

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.

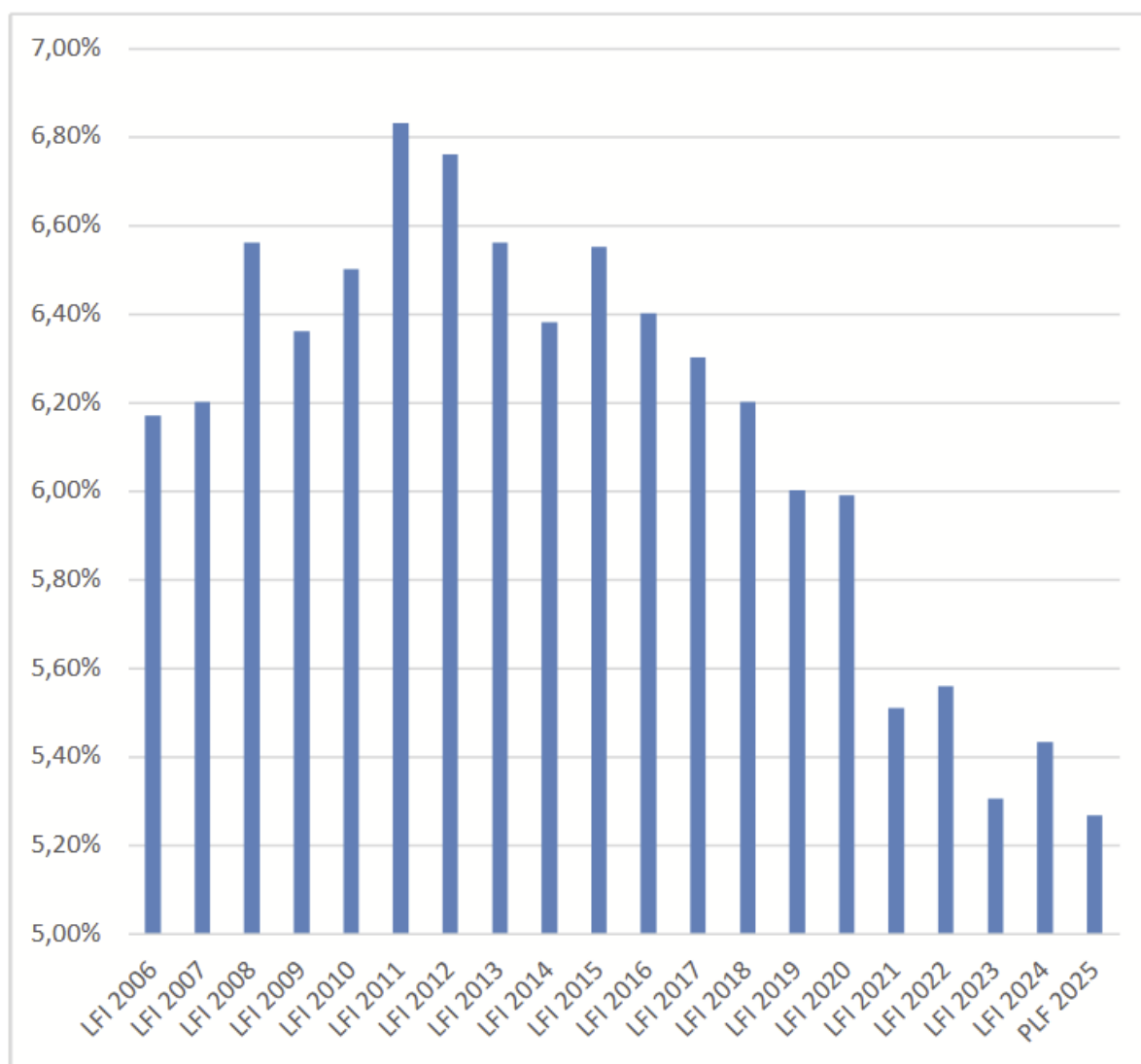
Les impacts sont directs sur nos salaires, nos conditions de travail et les conditions d'étude des étudiant·es, dont nous voyons les effets dans nos établissements : surcharge de travail, sous encadrement, gel de postes, baisse des budgets récurrents affectés à la recherche, diminution des capacités 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 %¹. 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 an² 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.

¹ Nous nous basons sur les prévisions de la Banque de France.

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

Loi de finance initiale ESR (LFI)	LFI 2024	PLF 2025	Évolution 25/24	Evolution relative en %
Recherche et enseignement supérieur	31 839 148 903 €	31 285 707 922 €	-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 programme 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'ANR¹) ; 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 RIPEC²- 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 GVT³), 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·es, ingénieur·es, administratif·es) permettant juste de réduire de moitié les inégalités d'encadrement entre établissements ;**
- **1,5 Md€ pour créer les 150 000 places en 1^{er} et 2^e 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.

