

S'emparer des enjeux budgétaires

Après que le projet de loi de finances du gouvernement Barnier a été rejeté par l'Assemblée nationale et qu'un nouveau gouvernement a été constitué sur proposition du président de la République, Emmanuel Macron, le budget 2025 de l'État revient au Parlement en ce début d'année civile.

Le nouveau gouvernement Bayrou a choisi de ne pas remettre en cause l'ensemble du projet de loi de finances tel qu'il était parvenu au Sénat en décembre : peu de modifications du texte sont donc à attendre ou à espérer. Cependant, pour le programme « Formations supérieures et recherche universitaire », qui nous concerne plus particulièrement, notre nouveau ministre, Philippe Baptiste, assure qu'il va batailler pour que soient financées, en 2025, les augmentations décidées par le gouvernement : hausse des cotisations employeur pour les retraites (CAS pensions) ; impact des mesures de revalorisation du point d'indice en 2022 et 2023 ; évolution de la masse salariale (glissement vieillesse technicité) ; trajectoire de la LPR. C'est donc une augmentation de notre budget de 865 millions d'euros qui est promise au lieu des maigres 98 millions accordés par le précédent gouvernement en sus du budget très insuffisant de 2024.

En effet, l'année 2024 a vu 80 % des universités finir en déficit non sans avoir dû mobiliser en moyenne près de la moitié de leurs économies.

Comme nous l'avions annoncé dans le mensuel de décembre 2024-janvier 2025, à ce rythme de sous-financement, tous les fonds de roulement seront siphonnés en 2025 et plusieurs établissements seront en cessation de paiement ou devront mettre en œuvre des programmes d'austérité drastiques.

Nous avons souhaité rappeler dans ce dossier* que la construction d'un budget est un acte avant tout politique et expliquer les différentes étapes de son élaboration

au niveau national comme à celui des établissements. Puisse ce dossier permettre à chacune et à chacun de s'emparer des enjeux budgétaires afin de construire les mobilisations et rapports de force qui permettront de faire reconnaître la nécessité d'investir pour la recherche et l'enseignement supérieur publics, non pas 80 ou 800 millions d'euros, mais 8 milliards supplémentaires, et ce dès cette année ! ■

* Voir aussi. *Lettre flash* n° 102 et des articles déjà publiés dans les deux numéros précédents.

Dossier coordonné par **MICHÈLE ARTAUD**
et **HERVÉ CHRISTOFOL**

Le budget, un acte avant tout politique

Chaque année, le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche mobilise largement les syndicats. Cette année, des présidentes et des présidents d'université ont même manifesté leur inquiétude devant un projet de loi de finances dont nous avons dénoncé l'indigence. C'est que, loin d'être une contrainte technique, les choix budgétaires sont en lien étroit avec les orientations politiques et concrétisent, en ce qui concerne l'enseignement supérieur et la recherche, une stratégie délétère.

Par **CAROLINE MAURIAT** et **ANNE ROGER**,
cosecrétaires générales

Depuis presque vingt ans, la part du budget que l'État consacre à l'enseignement supérieur et à la recherche (ESR) décroît inexorablement, passant sous le seuil des 5,6 % en 2021. La seule conjoncture (dette, inflation, etc.) n'explique pas ces baisses successives, pas plus d'ailleurs que l'alternance politique. C'est en effet sous le quinquennat de François Hollande que cette diminution s'amorce, alors qu'entre 2007 et 2011, elle avait très légèrement augmenté. La loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU), promulguée en août 2007, a marqué un tournant dans la politique de l'État pour l'ESR.

MASSE SALARIALE REVUE À LA BAISSE

Tout d'abord, en organisant le transfert de la masse salariale et du patrimoine immobilier aux établissements, elle a conduit les présidences d'université à renforcer leurs services de ressources humaines et de patrimoine, au détriment des missions d'enseignement et de recherche*. Par ailleurs, si la masse salariale des toutes premières universités à obtenir les compétences et responsabilités élargies (RCE) a été plutôt bien estimée, les suivantes ont souvent été revues à

la baisse, contraignant les établissements à réduire leur personnel ou à préférer du personnel jugé moins coûteux, tels les contractuels ou les vacataires. Enfin, certains coûts liés à la masse salariale, comme le glissement vieillesse technicité (GVT, cf. p. 15) positif ou les rares – et très insuffisantes –

revalorisations salariales, n'ont été que partiellement financés par l'État, plaçant les établissements dans une situation budgétaire délicate voire, cette année, déficitaire. Ainsi 80 % des universités ont-elles été contraintes de réduire leur fonds de roulement pour couvrir les dépenses de fonctionnement, tout en réduisant les campagnes d'emploi pour contenir leur masse salariale. Dans la réalité des établissements, cela se traduit par la diminution du volume horaire des maquettes de formation, des périodes plus étendues de fermeture des sites d'enseignement et de recherche, des groupes d'étudiants plus importants pour des travaux dirigés ou pratiques, des budgets de déplacement en réduction, etc. De fait, l'activité de recherche et l'offre de formation sont réduites. Tout aussi grave, en privant les universités des moyens d'investir dans l'immobilier, l'État dégrade l'état de leurs bâtiments tout en freinant les possibilités de rénovation énergétique, alors que celle-ci est nécessaire.

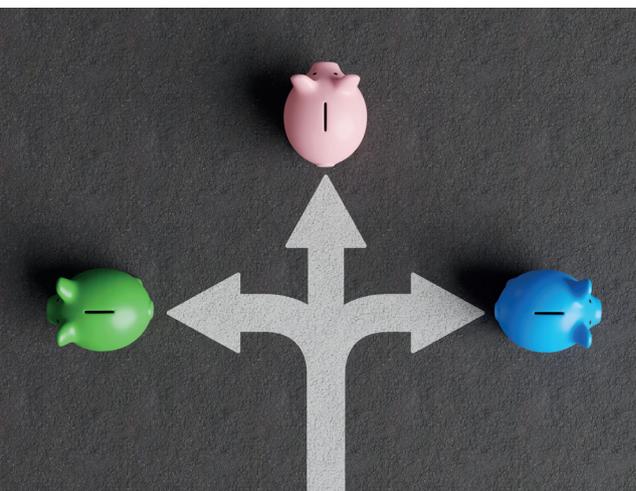
ENJEUX NATIONAUX

Ainsi le budget alloué aux établissements, qui pourrait sembler un élément principalement technique, est-il en réalité un acte politique qui, depuis presque vingt ans, sert à dégager au maximum l'État de la prise en charge financière de ce service public afin qu'il soit financé par les étudiants, d'une part, grâce à l'augmentation des droits d'inscription à terme et, d'autre part, les entreprises par le biais de leur participation à la recherche ou au financement de la formation continue.

Pour le SNESUP-FSU, ce choix met en péril l'avenir de la jeunesse et plus largement de la société. L'enseignement supérieur et la recherche sont des enjeux nationaux de première importance. Ils ne peuvent être laissés en pâture au plus offrant. D'autres options budgétaires sont indispensables : stopper le désengagement de l'État pour qu'il finance l'ESR à la hauteur des besoins de formation de toute la jeunesse et permette la création de connaissances par une recherche libre et indépendante, au service du bien commun. ■

L'enseignement supérieur et la recherche ne peuvent être laissés en pâture au plus offrant.

* Si toutes les universités ont aujourd'hui la gestion de leur masse salariale, il n'en va pas de même pour l'immobilier. Pour le moment, sept universités ont eu la dévolution de leur patrimoine immobilier et pour quatre autres le processus est en cours.



© Dragon Claws / iStock

La fabrication du budget national

La construction du budget national de l'enseignement supérieur et de la recherche est un exercice à la fois technique et politique qui se déploie tout au long de l'année et fait l'objet, pour la construction du projet de loi de finances, d'échanges et de négociations entre la Direction des affaires financières du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et la Direction du budget du ministère des Comptes publics.

Par **HERVÉ CHRISTOFOL**,
coresponsable du secteur Service public

PRÉPARATION ET ARBITRAGE PAR LE GOUVERNEMENT

Dès le premier trimestre, deux conférences techniques sont organisées, l'une en février et l'autre en mars, pour faire le point sur l'exécution du budget précédent (année $n - 1$), les dépenses engagées pour l'année en cours (année n) et sur les besoins nouveaux en crédits et en emplois pour l'année à venir (année $n + 1$). Ce dossier est constitué par la Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (Dgesip), la Direction générale de la recherche et de l'innovation et la Direction des affaires financières du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MESR). Il est validé par le cabinet du ou de la ministre, puis est présenté en conférence technique à la Direction du budget du ministère des Comptes publics (MCP) pour une première discussion formelle sur les orientations politiques et donc budgétaires du MESR.

Au mois de mai, la conférence de budgétisation présente une liste plus réduite, chiffrée et hiérarchisée des demandes et des priorités

du ministère conformément au dossier technique précédent. Cette conférence MESR-MCP doit permettre d'écarter ou de retenir des sujets et de préparer le dossier d'arbitrage – l'arbitrage se tenant en juin.

En juillet, conformément à la loi organique relative aux lois de finances, le gouvernement transmet à chacun des ministères son plafond de dépenses pour l'année à venir par l'intermédiaire de lettres plafonds.

SURVEILLANCE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Le gouvernement fait également parvenir en juillet à la Commission européenne (CE) son projet de budget conformément aux engagements cadrés par les traités européens de participation à l'union économique européenne de la zone euro. Dans le cas où le budget soumis présente un déficit supérieur à 3 % du PIB et une dette supérieure à 60 % du PIB¹, le pays doit proposer un plan budgétaire et structurel à moyen terme² afin de programmer un retour dans les règles sous trois à cinq ans. Dans le cas contraire, bien que cela n'ait jamais été mis en œuvre, la CE peut déclencher des mesures coercitives pour déficit excessif. Notons que, bien que sa part décroisse dans le budget général de l'État depuis 2011, le budget de la Mission interministérielle pour l'enseignement supérieur et la recherche (Mires) est le quatrième plus important budget de l'État. Le SNESUP-FSU et le SNCS-FSU militent pour que le budget du MESR soit considéré comme un investissement et non plus comme une dépense, pour qu'à ce titre il soit sorti du calcul du déficit budgétaire au sens de Maastricht.

LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE

En septembre-octobre, la partie recettes et la partie dépenses du budget général de l'État sont présentées aux parlementaires. La version détaillée des dépenses est exposée sous la forme de rapports (les bleus budgétaires) organisés en missions puis en programmes et actions, qui sont complétés par des annexes thématiques (les jaunes budgétaires). Ainsi, la

Le SNESUP-FSU et le SNCS-FSU militent pour que le budget du MESR soit considéré comme un investissement et non plus comme une dépense.

ACTIONS DU PROGRAMME 150

Le programme 150, intitulé « Formations supérieures et recherche universitaire », regroupe neuf actions :

- 1 – formation initiale et continue du baccalauréat à la licence ;
- 2 – formation initiale et continue de niveau master ;
- 3 – formation initiale et continue de niveau doctorat ;
- 4 – établissements d'enseignement privés ;
- 5 – bibliothèques et documentation ;
- 13 – diffusion des savoirs et musées ;
- 14 – immobilier ;
- 15 – pilotage et support du programme ;
- 17 – recherche.

Auparavant, l'action « recherche » était subdivisée en différentes disciplines qui ont été fusionnées en une seule action en 2015.

1. www.vie-publique.fr/fiches/21798-queles-sont-les-criteres-de-maastricht-pour-participer-luem.
2. www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2024/10/23/publication-du-plan-budgetaire-et-structurel-a-moyen-terme-psmt-pour-2025-2029.

Mires regroupe l'ensemble des programmes relatifs à l'enseignement supérieur (P150), la vie étudiante (P231), la recherche publique, quels que soient les ministères concernés.

Ce sont des parlementaires, rapporteurs de la commission des finances ou de celle des affaires culturelles, qui mènent les auditions auprès notamment des représentants syndicaux pour recueillir leurs avis. Le SNESUP-FSU répond ainsi tous les ans au questionnaire plus ou moins directif qui lui est soumis. Le projet de loi de finances (PLF) du programme 150 de la Mires se présente généralement comme une reconduction de la loi de finances initiale votée l'année précédente et complétée de mesures nouvelles ou amputée de mesures austéritaires³.

Une fois le budget de l'État amendé, il est voté par la représentation nationale. Un premier vote a lieu en octobre-novembre à l'Assemblée nationale puis au Sénat sur la partie recettes. Puis un second débat, suivi d'un vote, est organisé en novembre-décembre sur la partie dépenses. En cas de vote sur des amendements différents à l'Assemblée et au Sénat, une commission mixte est convoquée pour trouver un accord. En cas de désaccord, un dernier vote est convoqué à l'Assemblée nationale, qui a le dernier mot. Bien entendu, en cas d'usage de l'article 49.3 de la Constitution, à chacune de ces étapes, le vote n'a pas lieu et c'est la version du gouvernement qui est retenue, sauf si une motion de censure est déposée puis votée, ce qui fait alors tomber le gouvernement. C'est ce qu'il s'est passé à propos du projet de loi de finances de la Sécurité sociale à l'automne 2024. Cela n'a donc pas permis de voter un

budget pour 2025 et a nécessité le vote d'une loi spéciale qui, par défaut, reconduit le budget de la loi de finances initiale 2024 en 2025, dont le décret est paru au *Journal officiel* le 30 décembre 2024.

En règle générale, en novembre, le ministre soumet au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (Cneser) un projet de répartition des fonds du programme 150 votés par les parlementaires entre les différentes universités et établissements d'enseignement supérieur de la Mires. Cette répartition décide de la prénotification de la dotation accordée par l'État pour l'année à venir à chacun des établissements (*cf. encadré p. 11 et article p. 13*). Cette prénotification est complétée par les mesures exceptionnelles qu'a pu nécessiter la fin de l'année précédente (cas de déficit exceptionnel) et éventuellement par des modifications de la notification initiale en mars ou en juillet si des modifications interviennent en cours d'année et nécessitent des compléments d'allocation.

Entre-temps, en mars (année $n + 1$), les comptes de l'année précédente (année n) auront été consolidés par l'ensemble des établissements et par le ministre pour rendre compte au Parlement de l'exécution du budget. Ce rapport fait l'objet de synthèses appelées « rouges budgétaires ». Ces derniers sont importants à consulter car, en cours d'année, le gouvernement procède à des ajustements budgétaires pouvant être substantiels et qui peuvent modifier le financement des politiques et les répartitions initiales (plus d'une dizaine de milliards d'euros ont été annulés en 2024 et plusieurs ont été redistribués). ■

SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC

La subvention pour charges de service public (SCSP) est accordée par l'État pour l'année à chacun des établissements. Distribuée en quatre versements, elle sera complétée en cours d'année par les fonds des contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP), qui remplacent le dialogue stratégique et de gestion, ainsi que par des contrats de plan État-région (CPER), pour les établissements qui en bénéficient, et par divers appels à projets des opérations dites « d'excellence » issues des grands emprunts, des plans de relance. Lors d'une année où le vote de la représentation nationale se fait dans les délais classiques (avant décembre), la prénotification est signifiée aux établissements fin octobre ou début novembre de l'année en cours, afin de leur permettre d'élaborer leur budget initial pour l'année suivante. L'État procède au versement de 25 % de la prénotification de la SCSP vers le 20 janvier, de 25 % vers le 20 avril, de 35 % vers le 20 juillet, puis de 15 % vers le 20 octobre. Enfin, la notification définitive est versée en décembre pour atteindre l'ensemble des financements prévus.

3. Pour une étude plus détaillée, cf. *Lettre flash* n° 102 « Spéciale budget » du 25 octobre 2024 : www.snesup.fr/actualites/lettre-flash/lettre-flash-ndeg-102-speciale-budget-du-25-octobre-2024.

La subvention pour charges de service public : des inégalités de répartition opaques

Les ressources d'un établissement public d'enseignement supérieur sont scindées en deux parties : la subvention pour charges de service public octroyée par l'État et les ressources propres de l'établissement. Nous examinons ici la répartition de la dotation de l'État entre les établissements, qui constitue l'essentiel des subsides (73 % en moyenne).

Par **HERVÉ CHRISTOFOL** et **MICHÈLE ARTAUD**,
coresponsables du secteur Service public

Les ressources propres de l'établissement proviennent des droits d'inscription, de la formation continue, de l'apprentissage, des subventions des collectivités territoriales et du contrat de plan État-région, mais aussi de fonds européens de développement régional, d'appels à projets et de contrats de recherche, de transferts de technologie ou des revenus de la propriété industrielle.

Chaque année, une répartition de la subvention pour charges de service public des EPSCP et des EPST est soumise pour avis au Cneser plénier au mois de novembre, ce qui nous permet d'en avoir connaissance. Cette répartition est effectuée à partir d'un algorithme opaque qui ne prend plus en compte les besoins réels des établissements, comme cela a pu être le cas anciennement. Elle reconduit une répartition existante – dite « socle », dont on ne connaît pas l'origine – qu'elle ajuste à la marge avec les moyens nouveaux, et maintenant en tenant compte des contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP).

PRÉNOTIFICATIONS EN BAISSÉ

Cette année, compte tenu de la situation politique, le Cneser plénier était prévu au mois de décembre, mais n'a pas pu débattre sur cette question en raison du non-vote du budget à l'Assemblée nationale. Cependant, la prévision de la répartition du budget qui était prévue pour 2025 a été transmise aux membres du Cneser.

Comme explicité dans les numéros de novembre (728) et de décembre-janvier (729), les moyens nouveaux octroyés au programme 150 étaient de 98 millions en euros courants – c'est-à-dire en ne tenant pas compte de l'inflation. Mais ces moyens nouveaux doivent compenser des baisses, notamment liées au programme 231 relatif

à la vie étudiante, et, finalement, alors que les charges augmentent, quasiment la moitié des universités (33 sur 69) voient leur prénotification 2025 baisser par rapport à 2024. C'est le cas y compris pour des universités qui étaient déjà sous-dotées dans leur catégorie*.

BUDGET INSUFFISANT

Prenons quelques exemples dans les universités pluridisciplinaires d'abord. Nantes, Brest, Saint-Étienne ou Valenciennes voient leur SCSP baisser, tandis que d'autres notoirement mieux dotées comme Versailles-Saint-Quentin, Limoges ou l'université de Lorraine voient la leur progresser (cf. tableau ci-dessous).

Établissement	SCSP 2025	Progression	Nombre d'étudiants en 2024	SCSP/étudiant	Taux d'encadrement (agents/100 étud.)
Nantes	277 875 538 €	- 0,36 %	37 098	7 490 €	12
Brest	166 012 522 €	- 0,37 %	23 473	7 072 €	9,7
Saint-Étienne	119 214 315 €	- 0,14 %	16 943	7 036 €	9,5
Valenciennes	86 494 283 €	- 0,44 %	9 802	8 824 €	12,5
Versailles-Saint-Quentin	122 871 414 €	0,38 %	13 645	9 005 €	11,6
Limoges	138 665 749 €	0,14 %	16 305	8 504 €	11,6
Lorraine	529 254 372 €	0,63 %	56 298	9 401 €	12,6

Concernant les universités tertiaires ensuite, soit celles qui ne comprennent que des filières arts, langues, lettres, sciences humaines et sociales, ou bien droit, économie, gestion, on peut noter que la prénotification de l'université Montpellier-III progresse de 2,5 %, ce qui lui permet juste de quitter la dernière place de sa catégorie, et de passer devant Rennes-II qui, elle, ne progresse pas. Si l'on compare l'université Paris-X Nanterre et l'université Toulouse-II, la prénotification de la première progresse, alors qu'elle est un peu mieux dotée que la seconde qui, elle, voit sa prénotification régresser (cf. tableau page suivante).

L'absence de l'algorithme de répartition que nous n'avons cessé de dénoncer au cours >>>

Chaque année, une répartition de la subvention pour charges de service public des EPSCP et des EPST est soumise pour avis au Cneser plénier.

* On classe habituellement les universités en cinq catégories : droit, économie et gestion (UTDEG), arts, langues, lettres, sciences humaines et sociales (UTALLSHS), sciences et techniques (USTS), pluridisciplinaires hors santé (UPhS) et pluridisciplinaires avec santé (UPaVS). Les établissements publics expérimentaux et les grands établissements qui se sont constitués autour d'une université sont assimilés aux universités (cf. infographie).

Comprendre la **présentation** du budget d'un établissement

Pour construire le budget d'un établissement, il est nécessaire d'analyser le compte financier de l'année civile écoulée car, en rendant compte de l'exécution des dépenses et de recettes, il est une photographie de ce qu'il s'est réellement passé au cours de l'année. Il diffère du budget initial voté en décembre de l'année précédente et du ou des budgets rectificatifs votés au cours de l'année, qui sont, eux, prévisionnels¹.

Par le secteur **SERVICE PUBLIC**

LES DÉPENSES

Les universités ayant deux missions principales, la formation et la recherche, l'ensemble des dépenses peut se répartir suivant ces deux grandes masses², que l'on nommera destinations. Ces dépenses peuvent également être analysées suivant leur nature, répartie en trois grandes enveloppes : la masse salariale, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement.

Les dépenses de masse salariale regroupent les salaires des agents titulaires, des agents contractuels, les heures complémentaires, les primes indiciaires et les vacances. Les dépenses de fonctionnement recouvrent notamment les dépenses en fluides (gaz, électricité, eau...), en matériels consommables et en frais de mission. Les dépenses d'investissement concernent les travaux, les constructions immobilières et les gros équipements scientifiques, par exemple. Notons que ces trois enveloppes sont définies en début d'exercice par le budget initial et que tout transfert de l'une vers l'autre en cours d'exercice nécessitera le vote d'un budget rectificatif par le CA. Cette répartition constitue donc un acte politique important.

L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE MASSE SALARIALE

Elle dépend, d'une part, du nombre d'équivalents temps plein travaillés (ETPT) au sein de l'établissement en prenant en compte le nombre de membres du personnel et leur quotité de travail ; et, d'autre part, de l'évolution des rémunérations, qui dépendent, elles, de la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires et des primes, ainsi que du glissement vieillesse technicité (GVT), c'est-à-dire des changements d'échelon et de corps des agents, des départs à la retraite et de l'indice des néorecrutés. Ainsi, par exemple, les augmentations du point d'indice en juillet 2022 et 2023 ou encore le GVT n'ont pas été provisionnés dans la subvention pour charges de

service public (SCSP), ce qui a conduit les établissements à ponctionner leurs réserves pour payer les salaires.

L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Parmi ces dépenses, celles qui augmentent le plus actuellement sont d'abord les fluides, du fait de la hausse des coûts de l'énergie. Viennent ensuite les frais de mission et de réception, qui avaient baissé durant les années de pandémie de Covid-19 et qui repartent à la hausse, tout comme les frais d'entretien, de ménage et de sûreté, qui ont généralement été externalisés et sont particulièrement affectés par l'inflation.

L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

L'investissement concerne principalement l'immobilier, le numérique et ses réseaux, les gros équipements de recherche et de formation. Actuellement, les enjeux des transitions écologique et sociale conduisent notamment à la rénovation énergétique et thermique des bâtiments, ainsi qu'à leur mise en conformité avec les normes d'accessibilité pour les personnes en situation de handicap. Dans le même temps, les standards de performance des équipements scientifiques évoluent et il est de la responsabilité des établissements de les maintenir aux meilleurs niveaux pour la recherche et la formation des étudiants. Ces dépenses constituent un patrimoine pour l'établissement et elles sont amortissables dans le temps.

LES RECETTES

L'ensemble des dépenses des établissements est principalement financé par leur SCSP et, pour le solde, par des ressources propres (cf. articles précédents).

LE RÉSULTAT D'EXPLOITATION ET LES INDICATEURS FINANCIERS

Quand les recettes (produits) sont inférieures aux dépenses (charges), le résultat d'exploitation laisse apparaître un déficit. Dans le cas contraire, le résultat d'exploitation est béné-

Les dépenses sont réparties en trois grandes enveloppes : la masse salariale, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement.

1. L'ensemble des services communs, des UFR, des laboratoires constitue un seul établissement, une seule personne morale et donc un seul budget, à l'exception des composantes ayant gardé leur personnalité morale dans les établissements publics expérimentaux ou les grands établissements.
2. Pour répondre aux exigences de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les dépenses sont réparties suivant les différentes actions des programmes 150 et 231 (cf. article sur la fabrication du budget national p. 11).

L'investissement concerne principalement l'immobilier, le numérique et ses réseaux, les gros équipements de recherche et de formation.

ficiaire et cet excédent vient abonder le fonds de roulement de l'établissement – ce qui lui permettra notamment d'apporter des fonds propres lors de ses prochains investissements (cf. *infographie*).

Trois indicateurs sont surveillés par les directions financières, les rectorats et le ministère : la trésorerie, le fonds de roulement et la rigidité de la masse salariale.

- La trésorerie représente ce que l'établissement a sur son compte en banque et permet à l'établissement de répondre à ses obligations financières. Elle peut se mesurer en jours et le ministère demande à ce qu'elle soit supérieure au seuil de vigilance établi à trente jours de charges décaissables.

- Le fonds de roulement rassemble ce que l'établissement a pu mettre en réserve au cours des exercices des années bénéficiaires et qui est réduit par les exercices des années déficitaires. Il peut également se mesurer en jours et le ministère demande à ce qu'il soit supérieur au seuil de vigilance établi à quinze jours de charges décaissables.

- La rigidité de la masse salariale, dite « ratio de Dizambourg », est le pourcentage de masse salariale parmi les produits encaissables. Le ministère demande à ce que le « poids des charges de personnels » par rapport aux produits soit inférieur à 83 % pour les universités pluridisciplinaires et à 85 % pour les universités tertiaires (arts, lettres, langues, sciences humaines et sociales ou droit, économie, gestion). Les établissements ont en effet très peu de marge de manœuvre pour faire face aux dépenses de fonctionnement et d'investissement une fois ce seuil franchi.

Jusqu'à l'année dernière, quand un établissement finissait en déficit durant deux exercices comptables successifs, le rectorat reprenait la main sur la construction du budget initial prévisionnel de l'année suivante et lui imposait un plan de retour à l'équilibre

financier, notamment en réduisant la campagne d'emploi... Mais, depuis le décret du 2 décembre 2024³, c'est le non-respect des seuils de vigilance des trois indicateurs ci-dessus qui provoquera cette reprise en main par le rectorat. Cette modification a été justifiée, d'une part, en raison du nombre très important d'universités en déficit en 2023 et 2024 ; d'autre part, pour mieux anticiper ces déficits (et non pas mieux subventionner le service public de l'ESR).

Enfin, la surveillance par les administrateurs de quatre autres indicateurs est essentielle pour comprendre notamment l'insuffisance du financement de notre service public par l'État et l'iniquité de la répartition de ce financement entre les différents établissements : la SCSP par étudiant, la différence entre le plafond d'emploi État et les ETPT État, le taux de contractuels, ainsi que le taux d'encadrement des étudiants en agents, en enseignants et en personnel Biatss.

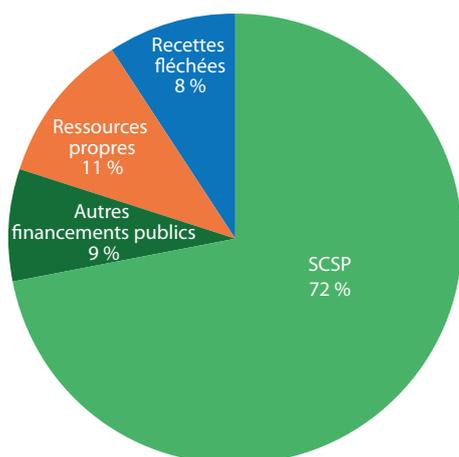
- La SCSP par étudiant et les taux d'encadrement en agents, en enseignants et en Biatss pour 100 étudiants permet de se situer par rapport aux autres établissements de sa catégorie (cf. *article sur la répartition p. 13*) pour évaluer notamment son sous-financement par rapport à la moyenne des établissements de même type de formation et de recherche.

- La différence entre le plafond d'emploi accordé par l'État à l'établissement et le nombre d'ETPT de fonctionnaires permet de comprendre si la direction utilise la totalité de cet effectif, et les taux de contractuels enseignants et non enseignants permettent également de suivre l'évolution des recrutements.

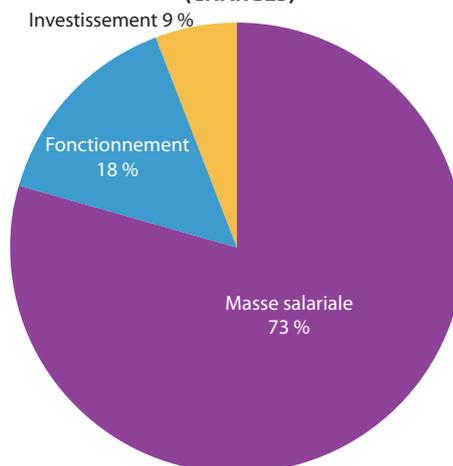
Ces données sont disponibles dans le bilan social annuel, mais elles le sont plus rapidement dans le compte financier et le bilan de l'ordonnateur présentés chaque année pour vote au conseil d'administration⁴. ■

3. Décret n° 2024-1108 du 2 décembre 2024 relatif au budget et au régime financier des EPCSCP : www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000050715012.
4. Les données financières et des effectifs de personnel et d'étudiants sont également publiées sur le portail de données ouvertes DataESR : data.esr.gouv.fr/FR/.

RECETTES BUDGET INITIAL 2024 (PRODUITS)



DÉPENSES BUDGET INITIAL 2024 (CHARGES)



L'université de Rouen-Normandie, élève modèle de l'austérité universitaire ?

Bien que nettement sous-dotée financièrement, l'université de Rouen a, jusqu'en 2023, bouclé tous ses budgets en excédent. Elle a obtenu ce résultat au prix d'une gestion extrêmement stricte de sa politique d'emploi, au détriment de la qualité de ses formations et des conditions de travail de son personnel.

Par **JEAN-BAPTISTE BARDET** et **PIERRE-EMMANUEL BERCHE**, section de Rouen

L'université de Rouen-Normandie (URN) fait partie des universités pluridisciplinaires avec santé (UPavS) les moins bien financées : avec une subvention pour charges de service public de 6 484 euros par étudiant, il lui manque de l'ordre de 42 millions d'euros (M€) pour être dans la moyenne du financement de cette catégorie, qui est de 7 865 euros par étudiant. Et pourtant, elle a terminé toutes les années jusqu'en 2023 avec un budget excédentaire, le résultat bénéficiaire variant entre 6 M€ en 2014, et même 7,7 M€ en 2021 – mais c'était un effet du Covid-19 – et 1,7 M€ en 2020 et 2023.

GESTION PRUDENTE

Cette situation est due au fait que la direction de l'université a très tôt, depuis la mise en place de l'autonomie des universités et des responsabilités et compétences élargies, choisi une gestion extrêmement, voire exagérément prudente. Dès les années 2010, elle n'a pas hésité à geler des postes plutôt que de les remettre au concours pour garantir un équilibre budgétaire contre vents et marées. Ainsi, entre 2010 et 2021, elle a dû faire face à un afflux massif d'étudiants, dont les effectifs sont passés de 24 000 à 32 000 (une augmentation d'un tiers), avec un effectif de personnel titulaire quasi constant (d'après les données disponibles sur DataESR, les effectifs de personnel enseignant et enseignant-chercheur titulaire ont même légèrement baissé sur cette période, de 1 081 à 1 045). L'URN était déjà sous-financée en 2010, au moment de l'application de l'autonomie et de ses conséquences, mais elle aurait dû voir son nombre de postes permanents augmenter d'environ 360 unités simplement pour suivre la hausse très rapide des effectifs d'étudiants.

AJUSTEMENT STRUCTUREL

L'université de Rouen-Normandie a donc mis en place de son plein gré une politique d'ajustement structurel, lui permettant certes de boucler un budget en équilibre, mais dégradant de manière régulière et massive les conditions



© Frédéric Bisson

d'accueil des étudiants, ainsi que les conditions de travail de toutes et tous les collègues, enseignants, enseignants-chercheurs ou Biatts : équipes enseignantes et administratives sous pression ; réduction des volumes horaires de l'offre de formation, accentuée à chaque renouvellement de maquette ; mutualisations d'unités d'enseignement souvent imposées. De cette manière, elle a d'une certaine façon donné raison à l'État, montrant qu'une faible dotation n'empêchait pas de (mal) fonctionner...

L'évolution de ces dernières années, avec une forte inflation, la hausse du coût des fluides, l'augmentation du point d'indice, certes insuffisante, mais non intégralement compensée par l'État, et une succession de coups de rabot sur le budget de l'ESR, va rendre cette gestion ultraprudente inopérante : hors période du Covid-19, le solde bénéficiaire s'est amoindri d'année en année. Le budget 2024 devrait être tout juste autour de l'équilibre, et l'équipe de direction a fait adopter début décembre 2024 un budget initial pour 2025 déficitaire de 13,5 M€. Il est bien sûr difficile de savoir ce qu'il en sera vraiment, le budget de l'État n'étant pas encore adopté, mais il semble qu'une conclusion s'impose : la politique austéritaire infligée par l'État aux universités atteint aujourd'hui un tel niveau que même les « bons élèves » n'arrivent plus à faire tourner la boutique ! ■

Entre 2010 et 2021, l'université a dû faire face à un afflux massif d'étudiants, avec un effectif de personnel titulaire quasi constant.