services aux besoins croissants des établissements et des interconnexions internationales et leur sécurisation (3).

1 UNE STRUCTURE INNOVANTE À CONSOLIDER

Le groupement d'intérêt public (GIP) dénommé « réseau national de télécommunications pour la technologie, l'enseignement et la recherche » (Renater) a été créé en 1993, initialement pour une durée de six ans, pour assurer la maîtrise d'ouvrage d'un réseau national de télécommunications pour la recherche. Il a doté l'État d'une infrastructure solide et performante. Son champ d'intervention s'est élargi progressivement et sa composition s'est étoffée, alors que sa durée d'existence était prorogée. Renater assure aujourd'hui une mission pérenne étendue, à laquelle son statut ni sa gouvernance n'apparaissent plus adaptés.

1.1 Une infrastructure numérique innovante et performante

1.1.1 Le groupement d'intérêt public Renater a permis à l'État de disposer d'une infrastructure innovante, solide et performante

Pour assurer ses missions, Renater a pu construire un réseau d'une dimension importante, permettant un échange rapide de volumes importants de données, capable d'assurer sa propre résilience et susceptible d'accueillir de nouveaux utilisateurs. Il conviendra de maintenir cette situation par des investissements suffisants.

Le groupement a été en capacité de construire un réseau national qui permet d'acheminer les données de part et d'autre au moyen de liaisons et de nœuds de réseau (NR)¹. Les nœuds se situent actuellement soit dans des centres de données (*datacenters*) labellisés, soit dans des établissements de recherche.

Il s'inscrit dans une démarche de migration de ses nœuds de réseau au niveau des centres de données labellisés. Toutefois, cette fourniture de réseau ne comprend pas la liaison locale permettant aux établissements d'accéder au *backbone* Renater². Cette situation peut engendrer de fortes disparités. En effet, un établissement n'accède au réseau Renater que *via* des réseaux d'accès.

Le territoire français bénéficie d'une couverture maillée par plus d'une cinquantaine de réseaux d'accès. Les boucles locales ou réseaux d'accès sont administrés par des organismes divers, en fonction des besoins locaux. Il existe une forte différence entre la gestion des nœuds de réseau en Île-de-France (qui en concentre 17)³ et celle des autres régions. Si la gestion décentralisée permet une meilleure adéquation des équipements aux territoires ainsi qu'une mutualisation des besoins locaux, une centralisation de la maîtrise d'ouvrage concernant les

¹ Cf. annexe n° 1 pour les définitions de nœuds de réseau, centre de données, *backbone* et boucle locale.

² Le *backbone* Renater est constitué du réseau interconnectant les NR en régions, auquel les utilisateurs peuvent accéder uniquement au travers des réseaux régionaux.

³ Le réseau académique parisien (RAP) est le réseau d'accès affecté à la communauté d'enseignement et de recherche de Paris. Il raccorde à très haut débit plus de 125 sites à travers cinq nœuds et permet l'accès au *backbone* Renater.

réseaux pourrait permettre une meilleure connexion sur l'ensemble du territoire. À défaut, la mise en place d'une charte comprenant un cahier des charges techniques améliorerait la qualité de connexion sur l'ensemble du territoire.

Le groupement réalise aussi la maîtrise d'ouvrage d'un réseau de 48 points⁴ d'accès ou nœuds de réseau (NR) présents sur l'ensemble du territoire français, métropolitain et ultramarin.

La sixième génération du réseau (« Renater 6 »), dont le déploiement a débuté en 2015 et est désormais considéré comme terminé, a permis de moderniser le réseau, offrant des liaisons puissantes, de 100 Gigabits par seconde (Gb/s)⁵, pour les utilisateurs sur la plus grande partie du territoire en métropole⁶. La connexion ultramarine dispose de liaisons beaucoup moins puissantes. Si le réseau en métropole a pu être réalisé en « fibre noire »⁷ permettant performance et adaptabilité, l'accès des territoires ultramarins au réseau repose sur la location de services auprès d'opérateurs, dont les capacités sont la fois variables et plus faibles. Renater prend en charge ces accès coûteux (environ 2 M€ par an) pour un service peu qualitatif.

Si un désengagement du groupement n'apparaît pas envisageable, une mutualisation des moyens avec le Réseau interministériel de l'État (RIE) semble souhaitable⁸, même si ces deux réseaux disposent de particularités qui leur sont propres⁹.

Le réseau interministériel de l'État (RIE)

En 2011, la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (Disic devenue depuis la direction interministérielle du numérique, Dinum) de l'État avait lancé le projet d'un réseau national mutualisé pour l'ensemble des ministères dénommé réseau interministériel de l'État (RIE).

Le réseau interministériel de l'État (RIE) raccorde l'ensemble des services de l'État sur le territoire national. Il assure, pour ces services, le transport des flux internes aux entités, les échanges sécurisés entre entités, ainsi que les échanges sécurisés avec les réseaux tiers, notamment internet et le réseau inter-États membres de l'Union européenne (Testa).

⁴ Cf. annexe n° 5. Le nombre de nœuds de réseau de Renater recensés a diminué ces dernières années, en raison d'une nouvelle définition plus précise, n'identifiant plus que les seuls nœuds pour lesquels Renater finance et réalise des interventions en maintenance.

⁵ Cf. annexe n° 1.

⁶ En 2024 une opération importante de mise à niveau a permis de porter la capacité IP mutualisée sur le réseau national Renater à 100 Gb/s minimum pour 90 % des liaisons internes et externes (contre en moyenne 30 Gb/s en 2022), ce qui a permis d'améliorer significativement la qualité de transport pour les flux de l'ensemble des utilisateurs.

⁷ Câbles de fibre optique qui ne sont pas encore éclairés, qui permettent de disposer d'un haut niveau de contrôle et de flexibilité (cf. annexe n° 1).

⁸ Les réseaux Renater et RIE sont déjà engagés dans des mutualisations : le RIE utilise des longueurs d'ondes dédiées sur certains liens optiques gérés par Renater sous forme de droit irrévocable d'usage (*indefeasible right of use- IRU*) et, dans le cadre du plan de relance, une initiative a été financée pour permettre la mise en place d'appairages – mutualisés entre RIE et Renater dans une logique de séparation des flux entre les deux partenaires.

⁹ Renater est en effet un réseau ouvert au public, tandis que le RIE est un réseau indépendant au sens du code des postes et communications électroniques.

Lors d'échanges avec Renater, il était apparu que l'empreinte nationale du RIE s'inscrirait parfaitement dans celle du groupement. Pour des raisons d'optimisation des coûts, un partenariat avait alors été noué entre la Disic et Renater. Ce partenariat prévoit que le GIP assure le transport des flux du RIE et que la Disic (puis Dinum) assure le financement des coûts marginaux de ce déploiement et de cette exploitation et participe au financement général de Renater au titre de la valorisation de l'actif industriel du GIP (certaines infrastructures, savoir-faire en transmissions optiques).

En 2024, Renater opérait pour le compte de la Dinum plusieurs circuits optiques raccordant les 12 points d'interconnexion *backbone* (PIB). La dorsale optique nationale repose sur les infrastructures optiques à haut débit du réseau Renater. Une interconnexion sécurisée entre le RIE et le groupement a été mise en place, afin de permettre aux sites raccordés sur Renater de bénéficier des services interministériels en mode partenaire *via* un filtrage d'accès. L'accès à ces services est possible grâce à l'activation du [service Partenaire RIE](#).

Si le RIE s'appuie sur Renater pour une partie de sa dorsale, il a dorénavant pu renforcer sa résilience en s'appuyant sur une deuxième boucle opérée par Terralpha (filiale de la SNCF Réseau). Le RIE dispose par ailleurs de plusieurs équipements en propre opérés directement par la Dinum ou sous sa supervision, qui permettent d'assurer à l'État la pleine maîtrise et sécurisation de ses communications indépendamment du réseau internet dont le RIE est isolé.

1.1.2 Le dimensionnement du réseau est important

De manière globale sur une année, le taux de sollicitation du réseau de Renater ne dépasse pas 20 %. Le volume de données est quant à lui en progression constante. En excluant les données du RIE et des réseaux qui y sont affectés, près de 100 Pétaoctets¹⁰ étaient échangés en 2010. En 2022, ce sont près de 800 Pétaoctets qui ont été échangés.

Le réseau est actuellement dimensionné pour permettre des charges d'activités ponctuelles fortes. Le « surdimensionnement » se justifie par la nécessité de disposer d'un réseau pouvant répondre à des pics d'activités, de recherche par exemple. Les investissements de modernisation du réseau ont permis d'accompagner ce fort accroissement du volume sans conduire à saturer les réseaux. En effet, si la sollicitation usuelle reste inférieure à 20 % de la capacité du réseau sur une année, certains travaux de recherche peuvent entraîner des utilisations beaucoup plus fortes du réseau sur des périodes plus concentrées. Un tel dimensionnement, lié à l'étendue du territoire national, justifie son caractère public¹¹.

Le réseau est aussi dimensionné pour assurer sa propre résilience. Ainsi, un événement amenant une perte de connexion locale momentanée n'entraînera pas une interruption de service pour les utilisateurs, le réseau permettant un échange de données par d'autres axes. L'enjeu de cette résilience est important. En effet, pour les utilisateurs de l'éducation nationale par exemple, certaines périodes importantes, telles que celles des propositions d'admissions sur Parcoursup ou sur Mon Master, rendraient toute interruption critique.

La taille et la capacité d'échange du réseau de données actuelles lui permettent également d'accueillir sans difficultés davantage d'utilisateurs.

¹⁰ Cf. annexe n° 1.

¹¹ [Rapport public annuel 2020, Tome II – Le numérique au service de la transformation de l'action publique, 3. Les infrastructures numériques de l'enseignement supérieur et de la recherche : une consolidation nécessaire.](#)

Pour assurer ses missions, Renater est innovant et en avance sur l'évolution des besoins du réseau. Il convient de s'assurer que cette avance soit conservée en réalisant des investissements adaptés.

Le réseau est structuré de façon, d'une part, à permettre l'échange de données sur un axe mutualisé et, d'autre part, à opérer la partie optique du réseau interministériel de l'État (RIE) ainsi que des boucles affectées à certaines opérations de recherche. Ces boucles sont coûteuses en entretien et en maintenance, du fait d'une augmentation continue des besoins.

L'investissement en fibre optique noire permet une grande adaptabilité du *backbone*. Des évolutions successives ont permis d'accroître les capacités, certains axes du réseau passant déjà de 100 Gb/s à 400 Gb/s pour la partie mutualisée.

La capacité à poursuivre les investissements sera essentielle pour maintenir ce réseau à un niveau d'excellence. Le projet stratégique 2025-2029 prévoit ainsi d'améliorer la connectivité en déployant progressivement une septième génération (Renater 7), soit une connectivité d'un Térabit (Tb/s)¹². Néanmoins, le *backbone* repose sur des droits irrévocables d'usage (*indefeasible rights of use*, IRU), Renater n'étant pas chargé de la mise en place des câbles.

Les investissements avaient été réalisés entre 2019 et 2020 (*via* l'achat des IRU et les frais d'accès au service) et font depuis l'objet de dépenses de fonctionnement sous forme de loyers. Ces contrats s'achèveront en 2030 ; un besoin d'investissement estimé à 12 M€ sera alors nécessaire pour permettre la continuité du réseau. Le financement de cette somme reste mal assuré, consistant pour le moment en des mises en réserve des excédents dans le fonds de roulement de l'établissement, sans aucune sécurisation de leur emploi futur.

1.2 Un statut juridique et une gouvernance à renforcer

Le statut de groupement d'intérêt public à durée déterminée de Renater n'apparaît pas cohérent avec les missions qui lui sont actuellement dévolues. La gouvernance ne correspond pas davantage au fonctionnement ni au modèle économique actuels de Renater.

1.2.1 Un rôle consolidé par une composition étoffée et un champ d'intervention élargi depuis 1993

Le groupement a été créé pour une durée prévue comme limitée, initialement de six ans, et il avait pour objet initial de viser à créer le premier réseau de télécommunications consacré à la recherche, indépendant des usages domestiques et permettant d'échanger, à grande vitesse, des volumes de données numériques importants.

La composition du groupement s'est progressivement étoffée, tandis que le champ d'intervention de Renater a été significativement élargi depuis sa création.

¹² Cf. annexe n° 1.

Tableau n° 1 : Évolution de la composition et du champ d'intervention

Texte	Durée	Membres représentants de l'État	Autres membres	Objet
<i>Arrêté du 27 janvier 1993</i>	6 ans	Éducation nationale	CEA, Cnes, CNRS, EDF, Inria	<i>Assurer la maîtrise d'ouvrage d'un réseau national de télécommunications pour la recherche, aider au développement des réseaux régionaux à vocation scientifique et technique, assurer les communications avec les réseaux des autres pays et participer aux projets de connexion internationaux</i>
<i>Arrêté du 10 mai 1999</i>	3 ans	Éducation nationale	CEA, Cnes, CNRS, Inria	Sans changement
<i>Arrêté du 26 juillet 2000</i>	-	Éducation nationale	Cirad et Inra	Sans changement
<i>Avis du 24 janvier 2002</i>	3 ans	Éducation nationale Recherche	Sans changement	Ajout : la maîtrise d'ouvrage d'un réseau national de télécommunications « pour le développement technologique et l'enseignement ».
<i>Avis du 18 janvier 2005</i>	4 ans	Éducation nationale Recherche	BRGM, CEA, Cemagref, Cirad, Cnes, CNRS, Inra, Inria, Inserm, IRD	Sans changement
<i>Avis du 30 décembre 2008</i>	10 ans	Éducation nationale Recherche Enseignement supérieur	CEA, Cnes, CNRS, Inria, Inra, Cirad, Inserm, BRGM, Cemagref, IRD, CPU, Onera	Nouvel objet : <i>Assurer la maîtrise d'ouvrage d'un réseau national de communications électroniques pour la recherche, le développement technologique et l'enseignement ; aider au développement des réseaux de collecte à vocation scientifique et technique et d'assurer leur interconnexion nationale ; assurer les communications électroniques avec les réseaux pour l'éducation et la recherche (NREN) des autres pays et participer aux projets internationaux, notamment européens, d'interconnexion ; assurer la maîtrise d'ouvrage des services de communications électroniques, notamment la gestion des adresses et des plans de routage et de nommage, ainsi que les services d'annuaires de réseaux (DNS et résolution inverse des zones), au bénéfice de l'ensemble de la communauté de la recherche, du développement technologique et de l'éducation.</i>
<i>Arrêté du 26 mars 2015</i>	15 ans	Éducation nationale Recherche Enseignement supérieur	Sans changement	Nouvel objet : <i>Fournir aux acteurs de la communauté recherche et éducation les moyens de communication numérique haut débit et de gestion des données liées en France (métropole, collectivités d'outre-mer et Nouvelle-Calédonie) sur la base de réseaux, d'infrastructures et de services ; assurer que l'ensemble de ces moyens sont sécurisés ; assurer l'interconnexion aux réseaux de recherche et éducation mondiaux ; assurer les travaux des équipes en réseau et de répondre aux besoins avancés et innovants de la communauté recherche et éducation ; assurer une mission de conseil, d'expertise, de fournir des moyens ou des services de communication dans ses domaines de compétence auprès de l'État et d'autres entités publiques françaises ou étrangères, dans la mesure où cela n'impose pas au groupement des obligations incompatibles avec sa mission de fourniture de services à la Communauté recherche et éducation.¹³</i>

Source : Légifrance (arrêtés et avis relatifs aux conventions relatives au GIP Renater)

1.2.2 Une mission pérenne, paradoxalement portée par un statut temporaire à adapter

Le statut de Renater n'apparaît pas harmonisé avec ses missions actuelles accrues et pérennisées ainsi qu'avec le caractère sensible et nécessaire de celles-ci au regard des enjeux

¹³ Compte tenu de ce nouvel objet très élargi, l'établissement a étendu le périmètre de ses bénéficiaires, par exemple en proposant le raccordement des centres hospitalo-universitaires (CHU).

de l'organisation des réseaux à un niveau national et de leur interconnexion au niveau international.

La durée de fonctionnement du groupement, initialement fixée à six ans, a été prorogée à cinq reprises avec des durées différentes (trois, quatre, dix, quinze ans) par des arrêtés et décisions approuvant les décisions ministérielles d'approbation des avenants à la convention constitutive du GIP¹⁴. La dernière prolongation de la durée de fonctionnement du GIP, issue de l'arrêté du 26 mars 2015, est de 15 ans, pour une période allant jusqu'au 9 avril 2030.

Le choix d'un GIP à durée déterminée en 1993 était cohérent avec la nature de la mission qui était alors confiée au groupement, mission envisagée à l'origine comme expérimentale et temporaire, et rendue possible par la mutualisation de moyens entre établissements volontaires.

Le choix d'une reconduction réitérée du GIP et l'évolution des durées de prorogation, croissantes depuis 2002 – pour un total de 37 ans de 1993 à 2030 – est compréhensible au regard de l'accroissement du rôle du GIP lié à l'extension et à l'utilité de ses missions ainsi qu'à leur caractère pérenne.

En revanche, le maintien de ce statut n'apparaît plus aussi approprié aujourd'hui, dans la mesure où le GIP est nécessaire au développement des infrastructures et à la sécurisation du transfert des données, tant pour la communauté de l'éducation et de la recherche qu'au-delà, pour l'État et nombre d'entités auxquels il fournit des conseils, des expertises, des moyens ou des services de communication.

La disparition d'une structure assurant ces missions n'est pas envisageable en l'état de l'ensemble du dispositif actuel et des enjeux liés au développement et à la sécurisation des réseaux. Dès lors, la justification du maintien de la « clause de revoyure » n'apparaît pas clairement.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit¹⁵, la durée de constitution d'un GIP fixée par sa convention constitutive ou par un avenant modificatif peut être indéterminée. À l'occasion de la décision de renouvellement du GIP, la fixation d'une durée indéterminée pourrait être retenue, et votée en assemblée générale¹⁶, afin de renforcer la stabilité institutionnelle du groupement.

Une évolution par « *transformation en une autre structure* », décidée en assemblée générale¹⁷, pourrait également être opportune et plus adaptée que la forme juridique actuelle de

¹⁴ Le GIP Renater, créé par arrêté du 27 janvier 1993 pour une durée de six ans à compter du 3 février 1993, a été prorogé successivement par [arrêté du 10 mai 1999](#) pour trois ans jusqu'au 3 février 2002, par [décision du 8 décembre 2001](#) pour trois ans jusqu'au 2 février 2005, par [décision du 1^{er} décembre 2004](#) pour quatre ans jusqu'au 2 février 2009, par [décision du 3 décembre 2008](#) pour 10 ans jusqu'au 2 février 2019, enfin par [arrêté du 26 mars 2015](#) pour 15 ans jusqu'au 9 avril 2030.

¹⁵ Le 3^o de l'article 99 de la [loi n° 2011-525 du 17 mai 2011](#) énonce que : « [...] la convention constitutive règle l'organisation et les conditions de fonctionnement du groupement. Elle contient les mentions suivantes : [...] la durée, déterminée ou indéterminée, pour laquelle le groupement est constitué [...] ».

¹⁶ L'article 105 de la même loi dispose que : « Les décisions de modification ou de renouvellement de la convention, de transformation du groupement en une autre structure ou de dissolution anticipée du groupement ne peuvent être prises que par l'assemblée générale. Ces décisions sont prises à l'unanimité ou à la majorité qualifiée, dans des conditions prévues par la convention constitutive. »

¹⁷ Les dispositions combinées du f du 6.3 et du 6.4 de l'article 6 de la [convention constitutive modificative du GIP du 10 avril 2015](#) prévoient que l'assemblée générale du GIP peut voter la transformation du groupement

GIP. Un autre statut pourrait être plus en adéquation avec la fonction actuelle du réseau, l'ancrage de la structure dans l'univers institutionnel de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche, les enjeux liés à l'acheminement sécurisé des données scientifiques, et à la mission d'intérêt général à dimensions nationale et internationale pérenne de Renater.

Le dernier avenant à la constitution du GIP prévoit une fin de mission le 9 avril 2030. Ce délai ouvre des perspectives de réflexion sur le renforcement de cet organisme, à la fois dans sa forme juridique, sa gouvernance, ses missions et son modèle économique¹⁸. En l'absence de rapprochement de Renater avec d'autres structures, il conviendrait de stabiliser le GIP en lui donnant une durée indéterminée.

Recommandation n° 1. (MENESR/GIP) : Donner, en l'état, un statut à durée indéterminée au GIP Renater d'ici à 2026.

1.2.3 Une gouvernance sans lien avec les équilibres financiers

La répartition des droits au sein du conseil d'administration reflétait à l'origine les montants des subventions ou contributions appelés.¹⁹ La répartition a été modifiée à compter de 2009, avec la participation en tant que membre du groupement de la conférence des présidents d'université (CPU, désormais France universités) puis d'autres organismes membres jusqu'en 2015. Ces entrées ont induit une baisse de la part des subventions pour charges de service public dans le montant global des contributions financières, même si la répartition des droits restait proportionnelle aux apports (cf. annexe n° 3).

Après le renouvellement, en 2015, des statuts du groupement et l'introduction de personnalités qualifiées et de nouveaux administrateurs comme membres, l'exercice budgétaire 2016 a été le point de bascule dans l'équilibre financier du GIP. La répartition des droits statutaires a été déconnectée des équilibres financiers, et la proportion des contributions versées

« en un autre structure » à la majorité qualifiée des deux tiers des suffrages exprimés des voix des membres présents ou représentés.

¹⁸ Des pistes pourraient être explorées, telles que : - la constitution d'un établissement public industriel et commercial, disposant d'un socle de service public (le réseau *backbone* (cf. annexe n° 1) et d'une partie commerciale liée aux prestations de services (boîte aux lettres électroniques - *mailbox* - par exemple), forme permettrait un renforcement de la solidité juridique de la structure, adaptée à la pérennité des missions. Il serait alors nécessaire de distinguer d'une part, la partie relative au réseau constituant une offre de service public, qui pourrait être financée par des subventions pour charges de service public et d'autre part, l'offre de services qui s'intégrerait dans une démarche concurrentielle à destination des acteurs du domaine de l'éducation, l'enseignement supérieur et de la recherche ; - la constitution d'un établissement public administratif, disposant d'une compétence spécialisée au niveau national sur l'objet constitutif du GIP. L'utilisation du service socle « réseau » de Renater pourrait être alors obligatoire pour les établissements relevant du domaine de l'éducation, l'enseignement supérieur et de la recherche, permettant de rationaliser les moyens financiers et humains. Ce statut permettrait de stabiliser et renforcer la solidité juridique de la structure tout en renforçant le rôle de l'État et en simplifiant le modèle économique. Elle serait aussi à même de simplifier la mutualisation avec d'autres groupements ou établissements afin de faire converger les moyens.

¹⁹ L'article 98 de la loi du 17 mai 2011 prévoit que le GIP est constitué par une convention entre des personnes morales de droit public et/ou de droit privé qui « y exercent ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif, en mettant en commun les moyens nécessaires à leur exercice ».

par les membres a très fortement diminué dans le montant global des contributions financières par rapport aux subventions pour charges de service public (SCSP). Les contributions directes des membres sont remplacées par le versement à Renater des subventions pour charges de service public par les directions générales de l'enseignement supérieur et de la recherche.

En 2023, la contribution des membres s'élève à 110 000 €, soit 1 % des recettes de fonctionnement de l'établissement hors subventions de l'État. Près de 30 % des autres recettes (25 % en moyenne sur la période 2019-2023) sont issues de la rémunération des services proposés par Renater aux organismes souhaitant bénéficier des prestations qu'il fournit. Les subventions pour charges de service public versées par l'État au GIP Renater, imputées sur les programmes budgétaires 150 – ***Enseignement supérieur et recherche universitaire***, 172 – ***Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*** et 214 – ***Soutien de la politique de l'éducation nationale***, quant à elles, s'élèvent à 24,32 M€ et représentent 68 % des recettes de l'établissement. La subvention du programme 172 comprend une grande partie des contributions directement versées avant 2016 par les membres du groupement.

La répartition des droits de vote entre les membres du GIP, issue de l'arrêté du 26 mars 2015²⁰, ne reflète pas cette répartition financière : l'État dispose de 20 % des droits de vote à l'assemblée générale et de 19 % au conseil d'administration, alors qu'il fournit 99,5 % des contributions financières.

En outre, parmi les droits accordés aux membres hors État (80 % à l'assemblée générale et 59 % au conseil d'administration pour les administrateurs de droit), les universités sont peu représentées comparativement aux organismes de recherche.

²⁰ [Arrêté du 26 mars 2015 portant approbation de l'avenant à la convention constitutive modificative d'un groupement d'intérêt public.](#)

Tableau n° 2 : Répartition des voix, droits et montants de subventions et contributions en 2023

<i>Membres</i>	Assemblée générale		Conseil d'administration		Contribution financière	
	Voix (nombre)	Voix (part relative)	Administrateurs (nombre)	Voix (droits)	Montant (en €)	Part (en %)
<i>Ministère chargé de l'éducation nationale</i>	2	6,6 %	1		4 669 809 €	19,1 %
<i>Ministère chargé de l'enseignement supérieur</i>	2	6,6 %	1		6 862 086 €	28,1 %
<i>Ministère chargé de la recherche</i>	2	6,6 %	1		12 786 000 €	52,3 %
<i>Sous-total État (vote unique)</i>	6	20 %	3 (solidaires)	19 %	24 317 895 €	99,5 %
<i>France universités</i>	2	6,6 %	1	19 %	10 000 €	0,0 %
<i>CNRS</i>	2	6,6 %	1	19 %	10 000 €	0,0 %
<i>CEA</i>	2	6,6 %	1	7 %	10 000 €	0,0 %
<i>Inria</i>	2	6,6 %	1	7 %	10 000 €	0,0 %
<i>Cnes</i>	2	6,6 %	1	7 %	10 000 €	0,0 %
<i>Inra</i>	2	6,6 %			10 000 €	0,0 %
<i>Cirad</i>	2	6,6 %			10 000 €	0,0 %
<i>Inserm</i>	2	6,6 %			10 000 €	0,0 %
<i>BRGM</i>	2	6,6 %			10 000 €	0,0 %
<i>Irstea</i>	2	6,6 %				0,0 %
<i>IRD</i>	2	6,6 %			10 000 €	0,0 %
<i>Onera</i>	2	6,6 %			10 000 €	0,0 %
<i>Sous-total organismes</i>	24	80 %	5	59 %	110 000 €	0,5 %
<i>Autres administrateurs</i>			3	15 %		0,0 %
<i>Personnalités extérieures</i>			2	7 %		0,0 %
<i>Sous-total autre</i>			5	22 %		0,0 %
<i>Total</i>	30	100 %	13	100 %	24 427 895 €	100,0 %

Source : Cour des comptes, d'après les balances comptables, les notifications de SCSP reçues et la convention constitutive du GIP Renater. La contribution financière de l'État comporte des subventions pour opérations spécifiques.

Par ailleurs, les nombreux organismes auprès desquels Renater réalise des prestations ne sont pas représentés au sein du groupement, ni à l'assemblée générale, ni au conseil d'administration. Une nouvelle organisation, plus représentative des enjeux actuels de Renater, pourrait être mise en place à l'occasion d'une évolution du statut juridique du groupement. À titre d'exemple, l'Agence de mutualisation des universités et établissements (Amue) est un groupement d'intérêt public dont l'assemblée générale regroupe les organismes adhérents à ses prestations et élit les représentants qui siègent au sein du conseil d'administration. L'adoption d'un tel système présenterait pour Renater l'avantage de permettre une meilleure représentation des acteurs et une plus forte connaissance des enjeux auxquels il doit faire face.

1.3 Des instances de consultation et de direction à rationaliser

Diverses instances ont été créées dans la chaîne de direction et de décision du groupement d'intérêt public Renater à des fins de dialogue, d'avis consultatif et de préparation aux décisions du conseil d'administration. Il s'avère que la multiplicité de ces instances n'a pas

permis de prévenir les difficultés économiques et sociales rencontrées par le groupement ni d'améliorer la situation, jusqu'en 2022 notamment.

1.3.1 Une clarification nécessaire des responsabilités de gouvernance

Le GIP Renater, outre les conseils d'administration, organise des pré-conseils d'administration, des réunions bilatérales avec les tutelles et s'est doté d'un conseil administratif et financier consultatif en 2017.

La convocation des conseils d'administration (CA) est réalisée par leur président, et adressée de manière électronique. Les conseils se tiennent dans les locaux du GIP et réunissent l'ensemble des administrateurs désignés par la convention constitutive (cf. tableau n° 2). Les convocations à un conseil d'administration sont accompagnées des pièces de présentation des points prévus à l'ordre du jour. Les comptes-rendus des conseils sont votés au conseil suivant.

Renater organise de manière régulière des pré-conseils d'administration (pré-CA). De manière habituelle, ces pré-CA se réunissent dans la même composition que les CA : la direction de l'établissement, les représentants des tutelles, celui du service de contrôle budgétaire et comptable ministériel (SCBCM) et le commissaire du gouvernement. Ces pré-CA effectuent une analyse détaillée des points à l'ordre du jour du CA, qui sont discutés et éventuellement ajustés. Les délibérations sont de manière systématique validées à l'unanimité.

Sans avoir pour objectif de constituer des pré-conseils d'administration, mais afin de permettre un dialogue de proximité avec l'une ou l'autre des tutelles (éducation nationale, enseignement supérieur, recherche) et l'établissement, des réunions « bilatérales », à caractère opérationnel, ont été mise en place récemment. Elles sont organisées deux fois par an. Y sont discutés les axes stratégiques, les priorités et les points d'attention. Leur caractère nouveau ne permet pas d'apprécier leur utilité pour le fonctionnement du groupement.

1.3.2 Un comité administratif et financier dont la valeur ajoutée n'apparaît pas suffisante

Le comité administratif et financier (CAF) a été institué le 29 novembre 2017 par le conseil d'administration, afin d'émettre des avis et des recommandations sur les éléments financiers et administratifs qui lui sont soumis. Il est composé de représentants des membres du GIP ayant une expertise administrative et financière, désignés par le conseil d'administration²¹. Selon son règlement intérieur, le CAF détient des pouvoirs significatifs pour exercer son rôle consultatif : il examine en particulier les projets de budget, le projet de compte financier et le rapport annuel de l'agent comptable et tout projet soumis au vote du CA ayant une incidence sur le budget du groupement ; *« la direction de Renater fournit au comité tous les documents et informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions »*.

²¹ Le CAF actuel est composé du CBCM, du CNRS, de France universités et de deux représentants de la DGESIP et de la DGRI du MENESR. Ses deux experts financiers sont le représentant du CBCM et le président du CAF.

Le comité doit se réunir physiquement au moins deux fois par an, sur convocation de son président, en particulier avant les séances du conseil d'administration au cours desquelles sont proposés l'approbation des comptes et le vote du budget. Il doit proposer des recommandations sur ces deux décisions.

Dans les faits, ce comité, conseil préparatoire au conseil d'administration, se réunissant peu, ne semble pas avoir développé les moyens de procéder à des investigations approfondies. Il n'avait pu prévenir ou anticiper les difficultés rencontrées, notamment à partir de 2020, par le GIP, ni même n'avait mené d'analyse détaillée de leurs causes.

Il est dès lors souhaitable de rationaliser les instances de gouvernance de Renater et de mieux articuler le comité administratif et financier avec celles-ci.

Recommandation n° 2. (MENESR/GIP) : Simplifier les instances de gouvernance du GIP Renater d'ici à 2026.

1.4 Une stabilisation de l'organisation interne et un apaisement social à rechercher

De nombreux changements des personnels de direction et de l'organisation de Renater sur une courte période ont eu des conséquences préjudiciables au bon fonctionnement du groupement. Le taux de rotation des effectifs depuis 2019 illustre la dégradation du climat social. L'organisation interne doit être stabilisée, notamment par l'application d'un nouveau plan stratégique, et le climat social amélioré par l'instauration d'un accompagnement de proximité des personnels.

1.4.1 Une nécessaire stabilisation de l'organisation interne

Plusieurs directeurs se sont succédé à la tête de l'établissement durant la période sous revue et le climat social s'est nettement dégradé jusqu'en 2022. L'augmentation du taux de rotation des personnels depuis 2019 en témoigne. Après le changement de direction en 2022, une rationalisation de la chaîne de commandement a été engagée. Elle doit être poursuivie.

L'organisation du groupement a connu des changements substantiels sur la période 2019-2024 et s'est complexifiée, notamment de 2019 à 2022.

Le nombre de directeurs et de responsables (incluant le directeur, le directeur adjoint et l'agent comptable) a évolué de 23 à la fin de 2018 à 26 en 2022, après avoir culminé à 28 en 2020 et 2021. Le taux d'encadrement global pour la structure est important, de 31 % en moyenne.

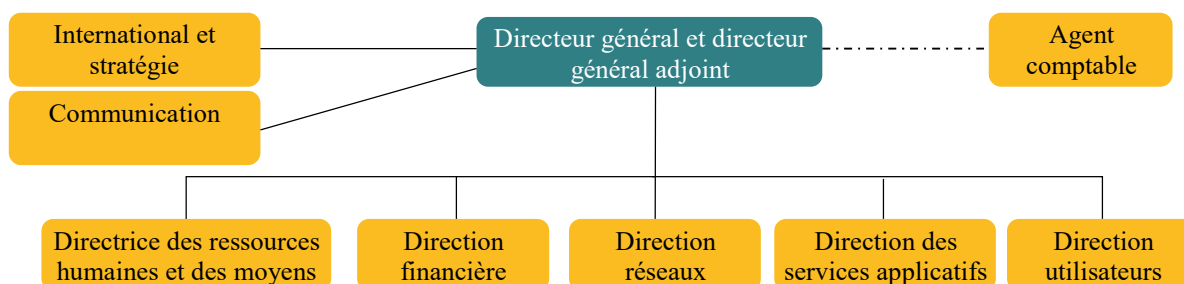
Un premier directeur a exercé un mandat de septembre 2011 à juin 2020. Il était mis à disposition par le commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA). À compter de juillet 2017, il a exercé à mi-temps sa fonction de directeur. À la suite de sa mise à la retraite, le groupement l'a maintenu dans ses fonctions de directeur jusqu'au 31 août 2020 par un contrat à durée déterminée.

Un nouveau directeur a été nommé à compter du 1^{er} septembre 2020. Ce mandat s'est déroulé dans des conditions tendues au sein des instances et des équipes du groupement. Le climat social s'est dégradé au cours de la période de confinement de 2020. Les débats des CA en témoignent²².

Un directeur par intérim a été nommé en la personne d'un inspecteur de l'Inspection générale de l'enseignement supérieur et de la recherche. Après un intérim de huit mois, un nouveau directeur a été nommé pour trois ans à compter du 1^{er} octobre 2022, par décision du CA du 22 juin 2022.

Par ailleurs, sur la période, parallèlement à cette instabilité, de nombreuses décisions ont aussi rendu l'organisation plus complexe. Des restructurations multiples ont été décidées par la direction : six directions (dont l'agence comptable) peuvent être identifiées, dont la dimension est très variable – d'une seule personne pour l'aspect « *international et stratégie* » à 60 agents pour la direction technique ; la direction administrative et financière est séparée en 2019 entre une direction financière et une direction des ressources humaines et des moyens, la première encadrant la fonction « *achats* » quand la seconde dispose de la fonction « *commande publique* »²³ ; une direction « *utilisateurs* » a été créée, chargée d'une démarche commerciale, prospective et de l'animation d'une communauté, dont l'utilité n'apparaît pas clairement dans le cadre d'un groupement d'intérêt public ; enfin, nombre de personnels administratifs du GIP (de huit à dix pour 13 administrateurs) étaient présents lors des conseils d'administration.

Organigramme n° 1 : Le groupement en 2021

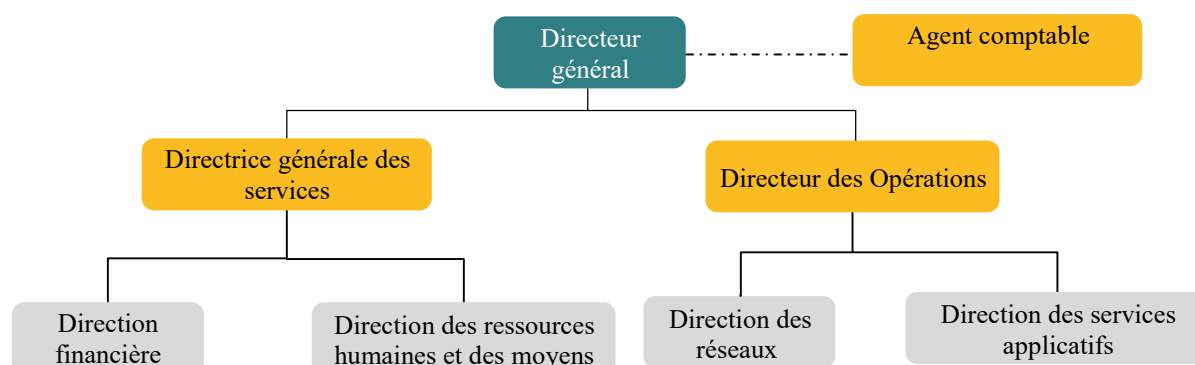


Source : Cour des comptes, d'après les éléments fournis par Renater. L'organigramme a été simplifié

Le changement de direction en 2022 fait apparaître une rationalisation de la chaîne hiérarchique.

²² À titre d'exemples, le compte-rendu du conseil d'administration du 24 novembre 2020 fait état d'un long débat et d'un refus de vote favorable à une demande de délégations de pouvoir élargies, sur de nombreux points de la compétence du CA, au bénéfice du directeur du GIP ; le conseil d'administration du 11 mars 2021 s'est abstenu de voter le compte financier de 2020 ; le conseil d'administration extraordinaire du 3 février 2022 a approuvé la révocation du directeur de ses fonctions ; un nouveau CA du 23 février 2022 a décidé le licenciement du directeur pour faute grave. Cette décision est actuellement contestée devant la juridiction administrative.

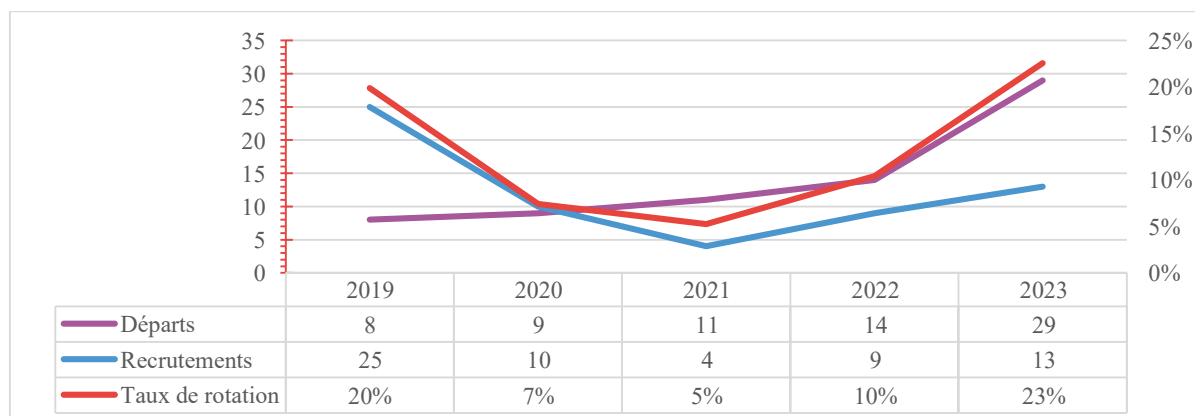
²³ Les difficultés induites par cette scission ont été résolues en 2023 par un regroupement au sein de la direction financière.

Organigramme n° 2 : Le groupement en 2024

Source : Cour des comptes, d'après les éléments fournis par Renater

Dès 2023, 20 départs ont eu lieu, dont quatre ruptures conventionnelles, incluant le directeur adjoint du GIP et la directrice « *International et stratégie* ». À la suppression de la direction « *Utilisateurs* » et de celle « *International et stratégie* » s'est ajoutée une requalification des postes de la chaîne hiérarchique.

Suivant des propositions de l'audit financier de l'IGÉSR en avril 2021²⁴, le directeur a été assisté, d'une part, d'un directeur des opérations responsable de la direction des réseaux et celle des services applicatifs et, d'autre part, plus récemment, d'une directrice générale des services encadrant la direction financière et la direction des ressources humaines et des moyens. Le nombre de personnels encadrants a ainsi diminué de 25 en 2023 à 19 en 2024, le taux d'encadrement ayant été réduit à 25 % des effectifs.

Graphique n° 1 : Évolution du taux de rotation des effectifs sur la période 2019-2023

Source : Cour des comptes, d'après les bilans sociaux produits par Renater

Certes, le taux de rotation des effectifs du GIP, qui était de 19,9 % en 2020, 7,14 % en 2021 et de 10,42 % en 2022, s'est élevé à 22,58 % en 2023. Ce taux de rotation, qui entraîne

²⁴ [Audit financier du GIP Renater, synthèse du rapport 2021-83, avril 2021.](#)

des coûts de recrutement et de formation, peut s'expliquer par les fortes difficultés qu'a connues le GIP sur la période et par le contexte plus général des entreprises de services du numérique (ESN) dont le taux de rotation de l'emploi (de 20 % à 30 % en moyenne, 17,8 % en 2023) est supérieur à la moyenne nationale, de 15 % en 2021 selon l'Insee²⁵.

Les conclusions d'une enquête mise en place à la suite d'un signalement en 2024 ont mis en exergue la déstabilisation du personnel du groupement liée aux restructurations successives, et souligné les difficultés de pilotage et de communication de cette période de forts changements.

La poursuite de la stabilisation de l'organisation interne apparaît impérative.

1.4.2 Un nouveau projet stratégique à appliquer

Un plan stratégique a été élaboré par Renater pour la période 2017-2020. Il s'articulait autour de quatre axes principaux : mettre à disposition une infrastructure et des services réseau ; assurer la sécurité ; enrichir la gamme de services ; s'assurer d'être à la pointe de l'innovation²⁶.

La proposition relative à l'enrichissement d'une gamme de services devait s'étoffer par une offre « à la carte », ce qui supposait une forme d'autofinancement des développements par des ressources propres. L'analyse de la masse salariale n'a pas davantage permis d'identifier la répartition des effectifs ni leurs modalités de financement. Ces lacunes constituent des éléments limitants de la capacité de Renater à faire évoluer ses subventions et sa masse salariale.

Il n'y a pas eu de plan stratégique pour la période 2021-2024.

Le nouveau plan stratégique 2025-2030 devrait être validé à la fin du premier trimestre 2025.

Il vise à clarifier les missions de Renater en définissant les objectifs au travers de 12 enjeux, répartis en six sous-thèmes : coordination des réseaux d'accès, optimisation des hébergements, amélioration de la connectivité et du *backbone*²⁷, relations internationales, innovation et technologies, maîtrise des coûts.

Le nouveau plan stratégique prévoit diverses évolutions positives.

Le groupement vise notamment à améliorer son empreinte carbone et la flexibilité du réseau en s'appuyant sur une meilleure gestion, rendue possible par des technologies telles que l'intelligence artificielle.

En outre, il propose une rationalisation des solutions numériques par leur évaluation, par la suppression de celles qui ne sont pas efficaces et par une articulation de certains services avec ceux proposés par la Direction interministérielle du numérique (Dinum).

²⁵ « Turnover dans les ESN ; les raisons, les conséquences et les solutions », Solal Digital, 2024.

²⁶ Comme Renater l'avait déjà été dans le passé, en préfigurateur de création de fournisseurs d'accès internet.

²⁷ Cf. annexe n° 1, définitions.

1.4.3 Un accompagnement des personnels à instaurer

La politique sociale du groupement fait l'objet d'informations auprès du conseil d'administration. Une enquête, réalisée en 2022 par un cabinet extérieur, a mis en lumière un climat social dégradé et une perte de confiance généralisée au niveau collectif, malgré une forme d'équilibre trouvée au niveau individuel. Cette situation semble résulter d'un manque de stratégie et de processus internes stables ainsi que d'un manque d'efficacité dans la communication auprès des équipes.

L'absence de plan stratégique entre 2020 et 2024 et l'instabilité de la direction sur la période sous revue ont participé à l'accentuation des faiblesses existantes. Les changements de priorités et les pics d'activité ont entraîné une charge de travail soutenue et un manque de coopération au sein des équipes, engendrant des comportements attentistes ou désengagés. Ce climat social dégradé peut être un facteur durable d'un défaut d'attractivité de la structure.

Ces éléments apparaissent confirmés par une enquête interne menée en 2024 par un prestataire extérieur. Cette enquête fait suite à des signalements à l'endroit d'un responsable. Il ressort de cette enquête un défaut de management par l'absence de la définition d'objectifs clairs, stables ainsi que d'un manque d'efficacité dans la communication.

Les changements d'organigrammes importants, les nombreux départs, le manque de procédures formalisées et le nouveau projet stratégique appellent un management de proximité d'une grande qualité pour une amélioration du climat social. Un accompagnement des managers apparaît donc indispensable. Une prise en compte des besoins des agents a d'ores et déjà été effectuée, lorsque l'établissement a engagé fin 2024 une rationalisation des espaces immobiliers en associant les équipes à ce projet. Des prestations d'accompagnement ont été prévues.

Une clarification des missions du GIP et la pérennisation de celui-ci à l'occasion d'un changement de statut juridique pourraient apporter de la visibilité et de la sécurité aux équipes et réduire les coûts engendrés par les nombreuses rotations des personnels.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le groupement d'intérêt public Renater a vu son rôle se renforcer depuis sa création, sa composition s'est étoffée et ses missions se sont très significativement étendues.

Pour assurer ses missions, le groupement a su être innovant. Il a pu construire un réseau d'une dimension importante, permettant d'échanger rapidement de grands volumes de données, capable d'assurer sa propre résilience et susceptible d'accueillir de nouveaux utilisateurs. Il conviendra de maintenir cette situation par des investissements suffisants.

Une évolution du statut juridique et de la gouvernance de Renater permettrait son renforcement et une meilleure adéquation à la mission d'intérêt général à dimensions nationale et internationale pérenne de la structure.

La structure a été affaiblie depuis 2019, notamment par des changements au sein de l'équipe de direction et des objectifs poursuivis, une dégradation du climat social et un taux de rotation des personnels élevé du groupement.

L'organisation de la direction et de la chaîne de décision doit être rationalisée, la stratégie de Renater stabilisée et un accompagnement des personnels apparaît impératif.

2 UN PILOTAGE PERFECTIBLE DES TRAJECTOIRES FINANCIÈRE ET PATRIMONIALE

La synthèse de l'audit financier portant sur le GIP réalisé en avril 2021 par l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR)²⁸ relevait des « carences » aboutissant « à une absence de fiabilité de l'information budgétaire et financière » ne permettant pas « de garantir la soutenabilité durable des missions et services confiés au groupement ».

2.1 Une situation financière désormais sous contrôle, mais une qualité comptable insatisfaisante

Par le passé, l'agent comptable du GIP avait déjà décrit une situation financière « fortement dégradée en raison du rattachement de données concernant les exercices antérieurs [à 2020], qui n'avaient pas été transmises au comptable [...] »²⁹.

L'article 16 de la convention constitutive du GIP prévoit que « le groupement est soumis aux règles de la comptabilité publique. Les dispositions des titres I^{er} et III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) lui sont applicables ».

2.1.1 Une situation initialement critique et les mesures correctives mises en œuvre

À l'occasion de la présentation du compte financier 2020, l'agent comptable a par ailleurs exprimé des réserves sur l'exhaustivité des opérations contenues dans le document, tant en dépenses qu'en recettes, soulignant le fait que :

- les charges à payer à comptabiliser (Capac) du GIP étaient lacunaires ;
- certaines autres charges à payer n'avaient pas fait l'objet de mandatement, en raison d'une insuffisance des crédits de paiement ;
- des factures correspondant à la moitié environ des prestations de services de l'année n'avaient pas été émises (soit une baisse des services facturés de 4,6 M€ par rapport à l'année précédente).

Aussi, l'agent comptable émettait alors « les plus grandes réserves sur la situation financière réelle du GIP [...] Ces réserves [étant] corroborées par les corrections d'erreurs significatives enregistrées [...] ».

La méconnaissance du montant des restes à payer conduisait par ailleurs la direction du GIP à solliciter une augmentation très importante du montant de la subvention pour charges de

²⁸ Rapport n° 2021-083 remis à la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. La mission s'est déroulée entre le 16 mars et le 21 avril 2021.

²⁹ Cf. le rapport en annexe au compte financier 2020.

service public (SCSP). De surcroît en 2020, le montant des charges de personnel était supérieur de 10,5 % à celui enregistré durant l'exercice 2019.

En conséquence, le groupement avait à la fois la nécessité de lever les incertitudes qui pesaient sur la fiabilité de ses comptes et d'assainir sa situation financière.

Réuni le 11 mars 2021, le conseil d'administration du GIP s'est abstenu à l'unanimité sur le compte financier 2020 proposé par le président. À l'issue du vote, considérant les « *lacunes dans le traitement des flux financiers* » de nature à « *remettre en cause la fiabilité de l'information financière donnée* » et les réserves « *confirmées par l'ordonnateur* », les représentants de l'État ont annoncé saisir l'IGÉSR, afin de mener un audit financier du GIP.

La synthèse du rapport d'audit a relevé en avril 2021 « *une situation dans laquelle les principes de base de la comptabilité publique ne sont pas suffisamment maîtrisés ; une absence de circuits de diffusion de l'information budgétaire [...] entre les services métiers et les services financiers et entre ceux-ci et l'agence comptable ; l'indigence des outils de pilotage et de suivi des conventions comme des procédures de gestion* ».

Les trois exercices suivants ont été marqués par des travaux significatifs menés par l'agent comptable et les services du GIP, au profit d'une plus grande sincérité des comptes. L'IGÉSR a par ailleurs confié en juin 2021 à l'un de ses inspecteurs un rôle d'accompagnement de la direction³⁰, en vue de la mise en œuvre des recommandations du rapport d'audit.

Cette clarification des données financières a nécessité :

- des corrections d'erreurs constatées sur chaque exercice précédent ;
- une pratique plus rigoureuse du rattachement des charges et des produits à l'exercice ;
- de nombreuses écritures de régularisation en matière de dettes et de créances du GIP, qui ont amélioré la connaissance des engagements, même si l'exhaustivité n'est pas encore acquise.

Les corrections d'écritures sont notamment visibles à l'annexe n° 2, tableau n° 2 du présent rapport³¹. La liste des restes à payer éditée le 9 décembre 2024 contient près de 1 800 engagements, pour lesquels un objet est systématiquement renseigné (dont 205 antérieurs à 2023, pour un total de 10,4 M€, soit environ le tiers des montants engagés non soldés).

Ces travaux ont par ailleurs abouti à un rattrapage de facturations, à une amélioration du taux de recouvrement et à une mise à jour des impayés. L'agence comptable indique que le délai moyen de paiement des fournisseurs a notablement diminué, passant de 80 jours en 2021 à 28 jours en 2023.

La mise en œuvre de ces mesures correctives a permis d'améliorer la sincérité des comptes du GIP et de refléter une image plus fidèle du résultat et de la situation financière. Les comptes financiers des exercices ultérieurs ont quant à eux été adoptés par le conseil d'administration. Mais l'évolution des pratiques doit permettre d'améliorer encore la fiabilité des données comptables.

³⁰ Avant d'assurer lui-même l'intérim de la direction du GIP, dans le courant de l'année 2022.

³¹ À la ligne « *corrections d'écriture et reprises* ».

2.1.2 Une fiabilisation des comptes et des outils qui nécessite encore des efforts

L'article 57 du décret relatif à la GBCP dispose que les comptes doivent être exhaustifs et s'appuyer sur des écritures fiables.

Les services du GIP reconnaissent cependant une absence d'écritures comptables liées aux produits et charges constatés d'avance. Ils indiquent avoir réalisé en priorité le travail de « *nettoyage des engagements* », mais précisent que ces opérations de fin d'exercice « *sont une prochaine étape que les équipes devront adopter pour l'amélioration [...] des comptes de résultat* ».

Dans cette attente, le résultat de l'exercice présenté chaque année au conseil d'administration est inexact, certains produits et certaines charges étant rattachés à tort à l'exercice clos. Cette absence contrevient par ailleurs au principe d'indépendance des exercices. Un premier travail a été mené par le GIP au terme de l'exercice 2024. Des charges constatées d'avance ont été comptabilisées pour un montant de 120 000 € environ. Le GIP doit continuer de mettre en œuvre ces écritures et traiter les produits constatés d'avance, en amont des clôtures d'exercice.

En outre, une subvention d'un montant de 2,9 M€ de la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) a été perçue par le GIP à la fin de l'année 2023³². À la demande du directeur, le titre correspondant n'a pas été émis en 2023 mais en 2024, la somme étant dans l'intervalle placée sur un compte d'attente. Ce faisant, il s'agissait pour la direction que l'exercice 2024 (exercice correspondant à la dépense) fût aussi celui de l'encaissement de la subvention.

Le rattachement des subventions pour charges de service public (SCSP) à un exercice différent de celui de leur notification n'est cependant pas autorisé³³. Le report de l'émission du titre a ainsi conduit à minorer le résultat de l'exercice 2023 et à mobiliser inutilement le fonds de roulement. Pour améliorer sa qualité comptable, le GIP doit désormais émettre sans délai les titres correspondant aux SCSP.

L'article 6 de la [loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques](#) a ajouté aux dépenses de l'État une nouvelle catégorie, celle des subventions pour charges d'investissement (SCI). Les notifications de subventions adressées par la tutelle au GIP sont appelées à distinguer les montants relevant de la SCSP (destinée au fonctionnement du GIP) des montants relevant de la SCI.

Dans son annexe au compte financier 2023, l'agent comptable précisait que « *la totalité des subventions en provenance du ministère [était] comptabilisée en SCSP, alors que de nombreux financements [concernaient] les investissements* ». De ce fait, le financement de l'actif apparaissait à tort autofinancé (la capacité d'autofinancement, CAF, devant être ici

³² La notification transmise par la DGRI est datée du 2 novembre 2023. La subvention a en particulier pour objet « *le renforcement de l'infrastructure réseau [...], ainsi que sa sécurisation* ».

³³ Pour les SCSP, le critère de rattachement des charges à l'exercice est l'acte attributif (signature de la décision individuelle d'attribution ou de l'arrêté attributif). Un rapprochement est en particulier réalisé chaque année entre le budget de l'État et les bénéficiaires de la SCSP, pour vérifier la concordance des exercices d'émission.

réduite du montant de la SCI). En 2024, le GIP a veillé à la prise en charge des SCI au titre du seul financement externe de l'actif³⁴.

Le financement extérieur des investissements est marqué en 2022 par un important montant négatif (- 3,9 M€), lié à des sorties du bilan « *suite à reprise complète* ». Les services du GIP ont apporté des précisions partielles sur les écritures en question, les subventions et les biens auxquels elles se rapportent. Deux années seulement séparent l'émission des mandats et titres en question de l'interrogation relayée. Le GIP doit compléter la justification de ses écritures comptables de reprise et leur suivi.

En matière de fiscalité, le GIP s'acquitte de la taxe sur les salaires. À ce titre, il a versé en 2022 une régularisation consécutive à un changement de taux. Dans le même temps, le GIP est assujéti à la TVA sur les débits pour l'ensemble de ses activités (sans application d'un coefficient de déduction). Or, la taxe sur les salaires est due par les employeurs qui ne sont pas assujettis à la TVA. Des règles particulières existent cependant, selon le coefficient de déduction. Pour sécuriser sa pratique en matière d'impôts et taxes, le GIP doit clarifier sa situation avec les services fiscaux.

Sur un plan patrimonial, l'inventaire physique (recensement exhaustif des biens) et l'inventaire comptable doivent faire l'objet d'un rapprochement. Ce travail n'a pas été conduit durant ces dernières années. Il permettrait de mettre en évidence des écarts, avec pour conséquence la sortie de l'actif des immobilisations absentes ou désormais inexistantes. Cette mise en cohérence participe de la fiabilisation des comptes.

Pour mémoire, d'après le bilan du compte financier 2023, 83 % des immobilisations corporelles figurant à l'actif sont amorties. L'absence de rapprochement contribue à ce taux élevé de vétusté. Dans son annexe au compte financier 2023, l'agent comptable rappelle la nécessité de ce travail de « *nettoyage* » permettant une correction du taux.

De 2017 à 2024, le GIP a émis des mandats (crédits de paiement) en lien avec plus de 500 marchés (ou lots de marchés), pour un montant moyen annuel de 19,6 M€. En dépit de sommes significatives pour le GIP et du nombre élevé de contrats, aucune commission d'appel d'offres n'a été formellement constituée pour décider de l'attribution des marchés (les décisions sont prises par l'ordonnateur, conseillé de directeurs et le cas échéant d'un ou plusieurs experts techniques qui participent à l'analyse des offres). Pour sécuriser la procédure et assurer analyse et conseil au service acheteur, la mise en place d'une commission apparaît nécessaire.

Un agent recruté en juin 2024, chargé de la commande et des achats, mène un travail de reprise et de suivi des marchés actuels³⁵. Au préalable, l'aide d'un cabinet de conseil a été requise pour réaliser un état des lieux de la situation ; des prestations d'accompagnement juridique sont sollicitées.

Les services du GIP identifient un manque d'anticipation interne dans le renouvellement des marchés, ce qui engendre des situations d'urgence. Pour y remédier, un document de

³⁴ Dans [l'analyse de l'exécution budgétaire 2023 – Mission recherche et enseignement supérieur \(avril 2024\)](#), la Cour relevait une fréquente absence de différenciation entre catégories de subventions, y compris dans la présentation faite par certains responsables de programmes de l'État.

³⁵ Parmi ses missions figurent la construction d'outils d'analyse et de pilotage, la passation des procédures de consultation et le suivi de l'exécution avec les services prescripteurs, le recensement des besoins, la programmation des achats. Durant les premières années sous revue, un juriste et un acheteur étaient chargés des questions de commande publique, avant une période de vacance d'un an environ.

pilotage est attendu à la fin du premier trimestre 2025. Plus largement, le suivi de l'exécution des marchés nécessite une attention plus soutenue.

Le GIP doit poursuivre les efforts qu'il a entamés en matière de fiabilisation de ses écritures et de clarification et de sécurisation de ses outils et procédures.

2.1.3 Un équilibre économique à trouver

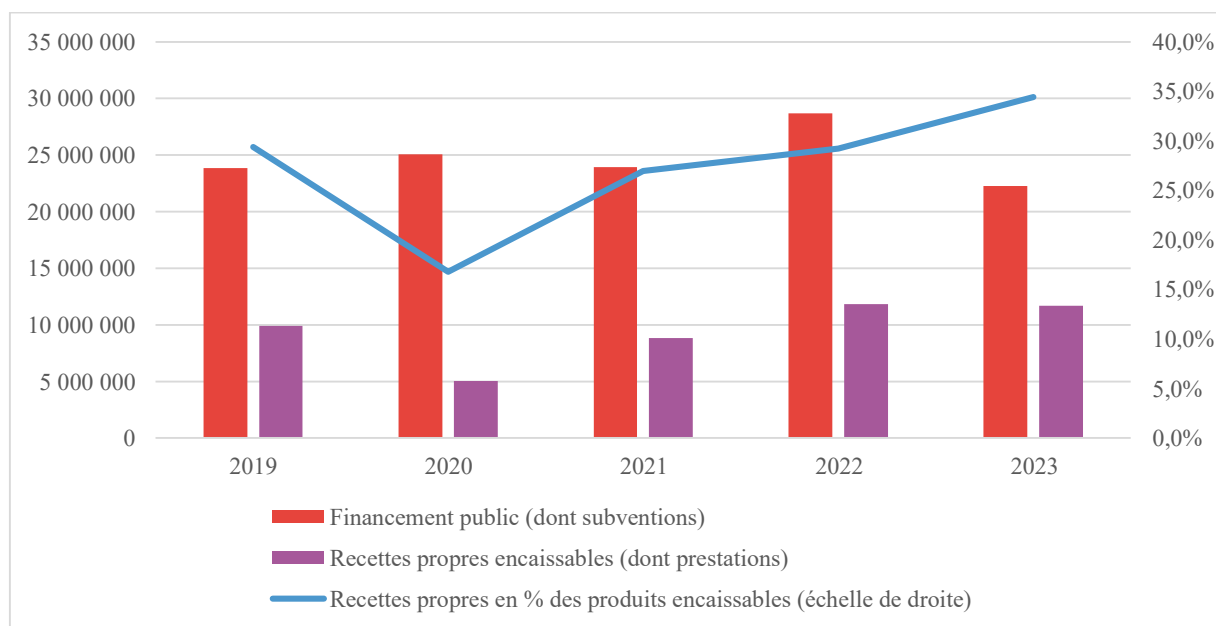
Les fragilités persistantes portant sur la sincérité des comptes du GIP altèrent la fiabilité des données, telles qu'elles ressortent des comptes financiers. Dans la synthèse de son rapport d'audit, l'IGÉSR évoquait déjà en avril 2021 sur ce point des « *carences* », décrivant par ailleurs « *une situation financière particulièrement instable* ».

En permettant une meilleure connaissance des créances et dettes, les mesures correctives déjà mises en œuvre (cf. *supra*), ont cependant concouru à faciliter le pilotage financier du GIP.

La facturation des prestations de service a été partiellement retardée en 2020. Ce décalage a fait l'objet d'un rattrapage par la suite. Les prestations ont atteint en moyenne 8,8 M€ chaque année de 2019 à 2023³⁶. Dans le même temps, les subventions (il s'agit principalement des subventions reçues des ministères de l'enseignement supérieur et de la recherche et de l'éducation nationale) s'élevaient à 24,8 M€ en moyenne par an. De manière exceptionnelle, elles ont atteint 28,7 M€ en 2022. À la suite d'un projet s'inscrivant dans le cadre du plan de relance pour accélérer la transformation numérique, le GIP a en effet perçu 6,4 M€ supplémentaires, en vue principalement d'une augmentation des débits des réseaux.

Le montant des prestations représente 26,2 % du total constitué par le produit des prestations et des subventions. Cette part est sous-évaluée, compte tenu des subventions pour charges d'investissement comptabilisées à tort au titre de l'exercice. Au reste, leur part croît tendanciellement.

³⁶ Les données financières sont en annexe au présent rapport.

Graphique n° 2 : Évolution des produits encaissables (montants en €)

Source : Cour des comptes d'après les balances. Outre les subventions (dont SCSP), la colonne « financement public » inclut les contributions des membres, qui s'établissent à 0,1 M€ au total par an (cf. annexe n° 3). Pour mémoire, le budget rectificatif n° 1 de 2024 vise des recettes propres représentant 31 % des produits encaissables.

Le GIP a développé ces dernières années de nombreuses offres (services réseaux et services applicatifs³⁷, cf. *infra*). Le plan stratégique 2017-2020 engageait le GIP à enrichir la gamme de ses services. À nouveau, le projet de plan stratégique 2025-2030 évoque une extension de l'offre de services.

Pour autant, entre subvention et facturation, la question de l'équilibre économique reste en suspens, la part cible des prestations de services payantes dans le total des produits n'ayant pas été déterminée. Cette question du modèle de croissance rejoint celle posée sur un plan juridique, entre mission d'intérêt général et activité commerciale (cf. *supra* les options de statuts entre établissements publics).

Le GIP doit clarifier ses choix en matière d'équilibre économique : les recettes propres ont crû sans qu'un objectif précis en ce domaine ne lui ait été assigné. Cette question à trancher est en lien avec le choix à opérer en matière institutionnelle.

Le montant des consommations intermédiaires est resté stable (19,1 M€ en moyenne) de 2019 à 2022, mais a crû en 2023 (atteignant 23,4 M€) : un tiers environ des crédits reçus dans le cadre du plan de relance ont été ici mandatés. Par ailleurs, le coût de l'entretien et des réparations a progressé³⁸. Après avoir connu de fortes augmentations en 2020 (+ 10,5 %) et 2021 (+ 10,9 %), les dépenses de personnel retrouvent en 2023 un montant proche de celui enregistré en 2019 (cf. *infra*). Enfin, si elle connaît des variations notables, la capacité

³⁷ Les services numériques en lien avec le réseau sont proposés gratuitement lorsqu'ils sont financés par la SCSP ; ils sont payants dans les autres cas.

³⁸ Progression d'environ 1,5 M€ par rapport au montant moyen des exercices 2019 à 2022.

d'autofinancement (CAF) est restée positive durant la période sous revue ; elle s'est établie en moyenne à 4,6 M€.

Pour suivre les coûts directs et indirects de ses missions et activités, le GIP ne dispose pas d'une comptabilité analytique. Sa mise en place permettrait pourtant de caractériser quel usage il fait de la SCSP, et de s'assurer que les opérations de maintenance pratiquées sur le réseau sont effectivement couvertes par la subvention. Elle permettrait plus généralement de déterminer comment il équilibre financièrement ses projets. Le GIP doit développer un tel outil.

Recommandation n° 3. (GIP) : Mettre en place une comptabilité analytique au sein du GIP Renater d'ici à 2026.

De 2019 à 2023, le GIP a enregistré des dépenses d'équipement à hauteur de 27,3 M€ (dont 70,9 % d'immobilisations corporelles). Pour ce faire, il disposait de financements propres (19,7 M€). Le besoin de financement résultant de l'écart entre ces montants et les corrections d'écriture évoquées plus haut est venu mobiliser le fonds de roulement (- 1,1 M€ entre 2019 et 2023)³⁹.

Ce dernier s'établit en moyenne à 10,9 M€ durant la période étudiée, soit plus de quatre mois de dépenses décaissables, ce qui constitue un montant confortable. Les corrections d'écritures ont également affecté le besoin en fonds de roulement⁴⁰. Le montant de trésorerie du GIP est stable de 2019 à 2023 ; il s'élève en moyenne à 14,9 M€, ce qui correspond à six mois de dépenses décaissables. Cette trésorerie abondante permet d'envisager un renouvellement important d'immobilisations dans les années à venir.

En 2030, le GIP devra massivement renouveler les droits irrévocables d'usage (*indefeasible rights of use*, IRU) du réseau. Pour ce faire, il doit mobiliser environ 12 M€. Considérant le niveau de sa trésorerie, le GIP pourrait privilégier un autofinancement partiel de cette opération.

Les actions menées par le GIP depuis le rapport d'audit de l'IGÉSR ont permis de rendre plus claires sa situation financière et sa capacité d'investissement. Si la situation financière apparaît assainie, une connaissance des coûts complets par activité est à rechercher. Par ailleurs, le GIP doit travailler à définir avec les ministères de tutelle l'équilibre de son modèle économique et affiner l'estimation de ses besoins d'investissement pour les années à venir.

2.2 Une récente réduction des dépenses de personnel, des objectifs à clarifier cependant

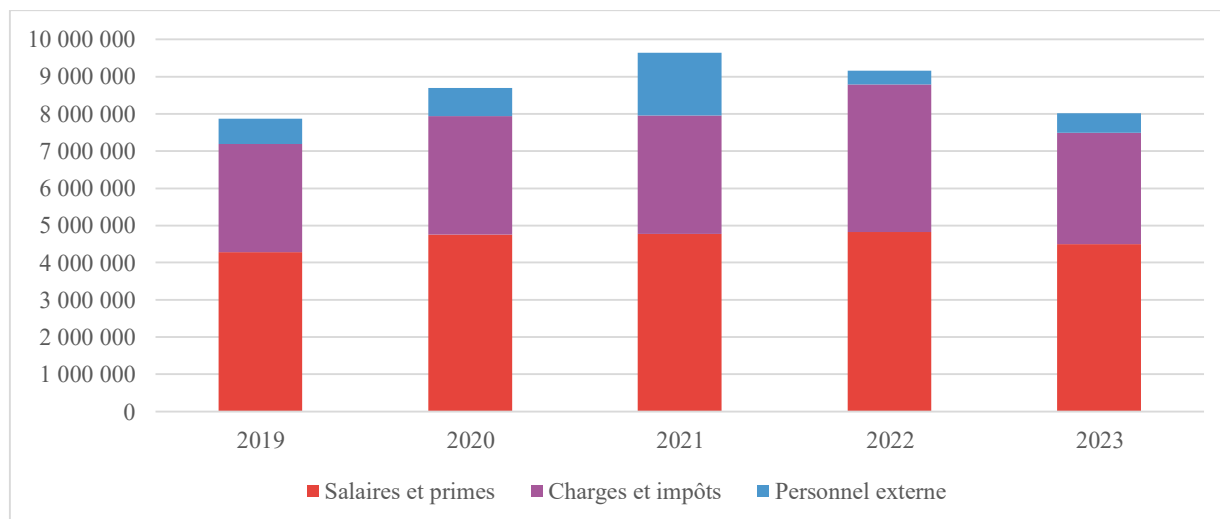
Les sommes consacrées à la masse salariale ont connu de sensibles variations entre 2019 et 2023. Les dépenses de personnel mandatées durant cette période correspondent, à titre

³⁹ Le fonds de roulement s'entend comme la partie des ressources stables du GIP qui ne finance pas les emplois durables.

⁴⁰ Le besoin en fonds de roulement mesure les ressources nécessaires pour couvrir le décalage entre décaissements et encaissements. Soustrait du fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement permet de calculer la trésorerie de l'organisme.

d'illustration, à 35 % des subventions perçues dans le même temps par le GIP. Les dépenses de personnel ont connu un sommet en 2021 ; elles équivalaient alors 40,3 % des subventions.

Graphique n° 3 : Évolution des dépenses de personnel (montants en €)



Source : Cour des comptes d'après les balances.

2.2.1 Une coûteuse réduction, une trajectoire restant à affiner

L'IGÉSR relevait dans la synthèse du rapport d'audit d'avril 2021⁴¹ « *de manière inquiétante [...] une progression très soutenue de la masse salariale, de l'ordre de 39 % depuis 2018 pour répondre à une croissance externe peu maîtrisée* ».

Après une hausse du montant des salaires et primes en 2020, les exercices suivants ont été marqués par une progression momentanée des sommes mandatées au titre des personnels extérieurs en 2021 (due à des régularisations et provisions portant sur les mises à disposition de personnels au GIP), puis au titre des impôts en 2022 (régularisation de la taxe sur les salaires).

La majorité des agents sont liés au GIP par un contrat à durée indéterminée (CDI). En 2023, huit agents étaient détachés (principalement en provenance d'organismes nationaux de recherche et d'universités), et huit autres étaient mis à la disposition du GIP par leur université ou leur organisme de recherche. Ces mises à disposition représentaient alors 5,4 ETPT.

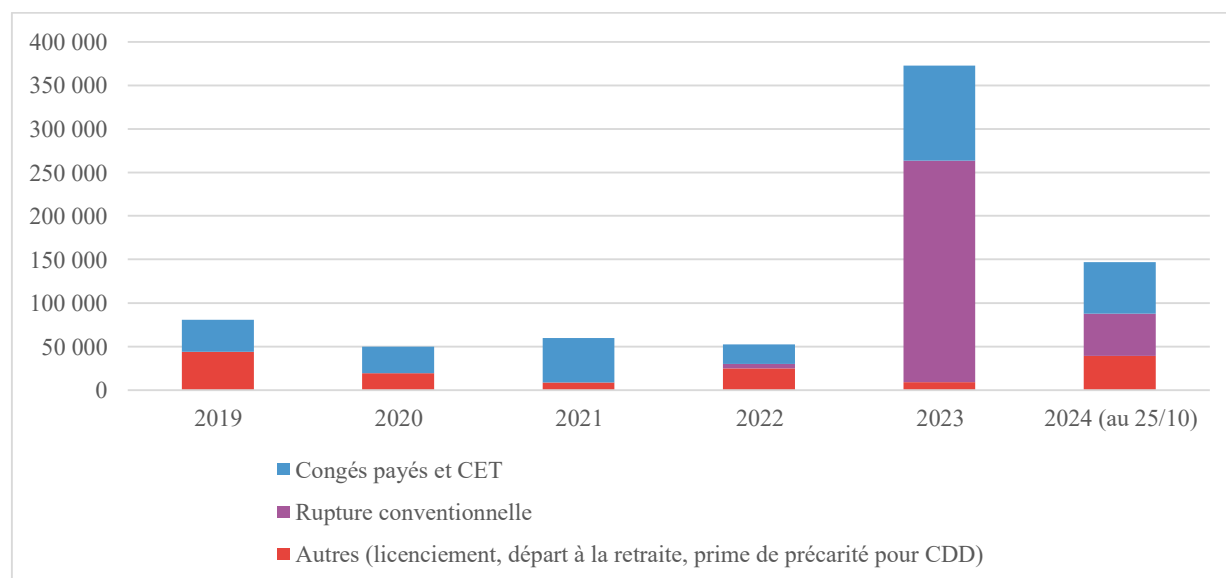
Les salariés du groupement (en CDI, en contrat à durée déterminée – CDD – et les fonctionnaires détachés) bénéficient d'une rémunération calculée à partir d'un nombre de points d'indice, dont la valeur est commune avec la fonction publique. Des augmentations indiciaires sont accordées en fonction des circonstances budgétaires, notamment en cas de développement des compétences.

Le plafond d'emplois est respecté : en 2023, le groupement comptait 75,7 équivalents temps plein annuels travaillés (ETPT) pour 91 équivalents temps plein (ETP) sous plafond

⁴¹ Portant sur la situation financière du GIP.

autorisés et 10 ETP hors plafond autorisés. À la faveur d'un taux de rotation en hausse et de départs plus nombreux que les recrutements (cf. graphique n° 1 *supra*), la consommation des emplois a connu une baisse sensible entre 2022 (87,3 ETPT) et 2023 (- 13,3 %)⁴². En conséquence de ces départs, des indemnités contractuelles ont été versées.

Graphique n° 4 : Évolution des indemnités de départ (montants en €)



Source : Cour des comptes d'après les éléments fournis par le GIP Renater.

De janvier 2019 à octobre 2024, ces indemnités de départ s'élevaient à 760 000 € environ. Il s'agit en particulier des indemnités compensatrices de congés payés et de compte épargne temps (CET) (0,3 M€) et de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle (0,3 M€).

Au total, sept ruptures conventionnelles ont été signées (une en 2022, quatre en 2023 et deux en 2024). Le montant de l'indemnité spécifique est fonction de l'ancienneté de l'agent au sein du GIP et du salaire brut qu'il percevait. Les ruptures conventionnelles de 2023 ont notamment concerné des membres de la direction. Si le montant de ces ruptures apparaît modeste au regard des charges de personnel, il demeure coûteux compte tenu du nombre de salariés concernés : le montant moyen de l'indemnité spécifique s'est élevé à 44 000 €.

À cette somme s'est ajouté, hors graphique, le remboursement d'indemnités de départ (130 000 € environ).

Pour faciliter le pilotage de sa masse salariale, le groupement ne dispose pas d'un document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnel (DPGECP) complet. Pourtant, l'article 182 du décret relatif à la GBCP dispose que le document doit être établi par l'ordonnateur du GIP. Il est par ailleurs « *soumis pour avis au contrôleur budgétaire avant l'envoi du projet de budget initial aux membres de l'organe délibérant* ». Il décrit notamment

⁴² L'ancienneté moyenne des agents s'est cependant accrue : elle s'établissait à huit ans et un mois en 2023 contre cinq ans et demi en 2019.

pour l'année les prévisions d'entrée et de sortie des personnels rémunérés, les prévisions de consommation du plafond d'autorisations d'emplois et les prévisions de dépenses de personnel.

Ce document permet de justifier de la soutenabilité des décisions du GIP et de bâtir une trajectoire en matière de recrutements. Le groupement doit compléter ce document d'information (en particulier à l'intention des membres du conseil d'administration) et d'aide au pilotage de la masse salariale⁴³, dont le contenu serait utile pour dissiper toute forme d'inquiétude dans un contexte marqué par de multiples réorganisations.

Recommandation n° 4. (GIP) : Mettre en place au sein du GIP Renater un document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnel (DPGEC) complet d'ici à 2026.

Considérant un coût total par ETPT élevé (supérieur à 95 000 € en 2023), la question de la trajectoire des dépenses de personnel et de leur soutenabilité demeure un point d'attention central, en dépit de la récente réduction des dépenses constatée en 2022 et en 2023.

2.2.2 Un cadre social renouvelé et généreux

L'article 20 de la convention constitutive du groupement relatif à la gestion du personnel distingue le « *personnel propre* », recruté par le GIP et soumis aux dispositions du code du travail (contractuels de droit privé), des agents détachés auprès du groupement (contractuels de droit public), et des personnels mis à disposition qui conservent leur statut d'origine. Au sein d'une même structure cohabitent ainsi des statuts distincts. Le nombre d'ETPT mis à disposition décroît (5,4 ETPT en 2023 contre 13,7 en 2018), rendant cependant les différences moins visibles.

En l'absence de convention collective nationale, le GIP s'est doté en mai 2007 de sa propre convention, laquelle s'appliquait aux personnels recrutés et aux agents détachés. Cette convention était complétée par un accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail, également signé en mai 2007.

19 réunions se sont tenues de mai 2022 à mai 2023 entre la direction et des membres du comité social et économique, en vue d'une révision de ces textes anciens. Un « *accord collectif fixant le socle social du GIP Renater* » a ainsi été signé le 25 mai 2023⁴⁴, qui concerne les personnels recrutés et les agents détachés.

Au regard de la diminution du nombre de mises à disposition entrantes, la convention concerne désormais la très grande majorité des personnels travaillant pour le groupement. Par

⁴³ S'agissant des outils, les services du groupement ne bénéficient pas de l'accès à un système d'information des ressources humaines (SIRH). Ils disposent d'un logiciel pour le seul traitement des payes.

⁴⁴ Sa mise en œuvre effective est intervenue le 1^{er} juin 2023.

ailleurs, certaines dispositions de l'accord trouvent à s'appliquer à tous, « *sous réserve des modalités prévues dans les conventions de mise à disposition* »⁴⁵.

L'accord de 2023 prévoit une prime de performance (collective et individuelle)⁴⁶, une prime de vacances (versée chaque année en juin)⁴⁷ et encadre la question des indemnités (pour congés payés⁴⁸, pour les cas de licenciement, pour les cas de départ ou mise à la retraite), encadre la question des congés d'ancienneté⁴⁹, de la protection sociale complémentaire, de l'assurance collective de retraite.

L'indemnité conventionnelle de licenciement (utilisée dans les cas de rupture conventionnelle) est calculée sur la base de la rémunération mensuelle moyenne des 12 mois précédant la rupture du contrat, primes incluses. À cette base, le GIP applique (après un an d'ancienneté) un coefficient d'un demi-mois de rémunération par année de présence. Plus généreuse, la convention en vigueur jusqu'en mai 2023 prévoyait l'application d'un coefficient de 0,75 mois de rémunération par année de présence⁵⁰.

La formule de calcul qui trouvait à s'appliquer au GIP jusqu'en mai 2023, sans limite d'ancienneté et avec un coefficient plus élevé que ceux de la fonction publique, était à la fois particulièrement généreuse pour les agents et coûteuse pour le groupement. La formule désormais en vigueur au GIP reste favorable aux salariés.

Une indemnité conventionnelle de départ à la retraite est par ailleurs prévue. Au-delà de cinq ans d'ancienneté, elle se calcule à partir de la base de la rémunération mensuelle moyenne par l'application d'un double coefficient : un mois de salaire pour les cinq premières années et 0,3 mois de salaire par année d'ancienneté pour les suivantes. Ces conditions s'appliquent aux salariés recrutés à compter de juin 2023.

Les salariés en poste au GIP en mai 2023 conservent quant à eux le bénéfice des précédentes dispositions : à savoir l'indemnité légale de licenciement jusqu'à cinq ans d'ancienneté et pour une ancienneté supérieure à cinq ans, une indemnité égale 0,75 mois de salaire par année d'ancienneté⁵¹.

À titre de comparaison hors du GIP, un salarié demandant son départ à la retraite bénéficie d'une indemnité minimale comprise entre 0,5 mois et deux mois de salaire selon son

⁴⁵ Sont ainsi susceptibles de s'appliquer aux agents mis à disposition, les dispositions relatives aux déplacements professionnels, à la durée du travail, à l'annualisation du temps de travail, au forfait jour des salariés cadres, au télétravail et au droit à la déconnexion.

⁴⁶ 147 000 € versés au total en 2021 et 2022. Le montant de l'enveloppe est déterminé par le conseil d'administration du GIP. Prime de performance et augmentation indiciaire individuelle (cf. *supra*) peuvent se cumuler lors d'une même année civile.

⁴⁷ 74 000 € versés au total en 2023 et 2024. La prime est calculée au prorata du temps de travail effectué et répartie de manière uniforme.

⁴⁸ Indemnité compensatrice de congés payés versée à la rupture du contrat de travail, au titre des congés non pris.

⁴⁹ En sus des 25 jours ouvrés de congés payés, le GIP accorde des « *congés d'ancienneté* » qui atteignent cinq jours ouvrés supplémentaires, à partir de dix ans d'ancienneté.

⁵⁰ À titre de comparaison, dans la fonction publique, l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle prévoit quatre coefficients en fonction de l'ancienneté : 0,25 mois jusqu'à dix ans d'ancienneté, 0,4 mois de 11 à 15 ans d'ancienneté, 0,5 mois de 16 à 20 ans d'ancienneté et 0,6 mois de 21 à 24 ans d'ancienneté. L'indemnité est calculée dans la limite de 24 ans d'ancienneté. Il s'agit du montant minimum de l'indemnité de rupture conventionnelle.

⁵¹ Dans l'annexe au compte financier 2022 (mars 2023), l'agent comptable évaluait à près de 2,2 M€ le coût pour le GIP de l'indemnité de départ à la retraite des salariés (sur la base des anciennes modalités de calcul).

ancienneté dans l'entreprise (hors accord d'entreprise ou accord collectif plus avantageux). À nouveau, le cadre social dont bénéficient les salariés du GIP est généreux. La clause permettant le maintien des conditions antérieures pour les seuls salariés recrutés avant juin 2023 crée une différence de situation entre les agents du GIP, source de potentielles tensions internes.

En matière de protection sociale complémentaire, le GIP prend à sa charge au moins 70 % des cotisations de mutuelle au titre des frais de santé (dans le cadre d'une garantie collective). Il souscrit par ailleurs un contrat de prévoyance pour l'ensemble de ses personnels (capital décès, garantie incapacité invalidité, rente éducation).

Le groupement enfin accorde à ses salariés en CDI une assurance collective de retraite supplémentaire, dont les cotisations sont prises en charge au moins aux trois-quarts par le GIP.

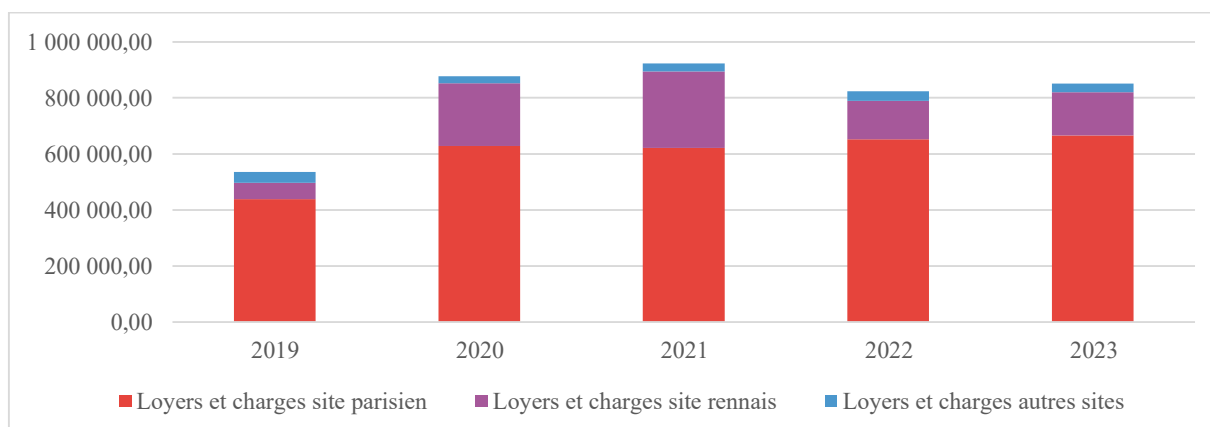
En dépit d'un recul des dépenses de personnel en 2023, le groupement peine à dégager la trajectoire souhaitée à court et moyen termes en matière de masse salariale. Un important travail a été mené sur la révision du cadre social, qui continue d'offrir des avantages généreux aux salariés justifiés par l'existence d'une forte concurrence sur les profils techniques de haut niveau.

2.3 Siège et antennes régionales : une rationalisation à parfaire

Les personnels du groupement sont aujourd'hui installés sur quatre sites : le siège parisien (qui compte 44 salariés en septembre 2024) et les antennes de Rennes (25 salariés), Montpellier (cinq salariés) et Grenoble (deux salariés)⁵². Le groupement n'est pas propriétaire des locaux qu'il occupe. Il consacre en moyenne 0,8 M€ par an au règlement des loyers et des charges locatives⁵³, ce qui correspond à 3,2 % du montant annuel moyen des subventions perçues.

⁵² Les antennes sont localisées à proximité de Rennes, Montpellier et Grenoble, respectivement à Cesson-Sévigné, Montferrier-sur-Lez et Saint-Martin-d'Hères.

⁵³ Moyenne 2019-2023 des crédits de paiement, hors remboursement des taxes au propriétaire.

Graphique n° 5 : Évolution des loyers et charges locatives par site (montants en €)

Source : Cour des comptes, d'après les données du GIP Renater. Hors remboursement de taxes.

2.3.1 Une occupation optimisée du siège, mais une nécessaire anticipation des prochains choix patrimoniaux

De 2019 à 2023, les trois-quarts des loyers et charges sont mandatés au titre du siège. Le groupement occupe depuis 2010 des locaux loués à un bailleur privé, au sein d'un immeuble situé rue Daviel dans le 13^e arrondissement de Paris. La direction générale, les services support et des agents de la direction des opérations (réseaux et services applicatifs) occupent ces locaux.

Deux baux commerciaux ont été successivement en vigueur durant la période sous revue. Le premier a été signé en octobre 2017 ; il prévoyait la mise à disposition de bureaux aux 4^e et 7^e étages de l'immeuble – d'une surface totale de 1 195 m² de surface utile brute (SUB)⁵⁴ – ainsi que la mise à disposition au sous-sol de deux locaux d'archivage et d'emplacements de stationnement. Le bail a pris effet le 1^{er} décembre 2017 pour une durée de neuf ans, avec possibilité pour le GIP de donner congé à l'issue de périodes triennales.

Constatant une faible occupation du 7^e étage, la direction du GIP a donné congé au bailleur pour cet espace à compter du 30 novembre 2023. Le bail a finalement été prorogé jusqu'au 31 octobre 2024, après la validation d'un protocole transactionnel de résiliation amiable. La direction du groupement a mené durant cette période une réflexion aboutissant à un projet de redéploiement.

Le second bail (à partir de novembre 2024) porte sur une partie seulement des locaux précédents, à savoir les locaux du 4^e étage, d'une SUB de 689 m². En sous-sol sont conservés un local d'archivage et des emplacements de stationnement. Le bail est à nouveau conclu pour une durée de neuf ans, soit jusqu'au 31 octobre 2033. Le GIP conserve cependant la possibilité de donner congé au propriétaire au terme d'une durée de six ans (le 31 octobre 2030).

⁵⁴ Surface de référence bâimentaire du marché, elle représente la surface totale de plancher d'un bâtiment (avec murs, couloirs, etc.) et englobe les espaces utilisés comme non utilisés.

Les salariés ont emménagé dans les locaux rénovés au début du mois de décembre 2024. La surface moyenne attribuée à chacun a fortement diminué, passant de 27,2 m² par salarié à 15,7 m².

Par comparaison, la doctrine d'occupation des immeubles tertiaires des services de l'État et de ses opérateurs⁵⁵ prévoit à partir de 2023 un unique ratio normatif, exprimé en SUB rapportée au nombre de résidents⁵⁶. La cible pivot doit se situer autour de 16 m² SUB par résident, notamment dans les zones où le marché est tendu en raison du coût du m², mais également pour tenir compte des effets du télétravail sur l'occupation des locaux.

Le nombre de résidents n'est ici pas connu, mais l'application du dernier bail permet au GIP de se rapprocher de la norme immobilière mise en place par l'État.

La réduction des surfaces occupées liée à la mise en œuvre du nouveau bail permet une diminution significative du loyer et des charges, de 666 000 € en 2023 à 388 000 € par la suite (montant prévisionnel), soit - 41,7 %⁵⁷. Le nouveau loyer s'élève à un peu plus de 450 € m² / an, montant proche du prix moyen des locations de bureaux rénovés dans l'arrondissement⁵⁸.

En amont de la relocalisation du siège dans le seul 4^e étage, le GIP a pris en charge des travaux de rénovation du plateau mis à sa disposition (conception et réalisation), pour un montant de 484 000 €.

L'annexe 1 de la doctrine d'occupation des immeubles tertiaires de l'État citée plus haut promeut une redistribution des surfaces, moins de cloisonnement et une meilleure prise en compte des nouveaux usages en matière de transversalité. Dans cet esprit, la rénovation du 4^e étage a permis la mise en place d'espaces de travail ouverts et non attitrés (*flex office*), partagés par tous les salariés et la direction, d'espaces de réunion de différentes tailles, de bulles pour s'isoler, de casiers individuels. Les salariés ont bénéficié d'un accompagnement à la réallocation des surfaces, par le biais d'ateliers portant sur l'appropriation des espaces et sur les règles de vie en commun.

Le bail signé en 2024 accorde une franchise de loyer au GIP d'une durée de 13,5 mois, soit une réduction totale de 367 000 €⁵⁹. À titre d'illustration, la franchise de loyer représente les trois-quarts du montant des travaux menés par le GIP.

La rationalisation opérée avec la rénovation du 4^e étage (adaptation des espaces aux nouveaux besoins, regroupement des équipes permettant également des économies de loyer) participe d'une gestion rigoureuse du GIP.

⁵⁵ Émise par la Première ministre le 8 février 2023 (n° 6392/SG).

⁵⁶ Le nombre de résidents d'un bâtiment se calcule à partir du nombre d'équivalents temps plein (ETP) ramené au nombre d'ETP présents, par application d'une décote en fonction du taux de nomadisme. S'ajoute le nombre de personnes non comptées dans les ETP, comme les prestataires ou vacataires, mais utilisateurs réguliers des locaux durant l'année.

⁵⁷ Le loyer s'élevait à 578 594 € en 2023 et les charges locatives à 87 257 € (hors remboursement de taxe foncière au propriétaire). Le loyer annuel prévu dans le nouveau bail est de 326 367 € et les charges locatives sont estimées à 61 741 €.

⁵⁸ Source : site *web* de conseil en immobilier d'entreprise, décembre 2024.

⁵⁹ Franchise calculée sur la base du loyer exigible à la prise d'effet du bail. 135 986 € du 1^{er} novembre 2024 au 31 mars 2025 et du 1^{er} novembre 2025 au 31 mars 2026 et 95 190 € du 1^{er} novembre 2026 au 14 février 2027.

Le GIP doit cependant anticiper ses prochains choix patrimoniaux. 31 ans après sa création, il n'est pas propriétaire des surfaces qu'il occupe et continue d'être engagé auprès de bailleurs privés. Or, le taux de vacance des bureaux en Île-de-France a fortement augmenté ; il était de 12,4 % à la fin de l'année 2022, ce qui représente près de 5 M de m² disponibles⁶⁰.

Lors d'une audition devant la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2024, le directeur général de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) indiquait que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche disposait d'un patrimoine d'une surface de « 16 millions de m² », en partie disponible.

Une mutualisation des locaux avec un organisme public en lien avec l'objet du groupement pourrait être mise en œuvre, dès l'issue de la tranche ferme du bail en cours (2030). Il s'agirait pour le groupement de diminuer ses charges, mais également de nouer ou de renforcer des synergies. 17 ans durant, le GIP a d'ailleurs partagé les locaux d'une université, puis d'une école d'ingénieurs. À cet effet, le groupement a d'ores et déjà sollicité le département patrimoine du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. L'intérêt d'une acquisition immobilière doit par ailleurs être mesuré.

Recommandation n° 5. (MENESR/DIE/GIP) : Prévoir d'ici à l'issue du bail en cours (2030) une mutualisation des locaux affectés au siège du GIP Renater avec un organisme public.

2.3.2 Une antenne consacrée à la gestion opérationnelle à conforter

La présence d'une antenne rennaise du GIP tient à l'intégration dans le groupement en 2011 de la cellule technique du comité réseau des universités (CRU), composée de 13 agents installés dans les locaux de l'université Rennes 1. La cellule technique du CRU était une structure chargée d'assurer le lien entre le GIP et les universités, délivrant notamment des certificats électroniques indispensables pour les serveurs informatiques des établissements (certification « https » de serveurs *web*, chiffrement des échanges, signature électronique, etc.).

À la fin de l'année 2024, les 25 salariés de l'antenne appartiennent à la direction des opérations du GIP, et travaillent plus particulièrement sur les questions de cybersécurité et les services applicatifs, dans le voisinage de nombreux acteurs des nouvelles technologies.

Un territoire rennais regroupant de nombreuses activités de cybersécurité :

La métropole rennaise dispose d'un environnement industriel et académique lié à la cybersécurité. Elle accueille notamment le groupement de la cyberdéfense des armées (GCA, l'une des composantes du commandement de la cyberdéfense) et l'agence ministérielle pour l'intelligence artificielle de défense (Amiad). Par ailleurs, l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) a inauguré des locaux à Rennes en novembre 2023. Orange Cyberdefense, Airbus Cybersecurity et « la Ruche » de Thales (site consacré à la cyberdéfense) disposent également de locaux en proximité immédiate de Rennes.

⁶⁰ Cf. « le marché de l'immobilier de bureaux Île-de-France 2022 » publié en septembre 2023 par la préfecture de la région et par une société d'études et de conseil.

Au couvent des Jacobins, le centre des congrès de Rennes accueille chaque année l'*European cyber week* qui permet aux participants d'aborder les questions d'autonomie stratégique en cybersécurité et cyberdéfense, et les questions d'intelligence artificielle de défense. Outre la présence d'un campus de CentraleSupélec, le territoire rennais accueille une école de recherche en cybersécurité (*CyberSchool*) qui propose des formations universitaires et des formations d'ingénieurs.

Enfin, l'édition 2024 des journées réseaux de l'enseignement et de la recherche (JRES) organisée en décembre par le GIP s'est tenue à Rennes. Elle a compté 1 800 inscrits.

L'antenne du GIP ne dispose plus de locaux au sein de l'université de Rennes. Les locaux ont été rendus à la fin de l'année 2019, compte tenu des travaux de rénovation alors engagés. Par la suite, un projet d'accueil sur le site de CentraleSupélec a finalement été abandonné au printemps 2020.

Deux baux commerciaux ont été successivement signés pour des sites distants l'un de l'autre (le premier à la fin de 2019 dans l'attente d'une solution d'hébergement pérenne et plus adaptée, et le second en mars 2021), entraînant des déménagements. Le GIP dispose depuis de deux plateaux d'une surface totale de 611 m² SUB⁶¹ et d'emplacements de stationnement. Le bail est consenti pour une durée de neuf ans, du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2030 moyennant le paiement d'un loyer de 106 000 € par an⁶². Le GIP dispose de la faculté de résilier le bail à l'issue de chaque période triennale. Les locaux ont été livrés neufs.

Rapportée au nombre de salariés, la SUB hors parties communes apparaît élevée (22,3 m²) ; une partie centrale des locaux est par ailleurs sous-utilisée. À ce stade, le GIP envisage la mise en place d'espaces de travail ouverts, ou bien un déménagement à terme. Le GIP pourrait utilement redéfinir ses besoins, puis repenser les aménagements, en travaillant à une densification du site ou à une réduction des surfaces.

La présence du GIP dans l'environnement industriel et académique rennais est cohérente et mérite d'être pérennisée.

2.3.3 Des agents isolés sur deux sites, à rapprocher des autres salariés

Le GIP dispose de deux autres antennes régionales, à Montpellier et à Grenoble, dans lesquelles travaillent un nombre très réduit de salariés du GIP.

L'antenne de Montpellier a été créée en 2001, permettant d'accompagner le souhait de certains salariés de quitter Paris. D'après la direction de l'époque, cette création devait par ailleurs envoyer l'image d'un groupement plus proche des préoccupations régionales.

Jusqu'en 2011, l'antenne de Montpellier était située dans les locaux du centre informatique national de l'enseignement supérieur (Cines). Un bail commercial a par la suite été signé pour un site en périphérie de l'agglomération, bail renouvelé pour neuf ans à compter du 1^{er} juillet 2020⁶³. Le GIP a la faculté d'y mettre fin par anticipation, dans le courant de l'année 2026.

⁶¹ Dont 53 m² de quote-part de parties communes.

⁶² Loyer hors taxes, hors charges, hors imposition et hors indexation et actualisation. Une proposition de franchise de loyer de 11 mois, moyennant une durée ferme de location de neuf ans n'a pas été retenue. Pour mémoire, le précédent bail commercial (concernant un autre site) prévoyait un loyer annuel de 227 000 €.

⁶³ L'avenant de renouvellement du bail prévoit un loyer annuel de 18 000 € hors taxes.

L'antenne compte deux salariés appartenant aux services support du GIP et trois appartenant à la direction des opérations. L'un des agents est susceptible de partir en retraite en 2026.

Le faible nombre de salariés sur place, l'absence de spécialisation du site, la surface à disposition désormais peu adaptée (132 m² soit 26,4 m² par agent), les coûts indirects induits par l'éloignement des personnels (frais de déplacement pour se rendre sur place) et l'intérêt stratégique non démontré de cette antenne, rendent nécessaire sa fermeture d'ici à 2026.

Par ailleurs, l'antenne de Grenoble a été créée en 2011, à la faveur de l'intégration dans le GIP des personnels de l'unité réseaux du CNRS (Urec)⁶⁴ qui ont souhaité rejoindre le groupement. Cette intégration a concerné quatre agents, localisés à Paris et à Grenoble.

En 2024, l'antenne de Grenoble est composée de deux salariés du GIP appartenant à la direction des opérations. Elle est logée au sein de l'université Grenoble Alpes ; les conventions d'occupation sont conclues à titre précaire et révocable. Elles prévoient la mise à disposition d'un bureau⁶⁵. Depuis le début de l'année 2025, l'antenne de Grenoble est hébergée à titre gracieux au sein du complexe Minatoc, dans des locaux de l'Inria et du CEA.

Cette présence est la conséquence de choix (intégration et maintien sur place des agents) que le groupement a portés il y a près de 15 ans. Aucun lien majeur du GIP avec les communautés scientifique et académique locales n'impose le maintien de sa présence sur place. En dépit de coûts réduits de location, cette antenne à faible effectif conduit à une inutile dispersion des salariés du GIP. Aussi la fermeture de l'antenne de Grenoble est-elle recommandée.

Recommandation n° 6. (GIP) : Fermer les antennes de Montpellier et de Grenoble du GIP Renater d'ici à 2026.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les lourdes incertitudes qui pesaient lors de la présentation du compte financier 2020 ont été levées avec la mise en œuvre de mesures correctives. Cependant, la recherche de l'exhaustivité et de la fiabilité des comptes implique encore de nombreux travaux, permettant par ailleurs de sécuriser les procédures. Le groupement doit également affiner sa connaissance des coûts et définir, avec les membres, plus clairement sa trajectoire en matière de prestations, afin de garantir son équilibre économique futur.

Le cadre social du GIP a fait l'objet d'une révision en 2022 et 2023 ; il demeure généreux pour les salariés. À nouveau, le groupement doit poursuivre ses efforts pour définir la trajectoire qu'il entend suivre s'agissant des dépenses de personnel (en baisse en 2023), et les moyens pour y parvenir.

⁶⁴ Il s'agissait d'une unité transverse du CNRS, en lien avec les universités et les organismes publics de recherche, ayant notamment pour mission un rôle de conseil, de conduite de projets, de déploiement de solutions. L'Urec avait été créée en 1990 ; elle a été interrompue par le CNRS en 2010.

⁶⁵ Bureau de 11 m², moyennant le paiement annuel d'une redevance de 800 €. Bureau de 20 m² à partir de 2024, avec un coût de 15,50 € par jour ouvré.

Après des travaux menés dans le siège parisien qui traduisent une gestion rigoureuse de la question patrimoniale, le GIP doit anticiper ses prochains choix. L'hypothèse d'une mutualisation des locaux avec un organisme public doit être étudiée. Pertinente, l'antenne rennaise doit être maintenue. Dans un but de rationalisation, le GIP gagnerait cependant à fermer les antennes montpellieraine et grenobloise.

3 DES MISSIONS QUI DOIVENT S'INSCRIRE AU SERVICE D'UNE STRATÉGIE GLOBALE DU NUMÉRIQUE

3.1 Une infrastructure du numérique essentielle, porteuse d'enjeux de sécurité

L'infrastructure de Renater s'inscrit dans un réseau numérique international, notamment européen et doit faire face à une recrudescence des cyberattaques et cybermenaces.

3.1.1 Une implication à l'international à accentuer

Renater est une infrastructure qui s'inscrit dans un réseau numérique mondial.

Renater est membre de l'association paneuropéenne Géant qui opère depuis 2000 le réseau informatique Géant network (*gigabit european academic network technology*) à destination des réseaux nationaux pour la recherche et l'éducation (*national research and education network*, NREN). Financé par l'Union européenne et par ses membres (Renater apporte ainsi environ un million d'euros chaque année, soit 14 % des contributions auprès de Géant), il permet l'interconnexion des réseaux de recherche et d'éducation nationaux au niveau européen et avec le reste du monde. Cette connexion permet l'échange de données académiques au niveau mondial. Elle n'offre pas un accès à internet, Renater s'appuyant pour cela sur deux opérateurs privés afin d'accroître la résilience de son réseau.

L'investissement de Renater au niveau européen pourrait être intensifié.

L'association Géant réalise chaque année un recensement auprès de ses membres, qui permet la publication annuelle d'un recueil (dénommé « *compendium* »⁶⁶). Ce recensement compare les différents réseaux nationaux au travers de diverses données, telles que les effectifs, le budget, les capacités du réseau, les projets. L'absence de réponse de Renater à l'enquête 2023 ne permet pas de disposer d'une vue actualisée de la situation. Cette carence est préjudiciable à l'image de l'établissement et, plus largement, de la France, qui n'apparaît ainsi pas dans une comparaison au niveau européen.

⁶⁶ Cf. [rapport Géant Compendium of NRENs de 2023](#).

La comparaison des pays membres sur la période 2019-2022 fait ressortir une faible participation française aux projets : 12 projets sur 861 au total sur la période, loin derrière la Finlande (153 projets), les Pays-Bas (53 projets) ou encore l'Allemagne (19 projets).

Malgré une direction affectée aux échanges internationaux et la présence de sa directrice sur la période 2010-2019 au sein du conseil d'administration de Géant, la participation de Renater au programme Horizon relatif au réseau, sous le nom GN5, a permis d'obtenir 0,32 M€ sur un budget de 66,8 M€, plaçant le groupement à la neuvième place. À titre de comparaison, le réseau national de la recherche et de l'enseignement allemand (le DFN) a obtenu 1,8 M€ de subventions. Une implication plus importante de Renater apparaît nécessaire.

3.1.2 Le nécessaire renforcement de la sécurisation de l'infrastructure pour répondre aux défis actuels

Renater dispose d'un centre d'alerte et de réaction aux attaques informatiques ou Cert-Renater (*computer emergency response team Renater*) composé de neuf agents. Le rôle du Cert est central dans la sécurisation des usages numériques réalisés sur l'infrastructure. Il assure une mission d'information, de détection et d'assistance relative aux incidents de sécurité détectés et signalés sur le réseau Renater. Il permet en effet de garantir la sécurité de l'infrastructure et des données numériques, ainsi que de protéger les utilisateurs du réseau. À titre d'exemple, il détecte et résout les attaques en déni de service (DDOS) ; il détecte les intrusions dans les systèmes d'information des établissements connectés au réseau ; il lutte contre l'enrôlement de machines pouvant être utilisées pour provoquer une attaque en déni de services. Le Cert a également pour mission de répondre aux demandes des autorités publiques. Le Cert s'appuie utilement sur la fédération éducation recherche (FER)⁶⁷ pour renforcer la sécurité en limitant les utilisateurs.

La recrudescence des cyberattaques et menaces, ainsi que les évolutions rapides des techniques employées amènent le groupement à proposer dans son plan stratégique 2025-2030 la constitution d'un « Cert+ ». Issu d'une comparaison avec le réseau national de la recherche et de l'enseignement allemand DFN, ce projet de Cert+ viserait à regrouper une partie des équipes au sein de Renater du Cert, soit huit sur les dix équivalents temps plein (ETP) du Cert (sécurité des services, notamment chargé de la gestion de la fédération éducation recherche) et les sept ETP de la mission SURE, qui gère des services numériques pour sécuriser les usages de Renater. Cette fusion d'équipes tend à réaliser des économies d'échelle et à atteindre une taille critique d'agents. Afin de compléter le dispositif, il est prévu la création d'un centre d'opérations de sécurité ou SOC (*security operations center*), qui sera chargé de diagnostiquer les données issues de l'utilisation du réseau depuis les identifiants au sein des établissements. Le Cert+ nécessitera ainsi des effectifs supplémentaires, la partie SOC n'étant aujourd'hui pas assurée. Le niveau des moyens nécessaires à la mise en place du Cert+ reste toutefois à préciser.

⁶⁷ La FER est une infrastructure technique nationale visant à répondre aux besoins de fédération d'identité du monde de l'enseignement supérieur et recherche français.

3.2 Des acteurs éparés au service d'une démarche globale à mieux définir

Le groupement propose des services numériques et un outil de diffusion, mais manque d'une offre de stockage et d'archivage. Des mutualisations ou des rapprochements avec d'autres structures pourraient optimiser les offres et réduire les coûts⁶⁸.

3.2.1 Un réseau ouvert à compléter par une offre de stockage et d'archivage des données optimisée

L'utilisation de l'infrastructure portée par Renater est par nature ouverte à un public large pour des domaines étendus. Le public correspond à la fois aux chercheurs, enseignants, personnels administratifs, étudiants, élèves et leurs familles (comme Parcoursup). Les usages en matière de recherche nécessitent la possibilité de consulter des données très largement, sans restriction d'accès aux sites, ce qui diffère complètement des usages d'un réseau tel que celui du réseau interministériel de l'État (RIE). Cette ouverture large entraîne un besoin de sécurisation accru.

Afin de pouvoir répondre à ce besoin, Renater intervient d'abord sur le réseau avec le Cert, et au-delà, propose un ensemble de services. Cette offre de services comprend deux parties.

La première est incluse dans l'offre d'accès : il s'agit d'Eduroam, de services VPN⁶⁹ (possibilité pour les utilisateurs de communiquer au travers d'un espace privé) et de la fourniture d'adresses IP⁷⁰ pour les établissements, renforçant la stabilité des usages. Eduroam est une solution offrant un accès *wifi* nomade sécurisé pour les personnels et étudiants des établissements d'enseignement supérieur et de recherche donnant un accès à la fédération. Initialement développé au niveau européen, désormais employé au sein de 100 pays, il permet, depuis les identifiants créés au sein de l'établissement de rattachement, d'accéder au réseau académique en France. L'utilisation d'un tel système permet, une fois l'utilisateur identifié au sein de son établissement d'origine, d'éviter au groupement de devoir réaliser l'inscription de l'utilisateur ; il ne collecte ainsi ni profil ni mot de passe.

La seconde consiste en un service optionnel et payant d'hébergement de fournisseur d'identité pour les établissements de taille plus modeste, permettant ainsi à ses membres de pouvoir accéder à la fédération.

Le stockage et l'archivage de données manquent à l'offre de services.

Renater met à disposition un réseau afin de faire transiter les données de recherche et d'enseignement. Ces données nécessitent toutefois des moyens de stockage. Des centres de

⁶⁸ Selon la Dinum, l'enjeu clé est de mutualiser les développements et spécialiser l'exploitation : « *Le développement d'outils numériques mutualisés constitue le principal défi : il nécessite des investissements conséquents ; il implique une mutualisation à l'échelle européenne et avec les communautés open source qui est difficile à reproduire ; il doit permettre des itérations continues sur les fonctionnalités pour proposer des services à l'état de l'art, adaptés aux besoins des agents et passant efficacement à l'échelle.* »

⁶⁹ *Virtual private network* : réseau privé virtuel.

⁷⁰ *Adresse internet protocol* : adresse unique qui identifie un appareil sur internet ou un réseau local.

données, publics ou privés, sont répartis sur l'ensemble du territoire français et sont gérés par des structures diverses.

Le groupement loue pour ses propres besoins de développement des services des prestations d'hébergement des données. L'hébergement en centres de données privés coûte au minimum trois fois plus cher que celui effectué dans un centre de données public, comme le centre informatique national de l'enseignement supérieur (Cines)⁷¹.

Les espaces loués ne bénéficient que très indirectement à la communauté scientifique. Les différents organismes de l'enseignement supérieur et de la recherche disposent de moyens locaux de stockage.

Une pluralité d'acteurs publics de l'enseignement supérieur et de la recherche a des besoins de stockage.

Le Cines dispose d'une compétence de stockage et d'archivage intermédiaire. Il employait en 2021 50,7 ETPT, soit 3,7 M € de dépenses de personnel, ce qui représentait 34 % de ses crédits de paiement (cf. annexe n° 4).

Des synergies pourraient être développées aux fins de rationaliser les coûts. Renater pourrait conventionner dans un premier temps avec le Cines pour y transférer ses besoins, en déplaçant ainsi la réalisation de prestations effectuées par des établissements privés vers un opérateur public. Au-delà et de manière plus large, un rapprochement entre les missions de stockage et d'hébergement du Cines et celles de Renater pourrait être envisagé⁷². Ce rapprochement permettrait la mise à disposition d'une structure unique proposant une offre complète en matière de réseau, de stockage et d'archivage, une diminution des coûts structurels par le rassemblement des fonctions support, et pourrait générer des économies d'échelle par le rapprochement d'équipes techniques.

3.2.2 Un élargissement des périmètres de l'offre de services et de moyens organisationnels et collaboratifs à envisager

Des services numériques sont proposés par Renater au-delà des solutions de connexion et de sécurisation des usages.

Certains n'ont pas eu le succès escompté, à l'image du *Drive*. Cet outil devait permettre de disposer d'un stockage sécurisé et souverain, par la centralisation des informations et de leur diffusion transversale. Une fois cette solution proposée, le nombre de souscriptions n'a pas permis d'atteindre la masse critique nécessaire à la poursuite de son déploiement ; ce service a été clôturé fin 2023.

D'autres services tels que Partage (système de messagerie) et *FileSender* (transfert de fichiers volumineux avec une latence plus importante qu'au moyen de la messagerie) sont

⁷¹ L'hébergement d'une baie en 2024 en moyenne a coûté au groupement jusqu'à quatre fois plus cher dans un centre de données privé de Montpellier : le coût par baie pour 2024 était de 29 150 € alors qu'il était dans le centre de données public du Cines de 6 859 € ; Renater héberge aussi des baies dans un centre de données à Paris. Le prix d'une baie, incluant la consommation électrique associée à celle-ci, était en 2024 de 24 000 €, soit un montant 3,5 plus cher que celui d'un hébergement avec le Cines.

⁷² Selon le GIP Renater, un rapprochement entre le Cines et Renater pourrait présenter un réel intérêt d'un point de vue industriel et serait bénéfique pour les expertises et les compétences techniques des deux structures.

employés par de nombreux utilisateurs. La solution Partage recense désormais près de 800 000 utilisateurs. *FileSender* est une solution réservée aux professionnels académiques, dont l'accès est contrôlé au moyen d'attributs véhiculés au sein de la fédération.

Ces applications nécessitent des solutions de stockage importantes, actuellement supportées par des opérateurs privés (cf. *supra*, 3.2.1). Afin d'améliorer la rentabilité des investissements et des coûts structurels dans le domaine numérique, l'atteinte d'une masse critique est essentielle car elle permet de répartir les coûts fixes sur un nombre important d'utilisateurs. Ceci améliore les marges de l'établissement et permet de financer les développements, renforçant la qualité des services proposés.

Ces services, bureautiques et administratifs, peuvent faire l'objet d'articulations et de mutualisations. Le plan stratégique de l'établissement 2025-2030 prévoit une articulation avec la direction interministérielle du numérique dans le but d'améliorer les solutions et interactions entre ces solutions. Un élargissement du périmètre d'utilisateurs de solutions telles que Partage à l'ensemble des usagers de l'enseignement supérieur et de la recherche, voire de l'éducation nationale, serait de nature à améliorer la performance économique et technique de ces outils.

Des outils administratifs et financiers sont proposés par le GIP Amue. Cet établissement emploie près de 177 ETPT en 2023 soit 13,5 M€ de masse salariale (39 % des crédits de paiement sur l'exercice 2023) dont 3,7 M€ sont affectés aux services support et 8,6 M€ aux services informatiques.

Des synergies pourraient être développées afin de rationaliser les coûts de structure et de prestation.

Au-delà, le rapprochement des deux structures serait de nature à diminuer le ratio de fonctions support, à créer des synergies entre les équipes opérationnelles et ainsi, à optimiser les coûts de production des services proposés. Ces services faisant l'objet de facturations auprès des établissements membres, dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, une rationalisation des crédits, voire une diminution de coûts, apparaît nécessaire. En outre, un tel rapprochement permettrait de clarifier le champ institutionnel du numérique.

3.2.3 Un outil de diffusion des savoirs à étendre

Renater propose un outil de diffusion des savoirs en connectant les étudiants, les enseignants et les chercheurs.

Via la fédération éducation et recherche (FER), mise à la disposition des établissements de l'ESR, Renater permet des authentications des agents et des étudiants. En 2024, la FER a été raccordée au service d'authentification ProConnect pour permettre aux personnels de l'ESR de collaborer avec l'ensemble des services de l'État.

Le GIP Renater a été initialement porteur du projet Fun-Mooc par décision du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche en 2013, avant que le GIP Fun-Mooc ne soit créé par arrêté du 19 août 2015⁷³. Ce choix de séparer les activités et de

⁷³ [Arrêté du 19 août 2015 portant approbation de la convention constitutive d'un groupement d'intérêt public Fun-Mooc.](#)

créer une autre structure a entraîné des frais de pilotage et de support supplémentaires, en particulier 0,2 M€ de frais bâtimentaires additionnels.

Le GIP Fun-Mooc a reçu 2,6 M€ de subventions pour charges de service public en 2023 et il dispose d'une masse salariale d'environ 2,9 M€ de crédits de paiement. Il est doté d'effectifs (35,4 ETPT au 31 décembre 2023) comprenant des fonctions support et communication (11,4 ETPT).

Un rapprochement des deux établissements permettrait d'économiser les coûts des fonctions support et de réaliser des synergies dans les domaines opérationnels, notamment dans l'hébergement de données et le développement des services numériques.

Par ailleurs, la Dinum considère que pourrait être étudié le déploiement chez Renater de [solutions bureautiques](#) destinées à l'enseignement supérieur et à la recherche (ESR)⁷⁴ et qu'elle a développées. Elle précise par ailleurs qu'une logique de « communs numériques » européens⁷⁵ permettrait de mutualiser les ressources techniques rares et chères et d'optimiser les investissements numériques publics. Enfin, selon elle, une mutualisation serait également souhaitable sur le *cloud* et l'intelligence artificielle (IA) pour proposer un *cloud* souverain mutualisé pour l'ESR.

Dans sa mission de coordination interministérielle, la Dinum réunit les directions numériques des ministères. L'enseignement supérieur est représenté par la direction du numérique pour l'éducation (DNE). La Dinum indique qu'il serait souhaitable qu'une direction numérique de l'ESR complète le dispositif.

Des synergies sont à rechercher entre les différents acteurs du numérique de l'ESR, tels que le GIP Renater, l'établissement public administratif « le centre informatique national de l'enseignement supérieur » (Cines), le groupement d'intérêt public « l'agence de mutualisation des universités et établissements » (Amue) et le groupement d'intérêt public Fun-Mooc, afin de rationaliser le paysage et d'affirmer la stratégie globale du numérique.

Recommandation n° 7. (MENESR/GIP) : Produire un plan de renforcement des synergies entre les acteurs du numérique de l'enseignement supérieur et de la recherche d'ici à 2026.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Renater s'inscrit dans un réseau numérique mondial, notamment européen comme membre de l'association européenne Géant, au sein de laquelle son implication pourrait être accentuée. À cet égard et pour permettre à Renater de faire face aux défis que représentent la

⁷⁴ Il pourrait ainsi être proposé d'examiner la centralisation du développement des outils bureautiques au sein de la direction, et notamment pour reprendre les projets abandonnés par Fun-Mooc (plateforme de diffusion vidéo, classes virtuelles). Ces solutions pourraient être ensuite proposées à l'ensemble du service public *via* le service ProConnect. Cette transition garantirait la continuité du service tout en modernisant l'offre et serait le pendant de ce qui est en train de se faire avec l'agence nationale de la cohésion territoriale (ANCT) autour de la Suite Territoriale pour les collectivités ou avec l'agence numérique en santé (ANS) autour de la Suite Santé.

⁷⁵ Comme l'a initié la Dinum sur Docs, Visio et d'autres projets avec ses homologues allemand et néerlandais.

recrudescence des cyberattaques et menaces ainsi que les évolutions rapides des techniques employées, le renforcement de la sécurisation de son infrastructure, envisagé par le nouveau plan stratégique 2025-2030, est essentiel.

Au surplus des solutions de connexion et de sécurisation des usages, Renater propose des services numériques de moyens organisationnels ou collaboratifs et un outil de diffusion dont les périmètres pourraient être étendus. A ce titre, des synergies avec trois opérateurs, l'établissement public administratif « centre informatique national de l'enseignement supérieur » (Cines), le groupement d'intérêt public « Agence de mutualisation des universités et établissements » (Amue) et le groupement d'intérêt public Fun-Mooc seraient opportunes, dans le but de faire émerger un grand opérateur du numérique d'ici à 2030.

CONCLUSION

Après une période agitée, marquée par de nombreux changements dans sa direction et de lourdes incertitudes comptables, le groupement d'intérêt public Renater a entamé un redressement qui nécessite encore d'être conforté.

Structure de taille modeste, qui s'attache à répondre aux besoins de la communauté universitaire et des organismes de recherche et qui fournit des services adaptés et appréciés, le groupement a su montrer des capacités d'adaptation au cours des dernières années : réorganisations des services, changements à sa tête, réaménagements des locaux, retour du montant de la masse salariale en 2023 à son niveau de 2019.

Il doit désormais adapter sa structure juridique, réfléchir avec ses membres à l'équilibre économique qui réponde le mieux aux attentes des communautés de l'enseignement et de la recherche, professionnaliser ses outils financiers, juger de l'opportunité d'une mutualisation de locaux et, plus largement, développer des synergies avec d'autres opérateurs et établissements. Le nouveau plan stratégique doit l'y aider.

Ces choix devront être décidés à l'aune des enjeux français et internationaux, dans un environnement européen de développement du numérique. Il s'agira pour Renater de rester à la pointe de l'innovation et des technologies en matière de réseau, et de participer activement aux projets et aux actions européennes et internationales, notamment dans le cadre de réseau européen Géant. Le groupement doit affirmer son rôle stratégique dans l'environnement numérique français et européen, en collaborant étroitement avec d'autres acteurs nationaux et internationaux.

Dans un contexte de contrainte budgétaire, Renater doit optimiser l'utilisation de ses ressources tout en maintenant un haut niveau de service et en continuant à fournir un réseau de qualité face au volume croissant des flux transportés sur le réseau, en offrant des débits plus élevés, de migration vers de nouvelles technologies optiques, de présence sur le territoire – y compris ultra-marin – et de faire évoluer ses services (en tant que fournisseur de services de fédération d'identité, stockage et archivage).

En relevant ces défis, le groupement d'intérêt public Renater doit viser à maintenir son rôle crucial dans le développement et la gestion de l'infrastructure numérique essentielle à l'enseignement et à la recherche en France, tout en s'adaptant aux évolutions technologiques et aux besoins de sa communauté d'utilisateurs.

LISTE DES ABREVIATIONS

Amiad	Agence ministérielle pour l'intelligence artificielle de défense
Amue	Agence de mutualisation des universités et établissements
Anssi	Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CEA	Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives
Cemagref	Centre d'études du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et forêts (devenu Irstea)
Cert	<i>Computer emergency response team</i> (centre d'alerte et de réaction aux attaques informatiques)
Cines	Centre informatique national de l'enseignement supérieur
Cirad	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
Cnes	Centre national d'études spatiales
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
Cosin	Comité services et infrastructures numériques
CPU	Conférence des présidents d'université (devenue France universités)
CRU	Comité réseau des universités
DGESIP	Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle
DGRI	Direction générale de la recherche et de l'innovation
EPA	Établissement public à caractère administratif
Epic	Établissement public à caractère industriel et commercial
ETPT	Équivalent temps plein annuel travaillé
Fun-Mooc	France université numérique - <i>massive open online course</i> (cours en ligne ouverts et massifs)
GAR	Gestionnaire d'accès aux ressources pédagogiques
Géant	<i>Gigabit european academic network technology</i> (réseau européen académique de technologie numérique)
GIP	Groupement d'intérêt public
Inra	Institut national de la recherche agronomique (devenu Inrae)
Inrae	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
Inria	Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (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
Irstea	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (devenu Inrae)
IRU	<i>Indefeasible rights of use</i> (droits irrévocables d'usage)
JRES	Journées réseaux de l'enseignement et de la recherche
MEN	Ministère de l'éducation nationale
MESR	Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
NREN	<i>National research and education network</i> (réseau national de la recherche et de l'enseignement)
Onera	Office national d'études et de recherches aérospatiales
RIE	Réseau interministériel de l'État
SCSP	Subvention pour charges de service public
SOC	<i>Security operations center</i> (centre des opérations de sécurité)
Urec	Unité réseaux du CNRS

ANNEXES

Annexe n° 1.	Définitions informatiques et exemples.....	50
Annexe n° 2.	Données financières	52
Annexe n° 3.	Contributions annuelles indirectes des membres sous la forme de subventions de charges de service public	54
Annexe n° 4.	Éléments de comparaison.....	56
Annexe n° 5.	Cartographie du réseau	57

Annexe n° 1. Définitions informatiques et exemples

IP : protocole informatique de connexion qui gère la transmission des données par internet ; Adresse IP : numéro d'identification de chaque appareil connecté à un réseau utilisant le protocole internet.

Boucle locale (ou réseau d'accès) : ensemble des moyens servant à relier des terminaux de télécommunication à un commutateur du réseau d'infrastructure.

Baie (ou rack) informatique : structure conçue pour héberger divers équipements électroniques, notamment des serveurs, des commutateurs, des routeurs, des systèmes de stockage et d'autres dispositifs liés aux réseaux informatiques et de télécommunications.

Backbone (colonne vertébrale ou épine dorsale de télécommunication) : désigne le cœur d'un réseau informatique. Il s'agit, dans le monde d'internet et des réseaux à haut débit, du centre névralgique du réseau. Ligne principale d'un réseau informatique, présentant le plus haut débit d'internet, il supporte à lui seul la plus grosse partie du trafic internet. Pour réussir cette mission, le *backbone* a deux grandes particularités : il met à profit les technologies les plus rapides (comme la fibre optique), et il dispose d'une bande passante très importante. La dorsale Arpanet a été le premier *backbone* d'internet dans le monde. Elle fut remplacée au début des années 1990 par la dorsale NSFNET qui traversait l'ensemble des États-Unis. Il existe depuis un très grand nombre de dorsales dans le monde qui permettent d'assurer, *via* des entreprises de services, le bon fonctionnement d'internet.

Cert (*computer emergency response team*) : équipe spécialisée en cybersécurité affectée à la gestion des incidents de sécurité informatique. Les Cert ont vu le jour aux États-Unis en réponse à la première grande cyberattaque connue sous le nom de *Morris Worm* en 1988 (ce logiciel malveillant, créé par un étudiant en informatique, a infecté des milliers d'ordinateurs à travers le pays).

Centre de données ou *datacenter* : infrastructure composée d'un réseau d'ordinateurs et d'espaces de stockage.

Flops : nombre d'opérations en virgule flottante par seconde (*floating point operations per second*) est une unité de mesure de la rapidité de calcul d'un système informatique et donc d'une partie de sa performance.

Nœud de réseau : point de connexion qui, dans un réseau de communication, reçoit, crée, stocke et envoie des données sur les routes d'un réseau distribué ; point de connexion entre des périphériques réseau tels que des routeurs, des imprimantes ou des commutateurs qui peuvent recevoir et envoyer des données d'un point de terminaison à l'autre. Chaque nœud d'un réseau, qu'il s'agisse d'un terminal de transmission de données ou d'un point de redistribution, possède une capacité qui lui permet de reconnaître, traiter et transmettre des données vers les autres points du réseau.

Fibre noire (nue ou brute ou morte) : fibre à l'état brut pour le destinataire, c'est-à-dire que celui-ci peut disposer des équipements actifs aux extrémités de la fibre et qu'aucun équipement actif de l'opérateur n'est utilisé pour la transmission. La fibre optique noire est une fibre brute installée et non encore activée. Elle n'est pas encore alimentée par une source lumineuse. L'intérêt de cette fibre pour un organisme réside dans le contrôle total de

l'architecture de son réseau ; il peut ainsi facilement gérer lui-même plusieurs protocoles et choisir les débits auxquels exploiter sa fibre.

Fibre et Mégabit, Gigabit, Térabit : inventée dans les années 1970 et développée depuis la fin des années 2000 en France, la fibre optique est actuellement la technologie d'accès à internet la plus rapide pour les particuliers et les professionnels. Son débit est mesuré en Gigabits par secondes (Gb/s ou Gbit/s ou Gbps). Un Gigabit est égal à un milliard de bits par seconde ou à 1 000 Mégabits par seconde. Pour la fibre optique, le débit est de 100 Mégabits par seconde (Mb/s) et jusqu'à plusieurs Gigabits par seconde (pour 1 à 20 Mégabits par seconde pour l'ADSL). Un Térabit (Tb/s) équivaut à 1 000 milliards de bits.

Octet : unité de mesure de quantité d'information numérique de séquence de huit bits, permettant de représenter 256 valeurs ou combinaisons. Pétaoctet (ou pétaoctet ou Po) : unité de mesure de quantité d'information numérique, valant 10^{15} octets. Un pétaoctet correspond au contenu d'environ un milliard de livres, à 20 millions de grands meubles de classement ou à 500 milliards de pages de texte imprimées au format standard⁷⁶.

⁷⁶ Romuald Leterrier, Jocelin Morisson, *Univers-Esprit - Tout est relié*, 2023.

Annexe n° 2. Données financières

Tableau n° 1 : Compte de résultat (montants en €)

	2019	2020	2021	2022	2023	Variation annuelle moyenne
Prestations de services et produits des activités annexes	9 875 693	4 505 915	7 802 424	11 258 537	10 524 115	1,6 %
<i>Dont prestations de services</i>	<i>8 638 101</i>	<i>4 049 617</i>	<i>7 413 734</i>	<i>10 957 468</i>	<i>10 205 835</i>	<i>4,3 %</i>
+ Subventions	23 842 543	25 065 051	23 945 490	28 684 107	22 258 201	- 1,7 %
<i>Dont ministères de tutelle</i>	<i>22 400 857</i>	<i>24 532 503</i>	<i>23 885 645</i>	<i>28 176 461</i>	<i>21 432 895</i>	<i>- 1,1 %</i>
- Consommations intermédiaires	19 340 874	18 481 715	19 277 000	19 464 537	23 428 456	4,9 %
<i>Dont locations</i>	<i>7 570 995</i>	<i>6 323 734</i>	<i>7 113 715</i>	<i>6 871 231</i>	<i>7 479 361</i>	<i>- 0,3 %</i>
<i>Dont entretien et réparations</i>	<i>4 948 799</i>	<i>4 784 225</i>	<i>4 101 800</i>	<i>3 732 668</i>	<i>5 879 056</i>	<i>4,4 %</i>
<i>Dont autres prestations externes</i>	<i>5 146 558</i>	<i>6 646 691</i>	<i>7 543 271</i>	<i>7 415 682</i>	<i>9 449 346</i>	<i>16,4 %</i>
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	79 234	61 033	44 144	110 406	71 564	- 2,5 %
= Valeur ajoutée	14 298 128	11 028 218	12 426 770	20 367 701	9 282 296	- 10,2 %
- Dépenses de personnel	7 867 544	8 695 414	9 640 970	9 157 692	8 019 655	0,5 %
<i>Dont personnel prêté à l'établissement (y c. personnel mis à disposition)</i>	<i>616 837</i>	<i>739 056</i>	<i>1 635 824</i>	<i>351 249</i>	<i>524 536</i>	<i>- 4,0 %</i>
= Excédent brut d'exploitation	6 430 583	2 332 804	2 785 800	11 210 010	1 262 641	- 33,4 %
+ Autres produits de gestion (hors cession)	47 727	554 417	1 042 107	593 140	1 164 266	122,2 %
- Autres charges de gestion (hors cession)	654 947	1 911 797	750 075	837 573	109 305	- 36,1 %
+ Résultat financier (hors cession)	- 11	- 25		- 990	- 25	23,7 %
= Capacité d'autofinancement (CAF)	5 823 353	975 399	3 077 832	10 964 586	2 317 577	- 20,6 %

Source : Cour des comptes d'après les balances. Les montants sont arrondis à l'euro le plus proche

Tableau n° 2 : Financement des investissements (montants en €)

	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
Capacité d'autofinancement (CAF) (A)	5 823 353	975 399	3 077 832	10 964 586	2 317 577	- 20,6 %
Financements extérieurs (tiers autres que l'État)		301 697		- 3 896 944		
+ Produits des cessions d'actifs y compris financiers (756, 7672)				176 715		
= Recettes d'investissement (B)		301 697		- 3 720 228		
Financement propre disponible (A+B)	5 823 353	1 277 096	3 077 832	7 244 358	2 317 577	- 20,6 %
<i>Financement propre disponible/Dépenses d'équipement</i>	3,94	0,20	0,42	1,30	0,35	- 45,4 %
- Dépenses d'équipement à financer (comptes 20, 21 et 23)	1 477 316	6 377 542	7 293 732	5 574 787	6 594 501	45,4 %
<i>Dont immobilisations incorporelles en cours (20)</i>	189 132	1 254 446	2 450 367	2 577 432	1 575 483	69,9 %
<i>Dont immobilisations corporelles, hors biens vivants (21)</i>	1 273 879	5 323 726	4 772 645	2 997 355	5 019 018	40,9 %
<i>Dont installations techniques, matériels et outillage (215)</i>	842 014	5 144 517	4 601 500	3 001 464	4 984 379	56,0 %
<i>Dont matériel informatique (2183)</i>	383 275	77 719	16 906	36 107	32 378	- 46,1 %
<i>Dont immobilisations corporelles en cours (23) (avances sur immobilisations 238)</i>	14 305	- 200 630	70 720			- 100,0 %
- Participations et inv. financiers nets (comptes 26 et 27)		133	15 360	247	595	
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	4 346 038	- 5 100 578	- 4 231 260	1 669 324	- 4 277 519	
+ Corrections d'écritures et reprises	- 254 522		7 510 570	2 424 046	904 313	
Mobilisation ou reconstitution du fonds de roulement net global	4 091 516	- 5 100 578	3 279 310	4 093 370	- 3 373 206	
<i>Taux de couverture des investissements par la CAF</i>	394,18 %	15,29 %	42,20 %	196,68 %	35,14 %	- 45,4 %
<i>Taux de couverture des investissements par le financement propre disponible</i>	394,18 %	20,02 %	42,20 %	129,95 %	35,14 %	- 45,4 %

Source : Cour des comptes d'après les balances. Les montants sont arrondis à l'euro le plus proche

Tableau n° 3 : Trésorerie (montants en €)

	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	12 028 558	6 927 979	10 207 290	14 300 660	10 927 455	- 2,4 %
- Besoin en fonds de roulement	- 2 594 858	- 6 737 621	- 5 332 226	234 332	- 5 840 036	22,5 %
Trésorerie	14 623 416	13 665 600	15 539 515	14 066 329	16 767 491	3,5 %
Fonds de roulement en jours de dépenses décaissables	155	86	124	174	124	- 5,3 %
Trésorerie en jours de dépenses décaissables	188	169	188	171	191	0,3 %
Dépenses de fonctionnement décaissables	27 942 612	29 149 984	29 712 189	29 571 197	31 629 059	3,1 %

Source : Cour des comptes d'après les balances. Les arrondis sont réalisés à l'euro le plus proche

Annexe n° 3. Contributions annuelles indirectes des membres sous la forme de subventions de charges de service public

L'exercice budgétaire 2016 marque un point de bascule dans l'équilibre financier du GIP. Les contributions directes des membres sont remplacées par le versement de la subvention pour charges de service public par les directions générales de l'enseignement supérieur et de la recherche auprès de Renater.

Les groupements d'intérêt public sont une forme juridique permettant la mise en commun de ressources visant à la réalisation d'une mission commune. Cette structuration apparaît avant 2016 relativement cohérente au regard des contributions apportées par les membres. Ainsi, plus de 67 % des subventions reçues par Renater en 2015 étaient versées par les membres, et moins de 33 % par les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ce modèle financier engendrait toutefois des effets négatifs et positifs : une forte instabilité des recettes, de nature à porter préjudice à la réalisation concrète des opérations courantes et pluriannuelles ; une rationalisation de la dépense engendrée par la limitation des recettes.

Tableau n° 1 : Répartition des subventions et contributions des membres entre 2007 et 2015 (montants en €)

<i>Membres</i>	2007	2009	2010	2011	2012	2013	2015
MESR	5 623 633	4 928 820	4 399 134	4 347 692	3 574 003	3 568 111	3 468 546
MEN	1 147 532	982 560	876 967	866 712	712 477	711 302	691 454
État	6 771 165	5 911 380	5 276 101	5 214 404	4 286 480	4 279 413	4 160 000
CNRS	4 184 569	5 639 039	5 022 828	4 974 174	4 089 000	4 082 259	3 968 347
France universités (ex CPU)		3 070 193	3 021 724	2 986 389	2 454 949	2 450 902	2 382 511
CEA	638 147	859 740	767 346	758 373	623 418	622 390	605 023
Inria	523 071	704 880	629 129	621 772	511 125	510 282	496 043
Cnes	366 150	493 060	440 072	434 926	357 529	356 940	346 980
Inserm	150 969	202 920	181 113	178 995	147 142	146 899	142 800
Onera		108 151	106 443	105 199	86 478	86 335	83 927
Cirad	67 999	90 780	81 024	80 077	65 827	65 718	63 884
IRD	29 969	40 940	36 540	36 113	29 687	29 638	28 811
BRGM	12 240	16 020	14 298	14 131	11 616	11 597	11 274
Irstea (ex Cemagref)	40 375	55 180	49 250	48 674	40 012	39 946	38 832
Inra	209 228	281 240	251 016	248 081	203 934	203 598	197 916
Inrae							
Établissements	6 222 717	11 562 143	10 600 783	10 486 904	8 620 717	8 606 504	8 366 348
Total	12 993 882	17 473 523	15 876 884	15 701 308	12 907 197	12 885 917	12 526 348

Source : Cour des comptes, d'après les éléments transmis par le GIP Renater

À compter de l'exercice 2016, les subventions des membres deviennent « *forfaitaire[s] et identique[s]* dont le montant est fixé annuellement lors du vote du budget » selon le règlement financier voté par le conseil d'administration le 21 juin 2016. Dans les faits, elles deviennent résiduelles et figées à 10 000 € par membre et par an. La différence est portée auprès de Renater

directement par versement de la SCSP par le ministère de tutelle. Cette opération de transfert par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et de l'innovation d'une part de la SCSP des membres vers Renater conduit à mieux stabiliser les ressources de Renater et ainsi éviter tout risque relatif au financement de son activité courante. Ces éléments ne peuvent que renforcer les interrogations sur le maintien de la forme du GIP et de la composition de sa gouvernance (1.2.3) et de l'intérêt du CAF.

**Tableau n° 2 : Répartition des subventions et contributions des membres entre 2015 et 2023
(montants en €)**

<i>Membres</i>	2015	2016	2020	2021	2022	2023
<i>MESR</i>	3 468 546	11 449 054	14 433 494	21 405 085	15 365 613	16 763 086
<i>MEN</i>	691 454	691 454	899 009	899 009	899 009	899 009
<i>État</i>	4 160 000	12 140 508	15 332 503	22 304 094	16 264 622	17 662 095
<i>CNRS</i>	3 968 347	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
<i>France universités (ex CPU)</i>	2 382 511		10 000	10 000	10 000	10 000
<i>CEA</i>	605 023	10 000	10 000	10 000	10 025	10 000
<i>Inria</i>	496 043	10 000	20 000	10 000	10 000	10 000
<i>Cnes</i>	346 980	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
<i>Inserm</i>	142 800	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
<i>Onera</i>	83 927	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
<i>Cirad</i>	63 884	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
<i>IRD</i>	28 811	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
<i>BRGM</i>	11 274	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
<i>Irstea (ex Cemagref)</i>	38 832	10 000				
<i>Inra</i>	197 916	10 000	10 000			
<i>Inrae</i>				10 000	10 000	10 000
<i>Établissements</i>	8 366 348	110 000	120 000	110 000	110 025	110 000
<i>Total</i>	12 526 348	12 250 508	15 452 503	22 414 094	16 374 647	17 772 095

Source : Cour des comptes, d'après les éléments transmis par le GIP Renater

Annexe n° 4. Éléments de comparaison

Tableau n° 1 : Données financières comparatives

<i>Nom</i>	<i>Exercice</i>	<i>Total des crédits de paiement</i>	<i>Crédits de paiement personnel</i>	<i>Nombre d'équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT)</i>
<i>GIP Renater</i>	2023	35,8 M€	8,0 M€	75,7
<i>EPA Cines *</i>	2021	10,8 M€	3,7 M€	50,7
<i>GIP Amue</i>	2023	34,2 M€	13,5 M€	177,0
<i>GIP Fun-Mooc</i>	2023	5,4 M€	2,9 M€	35,4
<i>Total</i>		86,2 M€	28,1 M€	338,8

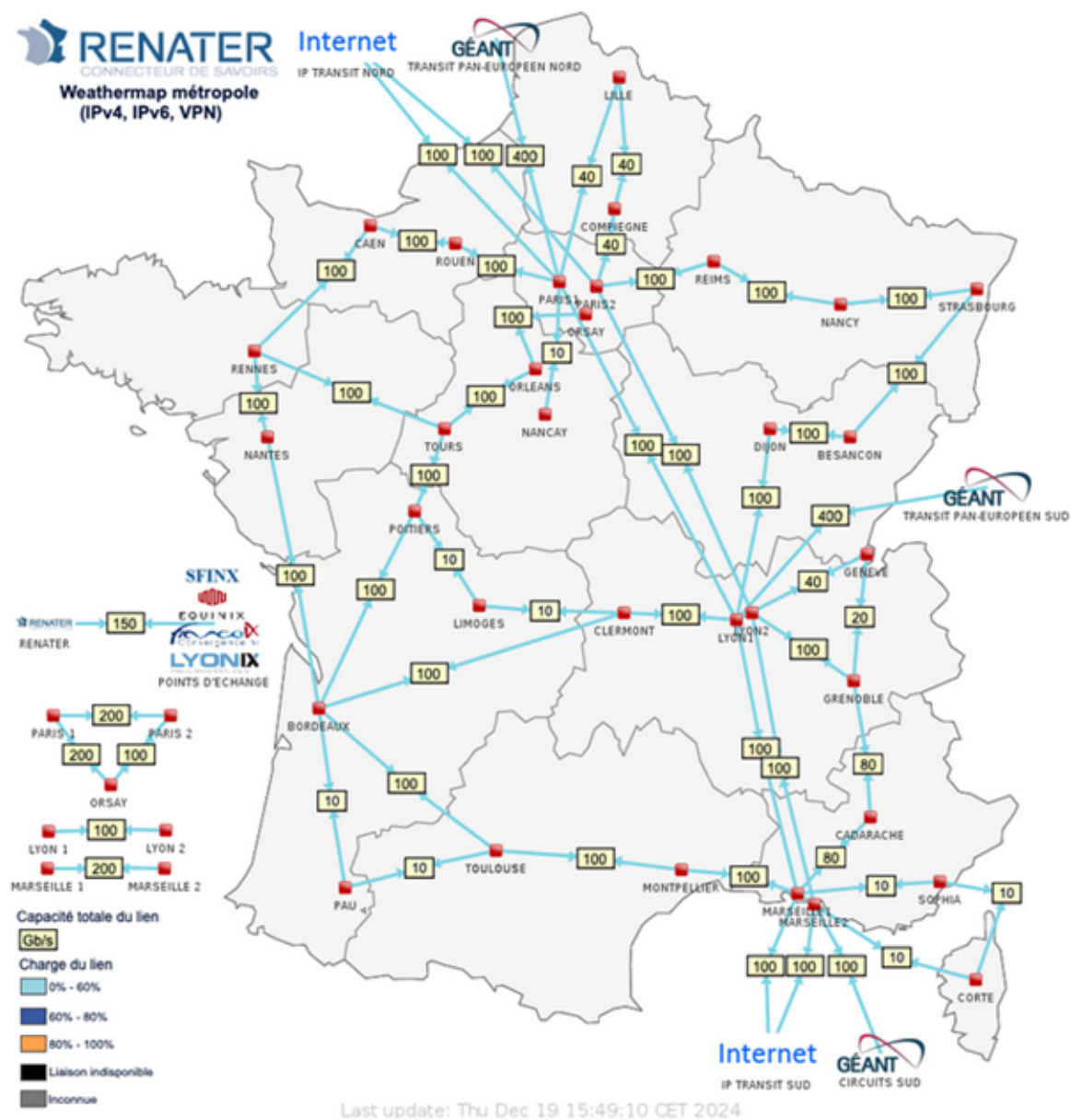
Source : Cour des comptes, d'après les comptes financiers (et d'après la notification des emplois et des crédits du titre 2 pour l'EPA Cines pour l'année 2021).

* Pour l'EPA Cines, en plus des emplois en fonction dans l'organisme (10,7 ETPT pour une masse salariale de 0,6 M€), le tableau intègre les emplois du « titre 2 » (40 ETPT en 2021 pour une masse salariale de 3,1 M€). Le total des crédits de paiement (7,7 M€) est valorisé du montant des emplois du titre 2 (3,1 M€).

Au sens de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le titre 2 désigne l'ensemble des dépenses auxquelles l'État est engagé au titre des personnes physiques dont il est juridiquement l'employeur, ainsi que toute dépense induite par ces versements.

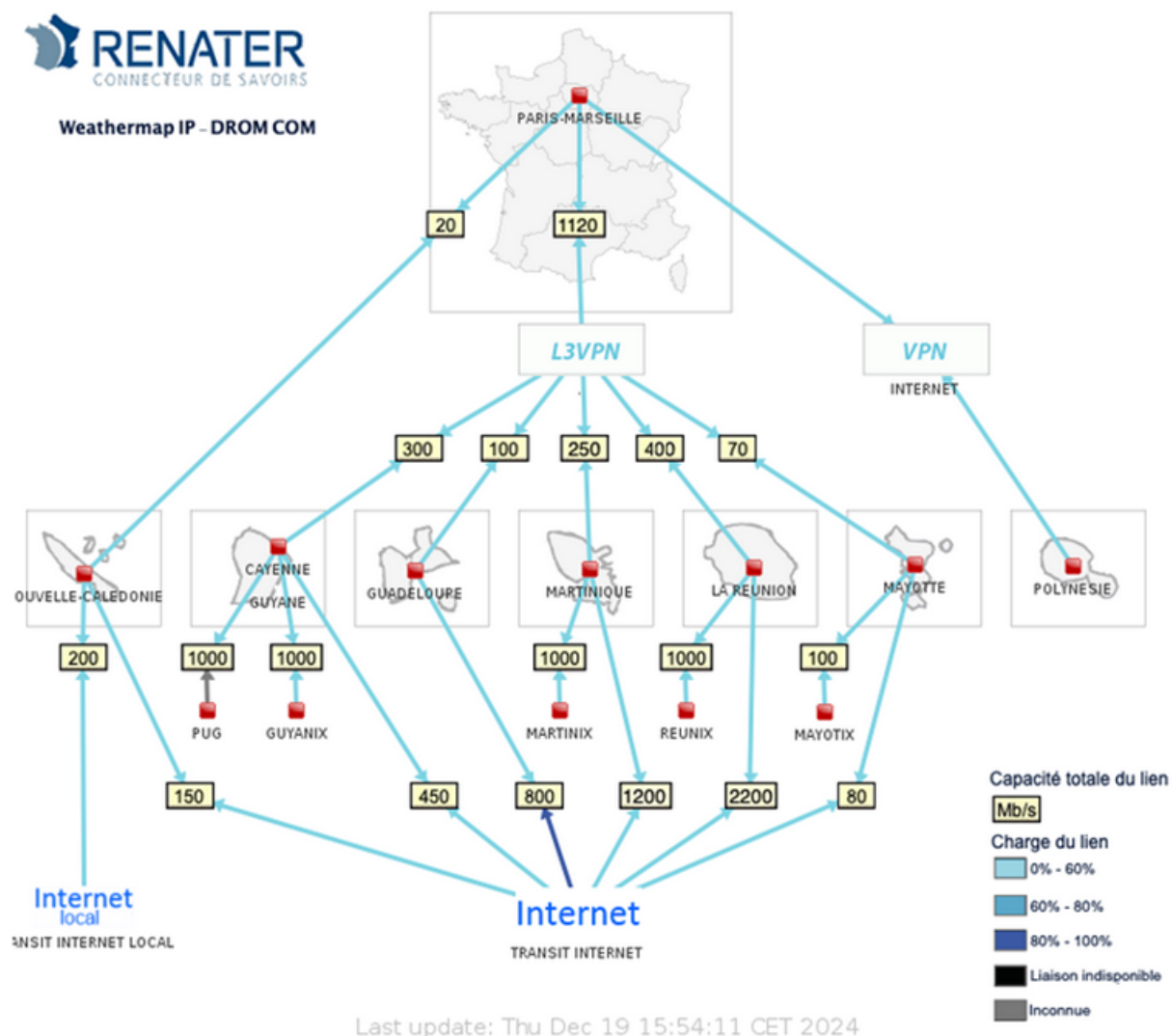
Annexe n° 5. Cartographie du réseau

Carte n° 1 : Cartographie du réseau métropolitain (capacité des liens, exprimée en Gb/s)



Source : site web du GIP Renater

Carte n° 2 : Cartographie du réseau ultramarin (capacité des liens, exprimée en Mb/s)



Source : site web du GIP Renater.