

Conférence de  
presse Budget

25 février 2025

# DOSSIER DE PRESSE

**SNESUP**  
**FSU**

# Le budget 2025 sacrifie l'avenir et la jeunesse de notre pays

Le projet de loi de finances pour l'année 2025 a été publié le 11 octobre 2024, après sa présentation en conseil des ministres. Il est loin de permettre à l'enseignement supérieur et à la recherche de remplir leurs missions, pourtant essentielles à la société. Dans le contexte budgétaire difficile que connaissent les universités, dont beaucoup terminent l'année en déficit, c'est une très mauvaise nouvelle et un coup supplémentaire porté à la démocratisation de l'enseignement supérieur, mais aussi à la prise en charge de la transition écologique.

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

**UN BUDGET DE LA MIRES EN BAISSSE**

Dans le projet de loi de finances (PLF) 2025 voté en conseil des ministres et transmis le 10 octobre par le gouvernement aux député-es, il n'est pas prévu d'augmentation du point d'indice en 2025. Donc, après une année blanche en 2024, l'ensemble des personnels devrait voir son niveau de vie baisser du montant de l'inflation 2024, soit de 2,6 %<sup>1</sup>. Malgré cette économie drastique, le budget de la Mires baisse en valeur de 553 millions d'euros (M€) par rapport à la loi de finances initiale (LFI) 2024. C'est le budget qui consacrerait la plus faible part du budget de l'État à l'enseignement supérieur et à la recherche depuis plus de vingt ans (5,27 % à périmètre constant ; cf. infographie).

Cette réduction du budget est principalement le fait d'une baisse des budgets des programmes P190, « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » à hauteur de - 16,44 %, et P192, « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle », à hauteur de - 46,1 %, et dans une moindre mesure, des programmes P142, « Enseignement supérieur et recherche agricoles », avec - 2,59 %, et P231, « Vie étudiante », qui subit une baisse de - 2,31 %. Au moment où mener la transition écologique et énergétique est indispensable, ces baisses du budget de la recherche dans ce domaine ainsi que dans l'enseignement supérieur et la recherche agri-

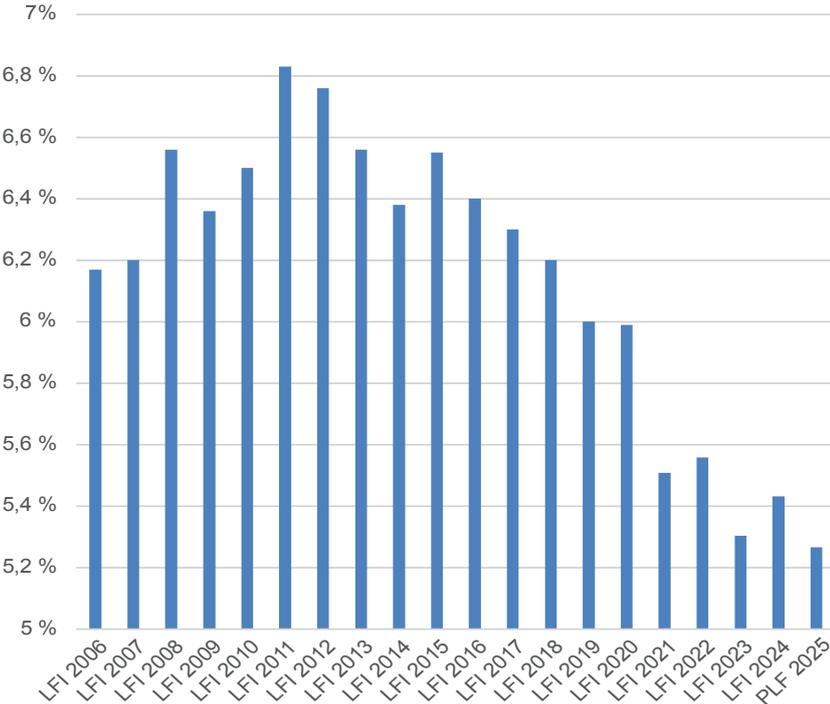
coles actent un renoncement lourd de ce gouvernement. Nous attirons également l'attention sur la baisse du budget du programme P231, « Vie étudiante », qui permet de financer les bourses d'études et les Crous à l'heure où, déjà en début d'année, des files d'étudiant-es se constituent devant les banques alimentaires (cf. tableau). La réforme systémique des bourses n'est pas programmée... alors que le financement de l'apprentissage coûte 25 milliards d'euros (Mds€) par an pour financer principalement l'enseignement supérieur privé et les entreprises par le biais du ministère du Travail.

**UNE LPR SABORDÉE**

Concernant les budgets qui auraient dû être abondés dans le cadre de la loi de programmation de la recherche (LPR), force est de consta-

*L'ensemble des personnels devrait voir son niveau de vie baisser du montant de l'inflation 2024, soit de 2,6 %.*

**PART DU BUDGET DE LA MIRES DANS LE BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT**



<sup>1</sup>. Nous nous basons sur les prévisions de la Banque de France.

**ÉVOLUTION DES BUDGETS DES PROGRAMMES DE LA MIREs**  
ENTRE LA LOI DE FINANCES INITIALE 2024 ET LE PROJET DE LOI DE FINANCES 2025

Loi de finances initiale ESR (LFI)	LFI 2024	PLF 2025	Budget COMP, évolution 2025 par rapport à 2024	Évolution relative en %
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>	<b>31 839 148 903 €</b>	<b>31 285 707 922 €</b>	<b>- 553 440 981 €</b>	<b>- 1,74 %</b>
LFI P150 « Formations supérieures et recherche universitaire »	15 180 783 720 €	15 279 678 402 €	98 894 682 €	+ 0,65 %
LFI P231 « Vie étudiante »	3 326 639 077 €	3 249 641 878 €	- 76 997 199 €	- 2,31 %
LFI P172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »	8 201 401 634 €	8 259 807 441 €	58 405 807 €	+ 0,71 %
LFI P193 « Recherche spatiale »	1 900 179 541 €	1 915 679 541 €	15 500 000 €	+ 0,82 %
LFI P190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables »	1 948 483 219 €	1 628 195 137 €	- 320 288 082 €	- 16,44 %
LFI P192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle »	688 636 541 €	371 158 599 €	- 317 477 942 €	- 46,10 %
LFI P191 « Recherche duale (civile et militaire) »	150 019 167 €	150 019 167 €	0 €	0 %
LFI P142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles »	443 006 004 €	431 527 757 €	- 11 478 247 €	- 2,59 %

ter que celle-ci n'est pas respectée et que ce gouvernement sacrifie l'avenir de notre pays en renonçant à financer les programmes de recherche à la hauteur de ses propres annonces (déjà insuffisantes, pour respecter nos engagements européens d'amener le financement de la recherche publique à 1 % du PIB).

- Le programme P193, « Recherche spatiale », aurait dû être augmenté de 31 M€ ; or sa progression n'est que de 15,5 M€, et même seulement de 5,6 M€ si nous la calculons en euros constants sur les 20 % du budget (hors des 80 % de masse salariale gelée<sup>2</sup>).

- Le programme P172, « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », qui finance les organismes nationaux de recherche (dont le CNRS), aurait dû progresser de 346 M€ (dont + 140 M€ pour l'Agence nationale de la recherche – ANR), or il ne progresse que de 58 M€, et même seulement de 15,8 M€ (si nous considérons que l'inflation ne s'applique pas aux salaires gelés), soit même pas de quoi financer l'augmentation des mesures salariales de la LPR, et pas les 2 794 créations d'emplois supplémentaires affichées dans le projet de loi pour cette mission (2 553 emplois contractuels et 241 emplois titulaires). De plus, si 120 M€ sont effectivement affectés à la progression du budget de l'ANR, cela imposera une cure d'austérité de ce même montant à l'ensemble des organismes nationaux de recherche, ce qui représente la masse salariale de plus de 1 800 emplois !

- Le programme P150, « Formations supérieures et recherche universitaire », aurait dû

progresser de 124 M€. Or il n'augmente que de 98 M€, et même seulement de 20 M€ (si nous considérons que l'inflation ne s'applique pas aux salaires gelés), c'est-à-dire même pas de quoi augmenter les primes C1 du Ripec<sup>3</sup>, qui nécessite un budget supplémentaire de 50 M€ en 2025, et sûrement pas non plus les 3 119 emplois supplémentaires affichés dans le projet de loi pour cette mission (3 116 contractuels et 3 agents titulaires, ce qui nécessiterait plus de 200 M€ de moyens nouveaux de masse salariale là où le PLF 2025 ne prévoit que 89 M€, essentiellement pour financer la hausse des primes). Les universités devront donc trouver de quoi économiser au moins 75 M€ en 2025 (dont le montant de leur GVT<sup>4</sup>), pour assurer les salaires, maintenir les places ouvertes dans l'enseignement supérieur et un niveau de recherche comparable à l'année 2024. Cela représente la masse salariale de 1 200 emplois !

Peut-être faudra-t-il geler les campagnes d'emploi, couper le chauffage, sacrifier la maintenance des bâtiments ? Alors qu'il est nécessaire d'investir 7,4 Mds€ d'ici à 2030<sup>5</sup> pour la réhabilitation du patrimoine immobilier de l'État consacré à l'enseignement supérieur, notamment pour respecter le décret tertiaire, le compte n'y est pas.

Ce budget est insincère puisqu'il promet des créations d'emplois (3 424 pour l'ensemble des programmes de la mission, ce qui aurait nécessité plus de 220 M€ de moyens nouveaux). Il sacrifie l'avenir et la jeunesse de notre pays et tourne le dos à la transition énergétique en aggravant sa dette écologique. ■

2. Nous enlevons du budget 2025 la part salariale du budget 2024 (80 % du budget 2024) et la part de fonctionnement et d'investissement est augmentée de l'inflation (20 % du budget 2024 multipliés par 1,026).

3. La prime C1 du régime indemnitaire des personnels enseignants-chercheurs (Ripec) est la partie indemnitaire statutaire que touchent tous les enseignant-es-chercheur-ses. Elle se montait à 4 200 euros en 2024 (350 euros par mois) et elle devrait progresser à hauteur de 4 900 euros en 2025, pour atteindre 6 400 euros en 2027.

4. Le glissement vieillesse technicité (GVT) correspond à la progression tendancielle de la masse salariale sous l'effet de la progression des carrières, des promotions ou du changement de corps des agents. France Universités l'a estimé à 45 M€ en 2023 : franceuniversites.fr/actualite/projet-de-loi-finances-2024-les-universites-vont-elles-etre-obligees-de-sacrifier-certaines-de-leurs-missions/.

5. Estimation de la Cour des comptes, « L'enseignement supérieur face au défi de la transition écologique », rapport public thématique, décembre 2023, p. 94.

# LETTRE FLASH N° 102

25 OCTOBRE 2024

## BUDGET 2025 : une augmentation en trompe l'oeil

### Décryptage du projet de loi de finances et ses conséquences sur l'ESR

L'examen du [projet de loi de finances](#) (PLF) 2025 par l'assemblée nationale (AN) a débuté le 21 octobre 2024. Le PLF propose l'ensemble des recettes et dépenses de l'État pour l'année suivante, déterminant ainsi la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges selon un équilibre économique et financier déterminé.

#### ■ Calendrier prévisionnel

L'examen du projet de loi en commission a débuté le 16 octobre. Il est scindé en deux parties : la partie "recettes" dont le vote est prévu le 29 octobre ; la partie "dépenses", dont l'examen par l'AN débutera le 5 novembre, suivi d'un vote le 19 novembre. Entre les deux, l'AN aura examiné [Le projet de loi de financement de la Sécurité sociale](#) qui a pour vocation de maîtriser les dépenses de la Sécurité sociale en fonction des prévisions des recettes de l'État.

Si le gouvernement ne recourt pas à l'article 49.3, une fois les votes de l'assemblée nationale obtenus, les textes seront soumis au Sénat qui y travaillera à son tour avant un retour à l'AN et la mise en place d'une commission pour trouver un compromis entre les deux avis en cas de désaccord. La navette parlementaire entre les deux chambres s'achèvera autour du 21 décembre 2024, date limite fixée par la Constitution pour l'adoption du budget. En cas de désaccord persistant, l'Assemblée nationale aura le dernier mot. Après l'ensemble de cette phase parlementaire, le Conseil constitutionnel peut être saisi fin décembre pour examiner la constitutionnalité des textes.

#### ■ Le déficit organisé des établissements publics de l'ESR

Le projet de loi de finances est distribué en programmes : l'ensemble des programmes concernant l'ESR est rassemblé sous le titre "Mission interministérielle sur la recherche l'enseignement supérieur" (MIREs) qui comporte huit programmes : P150 : formation supérieure et recherche universitaire ; P231 : Vie étudiante ; P172 : Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ; P193 : Recherche spatiale ; P190 : Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables ; P192 : Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle ; P191 : Recherche duale (civile et militaire) ; P142 : Enseignement supérieur et recherche agricole.

Les trois programmes qui concernent plus particulièrement le MESR sont les programmes 150, 172 et 231.

La situation financière actuelle des universités est en grande partie très dégradée : en effet, selon France Universités (FU), en 2023, sur 63 universités, 27 ont des résultats déficitaires contre 21 en 2022 et 15 d'entre elles l'ont été les deux années consécutives. Pour 2024 toujours selon FU, 60 universités seraient concernées sans que l'on sache combien d'universités ont été considérées.

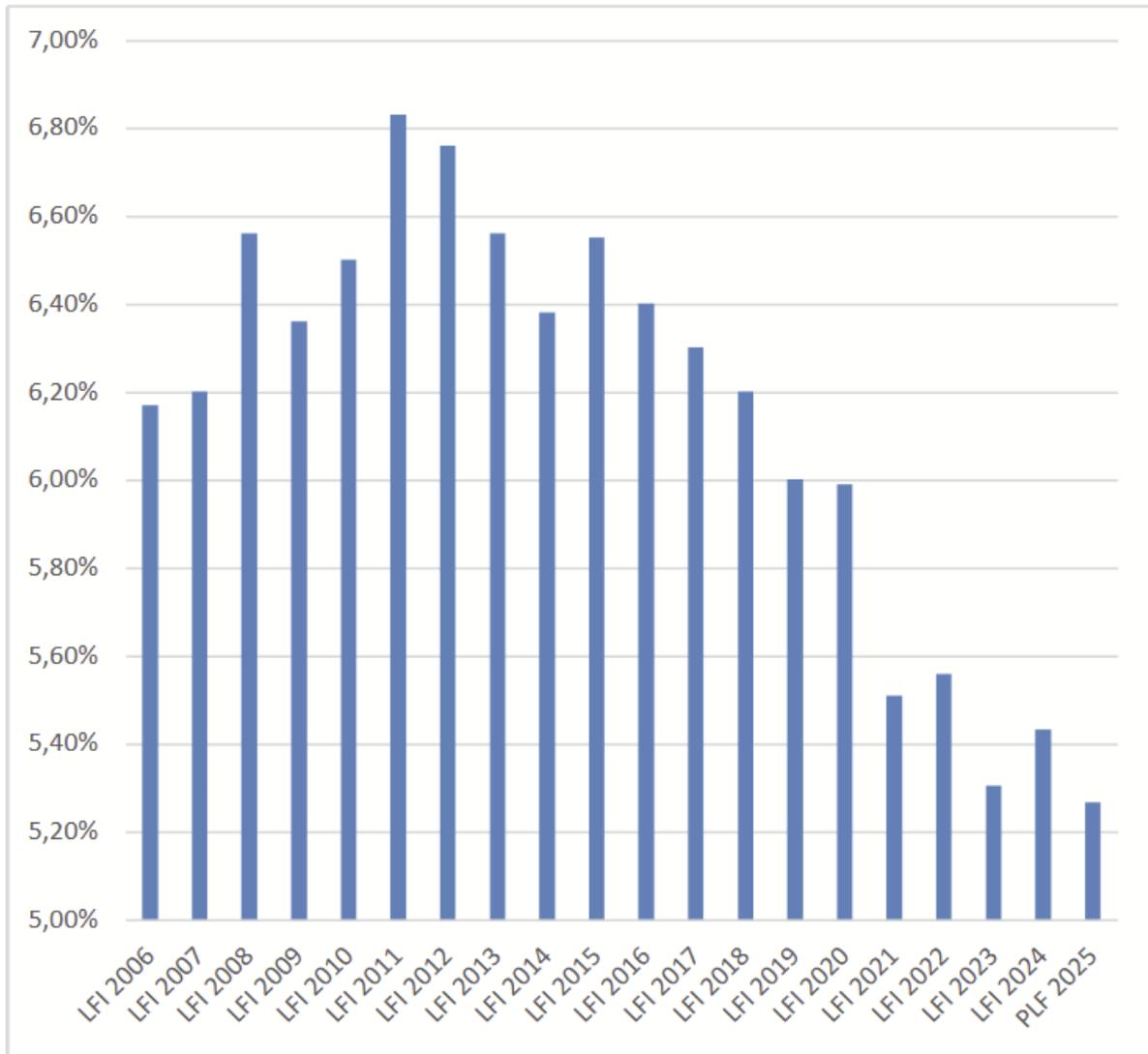
Les impacts sont directs sur nos salaires, nos conditions de travail et les conditions d'étude des étudiant·es, dont nous voyons les effets dans nos établissements : surcharge de travail, sous encadrement, gel de postes, baisse des budgets récurrents affectés à la recherche, diminution des capacités d'accueil et fermetures de formations alors que déjà plus de 26 % des étudiants sont inscrits dans l'ESR privé, etc. Citons par exemple l'université d'Aix-Marseille, qui met en place un plan d'austérité sévère, et dans laquelle la direction propose aux UFR de réduire les heures complémentaires selon trois modalités : "une réduction [des] capacités d'accueil (réduction des capacités d'accueil Parcoursup et/ou Mon Master, fermeture de groupes, fermeture de parcours...) ; un transfert des HCC pérennes vers les HCC semi-pérennes dont le montant est compensé par l'augmentation des RP [ressources propres] ; une modulation du taux de prélèvement".

A l'université d'Angers, pourtant déjà une des moins bien dotées de France, les budgets de fonctionnement ont été réduits de 20 % depuis le début de l'année civile et ils le sont de 50 % en cette rentrée pour les UFR. Outre les gels de postes pour la campagne d'emploi 2025 et un travail sur la soutenabilité financière de l'offre de formation (capacité d'accueil, nombre de groupes de TD, etc.), cette année la mise en route du chauffage sera retardée, les déplacements doivent être limités au profit de visioconférences, les repas de travail internes ou la prise en charge des repas conviviaux de service sont désormais limités (délibération du CA du 27 juin 2024). Par ailleurs, faute de bourses suffisantes et de logements adaptés, les étudiant·es sont obligé·es de manquer des cours, des repas...

Une augmentation significative du budget de ces missions est donc essentielle.

## ■ PLF 2025 : alerte sur l'enseignement supérieur et la recherche publics

Le PLF 2025 voté en conseil des ministres et transmis le 10 octobre par le gouvernement aux député·es ne prévoit pas d'augmentation du point d'indice en 2025. Donc, après une année blanche en 2024, en 2025 l'ensemble des personnels verra son niveau de vie baisser du montant de l'inflation 2024, soit de 2,6 %<sup>1</sup>. Malgré cette économie drastique, le budget de la MIREs baisse en valeur de 553 M€ par rapport à la loi de finances 2024. C'est le budget qui consacrerait la plus faible part du budget de l'État à l'enseignement supérieur et la recherche depuis plus de 20 ans (5,27 % à périmètre constant ; voir figure).



*Part du budget de la mission interministérielle pour la recherche et l'enseignement supérieur (MIREs) dans le budget général de l'État*

Comme le met en évidence le tableau suivant, cette baisse du budget est principalement le fait d'une baisse des budgets des programmes P190 et P192, et dans une moindre mesure, des programmes P142 et P231. À l'heure où mener la transition écologique et énergétique est indispensable, ces baisses du budget de la recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de la mobilité durables (P190) ainsi que dans l'enseignement supérieur et la recherche agricole actent un renoncement lourd de ce gouvernement. La baisse du budget du programme P231 "Vie étudiante" qui permet de financer les bourses d'études et les CROUS à l'heure où, déjà en début d'année, des files d'étudiant·es se constituent devant les banques alimentaires, est également très préoccupante.

La réforme systémique des bourses n'est pas programmée... alors que le financement de l'apprentissage coûte à l'État 25 Md€ par an<sup>2</sup> pour financer principalement l'enseignement supérieur privé (80 % des formations par apprentissage dans le supérieur relèvent du privé) et les entreprises via le Ministère du travail.

<sup>1</sup> Nous nous basons sur les prévisions de la Banque de France.

<sup>2</sup> Bruno Coquet, "Apprentissage quatre leviers pour reprendre le contrôle", Policy Brief, no135, 12 septembre 2024, OFCE

<b>Loi de finance initiale ESR (LFI)</b>	<b>LFI 2024</b>	<b>PLF 2025</b>	<b>Évolution 25/24</b>	<b>Evolution relative en %</b>
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>	31 839 148 903 €	<b>31 285 707 922 €</b>	-553 440 981,00 €	-1,74 %
<i>LFI P150 : formation supérieure et recherche universitaire</i>	15 180 783 720 €	15 279 678 402 €	98 894 682,00 €	+0,65 %
<i>LFI P231 : Vie étudiante</i>	3 326 639 077,00 €	3 249 641 878,00 €	-76 997 199,00 €	-2,31 %
<i>LFI P 172 : Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires</i>	8 201 401 634 €	8 259 807 441 €	58 405 807,00 €	+0,71 %
<i>LFI P193 : Recherche spatiale</i>	1 900 179 541,00 €	1 915 679 541,00 €	15 500 000,00 €	+0,82 %
<i>LFI P190 : Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables</i>	1 948 483 219 €	1 628 195 137 €	-320 288 082,00 €	-16,44 %
<i>LFI P192 : Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle</i>	688 636 541 €	371 158 599,00 €	-317 477 942 €	-46,10 %
<i>LFI P191 : Recherche duale (civile et militaire)</i>	150 019 167 €	150 019 167,00 €	0 €	0,00 %
<i>LFI P142 : Enseignement supérieur et recherche agricole</i>	443 006 004 €	431 527 757,00 €	-11 478 247 €	-2,59 %

*Évolution des budgets des programmes de la MIREs  
entre la loi de finance initiale 2024 et le projet de loi de finance 2025*

Concernant les budgets qui auraient dû être abondés dans le cadre de la Loi de programmation de la recherche (LPR), force est de constater que celle-ci n'est pas respectée et que ce gouvernement sacrifie l'avenir de notre pays en renonçant à financer les programmes de recherche à la hauteur de ses propres annonces (déjà insuffisantes, pour respecter nos engagements européens d'amener le financement de la recherche publique à 1 % du PIB).

Le PLF affirme que "les moyens nouveaux [...] concernent la mise en oeuvre des dispositions relatives aux ressources humaines prévues dans la cinquième annuité de la loi de programmation de la recherche" - c'est à dire la poursuite du déploiement du RIPEC, les repyramidages des personnels, les mesures statutaires en faveur des jeunes chercheurs et la revalorisation de la rémunération des contrats doctoraux.

Compte tenu du fait que les "moyens nouveaux" sont inférieurs à l'impact de l'inflation sur les budgets de fonctionnement et d'investissement, cela signifie qu'il va falloir économiser sur ces postes de dépenses. Peut-être faudra-t-il geler les campagnes d'emplois, couper le chauffage, sacrifier la maintenance des bâtiments ? Il est pourtant nécessaire d'investir 7,4 milliards d'euros d'ici 20306 pour la réhabilitation du patrimoine immobilier de l'État consacré à l'enseignement supérieur, notamment pour respecter le décret tertiaire. Le compte n'y est clairement pas.

**Ce budget sacrifie l'avenir et la jeunesse de notre pays et tourne le dos à la transition énergétique en aggravant sa dette écologique.**

# UNE LPR SABORDÉE

Dans le budget alloué à chaque programme - exception faite du programme "vie étudiante"- la plus grande partie est consacrée à la masse salariale. On estime qu'en moyenne, c'est 80 % du budget qui est alloué à ce poste de dépenses, les 20 % restant étant consacrés au fonctionnement et à l'investissement. Dans le projet de loi de finance, comme aucune mesure salariale hors LPR n'est prévue, et qu'il n'est pas non plus prévu d'augmenter le point d'indice, on peut considérer que l'inflation ne s'applique qu'aux 20 % du budget consacrés au fonctionnement et à l'investissement. On peut donc calculer l'augmentation "hors inflation" en enlevant du budget 2025 la part salariale du budget 2024 (80 % du budget 2024) et la part de fonctionnement et d'investissement augmentée de l'inflation (20 % du budget 2024 multiplié par 1,026). Examinons ainsi les augmentations de trois programmes concernés par la LPR.

- le programme P193, "Recherche spatiale" aurait dû être augmenté de 31 M€ ; or sa progression n'est que de 15,5 M€ soit 5,6 M€ si nous la calculons en euros constants sur les 20 % du budget consacrés au fonctionnement et à l'investissement ;
- le programme P172, "Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires", qui finance les organismes nationaux de recherche (dont le CNRS) aurait dû progresser de 346 M€ (dont +140 M€ pour l'ANR<sup>1</sup>) ; or il ne progresse que de 58 M€ et même que de 15,8 M€ en la calculant en euros constants sur les 20 % du budget consacrés au fonctionnement et à l'investissement soit même pas de quoi financer l'augmentation des mesures salariales de la LPR.

De plus, si 120 M€ sont effectivement affectés à la progression du budget de l'ANR cela imposera mécaniquement une cure d'austérité du même montant à l'ensemble des organismes nationaux de recherche, ce qui représente la masse salariale de plus de 1800 emplois ! Comment financer dans ces conditions les 2794 créations d'emplois supplémentaires affichées dans le projet de loi de finance 2025 pour cette mission (2553 emplois contractuels et 241 emplois titulaires) ?

- le programme P150, "Formation supérieures et recherche universitaires", aurait dû progresser de 124 M€. Or sa progression n'est que de 98 M€, voire moins 20 M€ seulement, si l'on considère que l'inflation ne s'applique pas aux salaires gelés. Cela ne suffit pas à augmenter les primes C1 du RIPEC<sup>2</sup>- l'indemnitaire prévu par la LPR nécessiterait en effet un budget supplémentaire de 50 M€ en 2025.

Les universités devront donc trouver de quoi économiser au moins 75 M€ en 2025 (30 M€ manquant pour l'indemnitaire prévu par la LPR dont le RIPEC et la PES + 45M€ de GVT<sup>3</sup>), pour assurer les salaires, maintenir les places ouvertes dans l'enseignement supérieur et un niveau de recherche comparable à l'année 2024. Cela représente la masse salariale de 1200 emplois ! Comment dans ces conditions, créer les 3119 emplois supplémentaires affichés dans le projet de loi pour cette mission – 3116 agents contractuels et 3 titulaires ! Pour les financer, il faudrait plus de 200 M€ de moyens nouveaux de masse salariale là où le PLF 2025 n'en prévoit que 89 M€, essentiellement pour financer la hausse des primes. Sans doute le ministère escompte-il des ressources propres des établissements pour le faire ...

1 Agence nationale de la recherche

2 La prime C1 du Régime indemnitaire des personnels enseignants-chercheurs est la partie indemnitaire statutaire que touchent tous les enseignant-es-chercheur-es. Elle se montait à 4200 € en 2024 (350 € par mois) et elle devrait progresser à hauteur de 4900 € en 2025 pour atteindre 6400 € en 2027

3 Le glissement vieillesse technicité (GVT) correspond à la progression tendancielle de la masse salariale sous l'effet de la progression des carrières, des promotions ou du changement de corps des agents. France Universités l'a estimé 45 millions d'euros en 2023 : [voir ici](#)



## NOS REVENDICATIONS



**Nos revendications correspondent à une augmentation de 28 % du budget de la MIREs, soit 8 milliards en 2025 ventilés ainsi :**

- **2,5 Md€ pour l'encadrement des étudiant·es dont 1 Md€ pour créer immédiatement 12 000 postes de titulaires de toutes catégories confondues (enseignant·es, enseignant·es-chercheur·es, technicien·nes, ingénieur·es, administratif·ves) permettant juste de réduire de moitié les inégalités d'encadrement entre établissements ;**
- **1,5 Md€ pour créer les 150 000 places en 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> cycles afin d'accueillir toutes celles et tous ceux qui souhaitent poursuivre leur formation dans les établissements publics ;**
- **2 Md€ pour la recherche ;**
- **2,5 Md€ pour l'augmentation de 10 % du point d'indice permettant de rattraper la perte du pouvoir d'achat depuis 2000 ;**
- **1 Md€ pour la rénovation immobilière – effort qu'il faudrait maintenir pendant cinq ans.**

**Dans un second temps, dès 2026, la mise en place d'un plan pluriannuel d'emplois statutaires de 6000 postes par an jusqu'en 2035, représenterait un effort supplémentaire de 6,7 milliards d'euros à terme, ce qui pourrait enfin nous amener à consacrer 2 % du PIB à l'enseignement supérieur et 1 % du PIB à la recherche publique.**



# Plus de 1 milliard d'euros de sous-financement des universités

En complément de nos analyses sur l'exécution des budgets 2023 et 2024<sup>1</sup>, nous étudions ici l'annexe du budget 2025 (également appelée « jaune budgétaire ») consacrée aux « opérateurs de l'État », abordant l'évolution de la situation patrimoniale de nos universités et autres opérateurs assimilés de l'État<sup>2</sup>.

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

**A** l'heure où nous écrivons ces lignes, d'importants amendements ont été portés au projet de loi de finances (PLF) 2025 présenté par le gouvernement, notamment sur sa partie recettes, qui est examinée à l'Assemblée nationale depuis le 16 octobre. Cependant, nous ne savons pas encore si le gouvernement retiendra certains d'entre eux, et la partie dépenses n'a pas encore été débattue, mais un probable passage en force du budget par le recours à l'article 49.3 de la Constitution se profile. Relevons qu'il envisage encore de diminuer de 126 millions d'euros (M€) les crédits de la mission recherche et enseignement supérieur (Mires) inscrits au PLF 2025, dans le cadre des 5 milliards d'euros (Mds€) d'économies supplémentaires annoncés par Bercy et le ministère de la Fonction publique, le 27 octobre 2024. Pour les universités et le programme 150 « enseignement supérieur et recherche universitaire », cela devrait affecter, d'une part, la réserve de précaution (pas ou plus de fonds pour faire face aux aléas), et d'autre part, les économies faites sur le dos des fonctionnaires en arrêt maladie (jours de carence supplémentaires et baisse de 10 % des indemnités). De plus, le relèvement du taux des cotisations employeur (CAS pension) pour la fonction publique d'État à hauteur de 180 M€, s'il est à la charge des établissements sans être compensé, devrait aggraver le sous-financement de l'ensemble des universités.

## DÉFICIT PRÉVISIONNEL

Dans la loi de finances initiale 2024, l'ensemble des opérateurs rattachés au programme 150 de la Mires affichaient un résultat prévisionnel 2024 en déficit de 1,091 Md€ (333,465 M€ de salaires et de fonctionnement et 758,452 M€ d'investissements non financés)<sup>3</sup>.

En effet, la subvention de l'État pour charges de service public (SCSP) de 12,625 Mds€ qui leur était attribuée ne couvre pas leur masse salariale, d'environ 13,108 Mds€, et leur fonctionnement, estimé à 3,366 Mds€. Malgré 1,711 Md€ d'autres subventions et 2,742 Mds€ d'autres



© Fred Romero / Flickr

Ce sont 5 milliards d'euros d'économies supplémentaires qui ont été annoncés par Bercy (photo) et le ministère de la Fonction publique, le 27 octobre.

financements publics et de ressources propres, le déficit prévisionnel était initialement évalué à 333,465 M€, et c'était sans compter les 80 M€ annulés en février de cette année, soit un déficit prévisionnel de 414 M€.

Si nous complétons ces prévisions de masse salariale et de fonctionnement avec celles concernant la situation patrimoniale et les investissements des opérateurs budgétés à hauteur de 1,770 Md€ en 2024, ainsi que les 46 M€ de dettes financières contractées par les établissements mais financées par l'État, les collectivités locales et par des emprunts à hauteur de 1,060 Md€, c'est un prélèvement sur le fonds de roulement de 760 M€ qui était envisagé dès le début de l'année 2024 pour assurer les investissements.

## FONDS DE ROULEMENT

Ainsi, cette année, les opérateurs qui en ont eu la possibilité auront dû piocher 1,174 Md€ dans leurs fonds de roulement pour équilibrer leurs activités (414 M€ de sous-financement des salaires et du fonctionnement) et poursuivre les investissements dans leur patrimoine immobilier et scientifique (760 M€ d'autofinancement des investissements). À ce rythme-là, les fonds de roulement des opérateurs du programme 150 estimés à 2,562 Mds€ fin 2023<sup>4</sup> vont fondre en un peu plus de deux ans. Enfin, pour les établissements qui avaient ces fonds en réserve ; car pour les autres, ils sont en cessation de paiement dès cette année ou à un horizon proche – dès que les seuils prudentiels de trésorerie (trente jours) ou du niveau de fonds de roulement (quinze jours) seront dépassés. ■

**À ce rythme-là, les fonds de roulement des opérateurs du programme 150 vont fondre en un peu plus de deux ans.**

1. Lettre flash n° 102 « Spéciale budget », 25 octobre 2024 : [www.snesup.fr/actualites/lettre-flash/lettre-flash-ndeg-102-speciale-budget-du-25-octobre-2024](http://www.snesup.fr/actualites/lettre-flash/lettre-flash-ndeg-102-speciale-budget-du-25-octobre-2024).  
2. Jaune budgétaire, « opérateurs de l'État », annexe du projet de loi de finances 2025.  
3. Ibid, p. 654-655.  
4. Finances et comptes publics. Analyse de l'exécution budgétaire 2023, mission recherche et enseignement supérieur, Cour des comptes, avril 2024, p. 89 : [www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-04/NEB-2023-Recherche-enseignement-superieur.pdf](http://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-04/NEB-2023-Recherche-enseignement-superieur.pdf).

# 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

Tous les ans, 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 BAISSÉ

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.

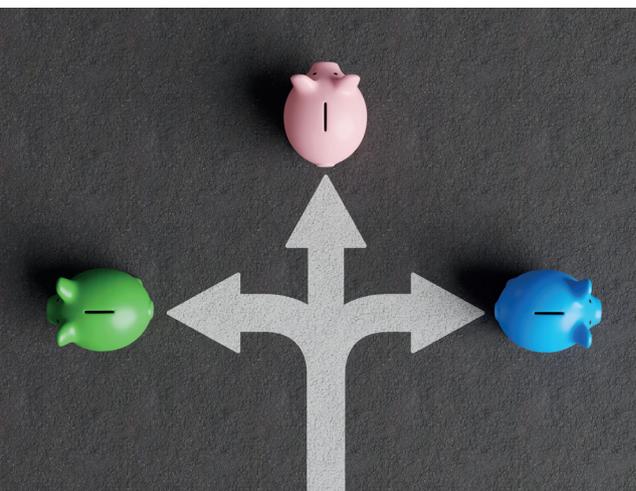
## ENJEUX NATIONAUX

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 PIB<sup>1</sup>, le pays doit proposer un plan budgétaire et structurel à moyen terme<sup>2</sup> 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-quels-sont-les-criteres-de-maastricht-pour-participer-luem](http://www.vie-publique.fr/fiches/21798-quels-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](http://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 austéritaires<sup>3</sup>.

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](http://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.*

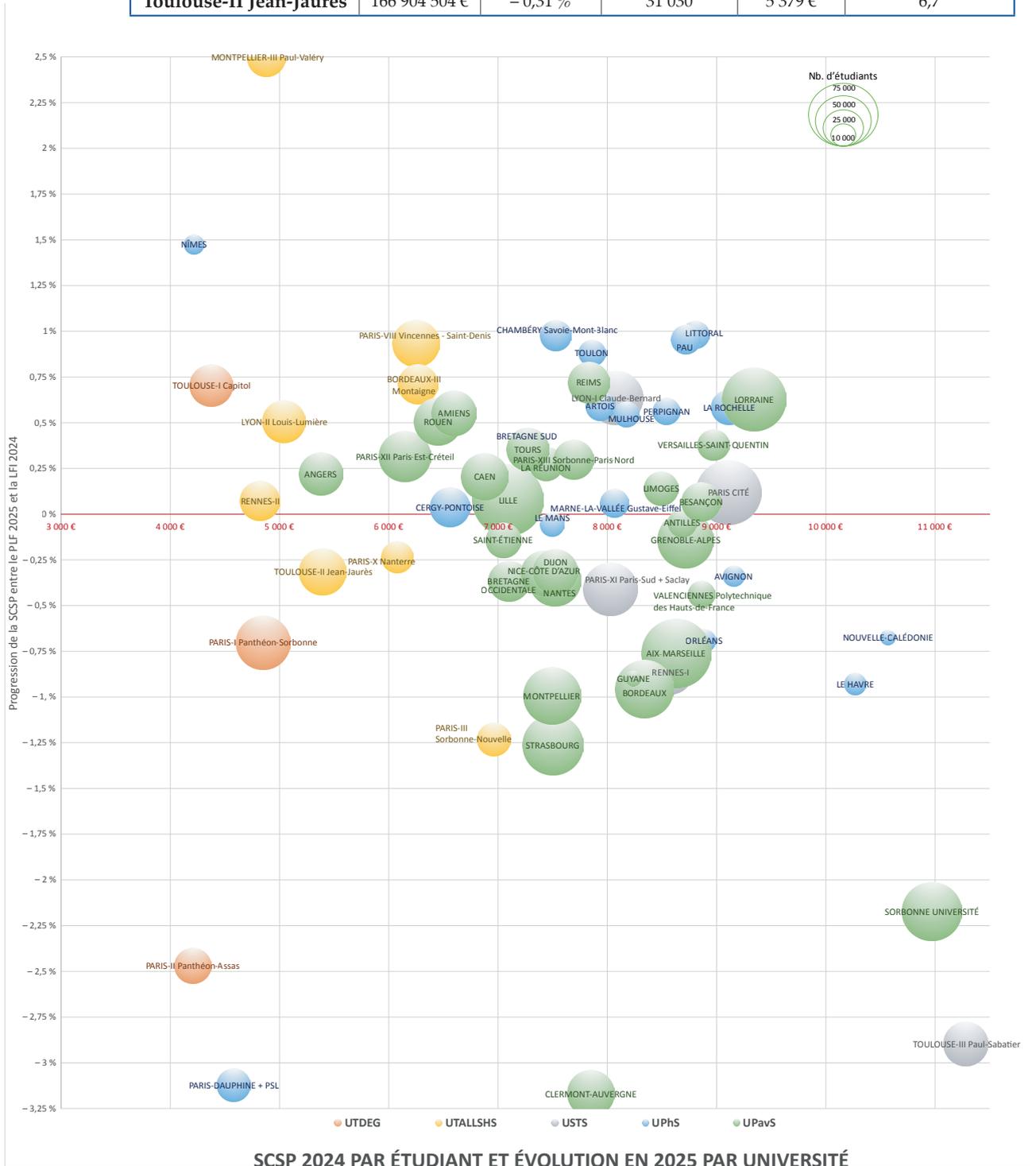
\* On classe habituellement les universités en cinq catégories : droit, économie et gestion (UTDEG), arts, langues, lettres, sciences humaines et sociales (UTALLSHS), sciences et techniques (USTS), pluridisciplinaires hors santé (UPhS) et pluridisciplinaires avec santé (UPAvS). Les établissements publics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

*Sans algorithme de répartition fondé sur les besoins ni volonté de réduire les inégalités historiques, la répartition de la pénurie est indécente.*

>> des années précédentes montre, maintenant que le budget baisse, toute son inconsistance en produisant une répartition sans rapport avec les inégalités de dotation qui varient du simple au double. Non seulement le bud-

get qui était prévu pour 2025 est insuffisant mais, sans algorithme de répartition fondé sur les besoins ni volonté de réduire les inégalités historiques, la répartition de la pénurie est indécente. ■

Établissement	SCSP 2025	Progression	Nombre d'étudiants en 2024	SCSP/étudiant	Taux d'encadrement (agents/100 étud.)
Montpellier-III Paul-Valéry	102 170 161 €	2,5 %	20 425	5 002 €	7,2
Rennes-II	104 931 567 €	0,07 %	21 753	4 824 €	6,8
Paris-X Nanterre	189 332 464 €	0,93 %	30 861	6 135 €	7,9
Toulouse-II Jean-Jaurès	166 904 504 €	-0,31 %	31 030	5 379 €	6,7



# 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, prévisionnels<sup>1</sup>.

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 masses<sup>2</sup>, 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 2024<sup>3</sup>, 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.

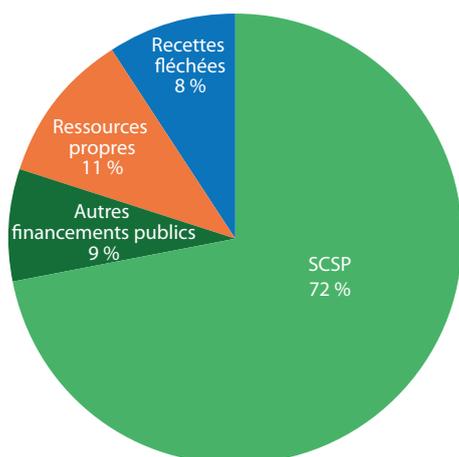
- La SCSP par étudiant et les taux d'encadrement en agents, en enseignants et en Biatss pour 100 étudiants permet de se situer par rapport aux autres établissements de sa catégorie (cf. *article sur la répartition p. 13*) pour évaluer notamment son sous-financement par rapport à la moyenne des établissements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

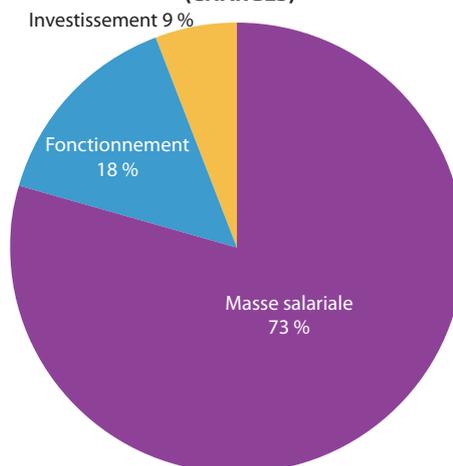
Ces données sont disponibles dans le bilan social annuel, mais elles le sont plus rapidement dans le compte financier et le bilan de l'ordonnateur présentés chaque année pour vote au conseil d'administration<sup>4</sup>. ■

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](http://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/](http://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 / Flickr

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.*

# LETTRE FLASH N° 107

18 FEVRIER 2025

## FORMATIONS SUPERIEURES PUBLIQUES : UNE CAMPAGNE D'EVALUATION DE L'HCERES BRUTALE ET INEXPLICABLE

---

L'évaluation des formations et des laboratoires des établissements de la vague E (1) est actuellement conduite par le Haut Conseil à l'Évaluation de la recherche et de l'Enseignement supérieur (HCERES). Les rapports qui sont parvenus aux établissements en ce mois de février semblent bien constituer une véritable charge contre les formations du service public et contre la liberté académique des enseignant-es-chercheur-es. Certaines universités ont ainsi reçu une proportion anormale et inhabituelle d'avis défavorables sur leurs diplômes pour des motifs quantitatifs ou structurels qui sont étrangers à la qualité de la formation, qui ne tiennent aucun compte des conditions et des contraintes des territoires, ni de leur sociologie et du manque de financement avec lequel les établissements construisent leur offre de formation. Il n'y a pourtant pas eu de modifications des indicateurs par rapport aux vagues précédentes qui serait susceptible d'expliquer ce phénomène. C'est d'autant plus surprenant que lors de la campagne d'évaluation précédente (des autres vagues d'établissement), les mêmes réserves n'ont pas induit les mêmes jugements (2).

Pour l'une de ces universités, 40 % des diplômés ont ainsi été jugés défavorablement, avec un acharnement tout particulier sur les diplômés professionnels - les DEUST, les BUT et les licences professionnelles. Cela dit, les licences générales n'échappent pas à cette attaque en règle. Ainsi une licence de mathématiques se voit-elle affublée d'un avis défavorable alors que le manque de professeurs de mathématiques et plus généralement de citoyen·nes formé·es aux mathématiques est patent. On lui reproche son manque d'attractivité - elle a pourtant plus d'une centaine d'étudiant·es malgré la réforme Blanquer qui a drastiquement diminué le nombre d'élèves prenant la spécialité mathématiques au lycée. On lui reproche également un taux de réussite - entre 30 % et 50 % selon les années en L1 et L2, qui est à comparer avec le moins de 30 % en première année de la même licence d'une université comme AMU qui a pourtant eu un avis favorable en vague C ; et encore le manque de moyens dédiés à l'amélioration de la formation - qui ne risque pas de progresser vu le contexte des gels de postes et les difficultés financières des universités.

**Autre exemple frappant :** les départements de philosophie des universités de la vague E (Amiens, Créteil, Lille, Nanterre et Paris 8), ont reçu des avis défavorables ou réservés émis par le HCERES pour l'accréditation de leur licence et/ou de leur master. En l'état, si le ministère et les universités suivaient ces avis du HCERES, la quasi-totalité des diplômes nationaux de philosophie délivrés par les universités situées sur le Nord de la France disparaîtrait en septembre 2026 !

**Une évaluation n'a rien d'objectif.** Ce n'est pas une mesure, mais bien un jugement qui dépend d'un projet. Ici, des collègues se voient attribuer un avis défavorable sur la base de leur auto-évaluation. N'est-ce pas un comble et une soumission volontaire particulièrement perverse que demander quelles sont les "faiblesses" des formations à leurs responsables et puis de se servir de leurs réponses pour ensuite dénigrer ces formations plutôt que donner aux établissements les moyens de les améliorer... N'est-ce pas également un comble de reprocher aux formations un taux de vacataires trop élevé alors que le budget mais aussi les plafonds d'emploi État imposent ce recours au détriment du recrutement de titulaires?

**Quel est donc le projet du HCERES, qui est statutairement une “autorité administrative indépendante” ? Fermer des formations publiques ? Promouvoir l’ESR privé ? Accroître une sélection déjà à l’œuvre à l’université au détriment de toute une partie de la jeunesse et des familles les moins favorisées ? Détruire le projet démocratique et émancipateur de l’université, notamment dans les territoires les plus populaires ? Dénigrer les collègues, dont certain·es sont d’ores et déjà en “burn out”, fortement engagé·es dans des formations et des disciplines sous-encadrées ? Servir un projet ministériel qui serait de réduire l’offre de formation pour faire face au sous-financement organisé ?**

**Qu’en dit ou qu’en pense le ministère de l’Enseignement supérieur et de la Recherche (MESR) ?**

Quoi qu’il en soit, ces attaques conduisent à une perte de sens et à un mépris du métier d’enseignant·e-chercheur·e et d’enseignant·e. Dans un contexte d’austérité budgétaire croissante, l’indépendance du HCERES, exclusivement composé de personnes nommées, apparaît bien factice et peut être sérieusement interrogée. Pour le SNESUP-FSU il est urgent de redonner au CNESER les compétences d’évaluation des formations qui lui ont été retirées.

**Le projet que porte le SNESUP-FSU est celui d’une formation ouverte à toutes et tous les bachelier·es qui le souhaitent, émancipatrice et soucieuse des étudiant·es. Une formation conciliant un adossement à la recherche, qui ne soit pas de façade mais intégré à nos enseignements et dont chacun·e est responsable. Et une professionnalisation, qui tient aussi à la fréquentation approfondie d’une discipline et de ses connaissances permettant de construire les dites “compétences transversales”.**

**Pour le SNESUP-FSU, le service public de l’ESR doit être développé et ses personnels soutenus. Fermer des formations supérieures, c’est acter un déclassement de la jeunesse et obérer son avenir et celui de notre pays. Des moyens humains et financiers sont indispensables pour poursuivre la démocratisation de l’enseignement supérieur et l’élévation du niveau de formation de toutes et tous.**



(1) Universités d’Île-de-France hors Paris, des Hauts-de-France, de Mayotte et de La Réunion.

(2) <https://www.hceres.fr/fr/campagne-devaluation-2024-2025-vague-e>



Communiqué intersyndical du 23 janvier 2025

## Appel à un rassemblement devant le siège du CNRS le 27 janvier à 12h30 pour gagner l'abandon du projet des « Key Labs » au CNRS

Dans le projet de contrat d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) du CNRS pour la période 2024-2028, il est annoncé que « *le CNRS se propose de mettre en valeur, parmi les laboratoires dont il assure la tutelle, les plus remarquables d'entre eux, ceux qui sont réellement "de rang mondial"* » et que « *naturellement, l'implication du CNRS serait plus forte, et plus pérenne, dans ces laboratoires* ». Lors de la Convention CNRS des directeurs et directrices des laboratoires, le 12 décembre dernier, le Président-directeur général du CNRS, Antoine Petit a précisé l'objectif : concentrer plus de moyens sur 25 % des unités de recherche, les « Key Labs », qui auraient ce label pour les cinq prochaines années, durée du COMP. Alors que seule l'évaluation par des pairs majoritairement élus devrait conduire la politique scientifique de l'établissement, des listes d'heureux élus circulent déjà dans certaines communautés, marginalisant ainsi les instances scientifiques et l'évaluation par les pairs dans les décisions de la direction du CNRS.

Cette annonce, faite unilatéralement sans concertation avec les autres tutelles, en particulier les universités, signifie que 75 % des unités de recherche (soit 54 % des personnels CNRS) seront sacrifiées pour que 25 % d'entre elles, les « CNRS Key Labs », retrouvent juste des moyens indispensables, en particulier leurs personnels de soutien à la recherche, ingénieurs, techniciens et administratifs (ITA).

Ces laboratoires seraient choisis unilatéralement par la direction du CNRS dans la plus grande opacité. En outre, ces laboratoires, seraient soutenus en termes de moyens humains et financiers par le CNRS qui laisserait les autres, les non-élus, dépendre essentiellement des seules universités qui les hébergent. Dans un contexte où toutes les universités françaises sont asphyxiées budgétairement et ne pourront pas compenser un tel désengagement du CNRS, c'est l'ensemble des personnels de ces unités qui serait affecté très négativement, qu'ils soient ou non personnels CNRS. Alors que la compétition internationale s'intensifie, est-il raisonnable d'en ajouter une nouvelle entre unités, disciplines et collègues au niveau national ?

La volonté de concentrer les ressources sur une minorité d'unités met en péril la diversité essentielle de la recherche. Les laboratoires qui ne seront pas « choisis » bénéficieront de moins de recrutements par le CNRS, voire plus du tout, et se trouveront en difficulté avec les départs des personnels en retraite ou en mobilité vers des laboratoires que le label « CNRS Key-Lab » aura survalorisés. Cette stratégie risque de marginaliser de nombreux laboratoires, qui vont perdre leur attractivité et à terme, faute de ressources et de moyens, disparaître avec leur patrimoine scientifique et technique en contribuant ainsi à une fracture scientifique et territoriale. Chaque laboratoire, quel que soit son domaine ou sa taille, participe à l'émergence d'un savoir collectif. En sacrifiant cette richesse, ce projet est profondément destructurant et appauvrit l'avenir. Il affecte le caractère national du CNRS et sa principale mission : développer le front continu des connaissances.

Cette annonce augure la fin d'une coopération fructueuse entre le CNRS et les universités, conséquence des politiques de déconstruction de l'ESR menées ces dernières années et renforcée sous le ministère de S Retailleau. Si les « Key Labs » voient le jour c'est contre la volonté des personnels, contre la volonté des directeurs et directrices d'unités, et contre la volonté des universités.

Nos organisations syndicales s'opposent à la création des « CNRS Key Labs » qui redéfinit radicalement pour les dix prochaines années la politique scientifique et les objectifs stratégiques du CNRS et, plus largement, le rôle et la place du CNRS dans le paysage de la recherche en France. Elles appellent tous les personnels dans les universités et au CNRS, les directrices et directeurs d'unité, ainsi que le Comité national de la recherche scientifique à réagir, par tous les moyens, pour refuser cette politique destructrice à moyen terme de la recherche publique. **Elles appellent les personnels du CNRS et des universités de la région parisienne à se rassembler devant le siège du CNRS, 3, rue Michel-Ange, Paris 16<sup>e</sup>, Métro Michel-Ange – Auteuil, le jour de son Conseil Scientifique, le 27 janvier à 12h30 pour demander l'abandon du projet « CNRS Key Lab ».**