

Budget Enseignement Supérieur • Recherche

Débats, votes en conseils : élargir information et initiatives:

Faire surgir l'exigence de moyens indispensables pour remplir nos missions

Dans les établissements, les Dotations Globales de Fonctionnement (DGF) et les attributions d'emplois sont connues ou vont bientôt l'être. Nombre de Contrats Quadriennaux des universités (la vague A) sont en « négociation ». L'intervention des élus du SNESUP-FSU dans les Conseils avec les autres forces syndicales est décisive, elle doit s'appuyer sur les exigences de développement des formations et de la recherche, l'amélioration des conditions de travail et d'études. Il s'agit de poser les questions de fond et souvent d'arracher des avancées concrètes, en matière de crédits ou d'emplois.

Combattre l'indigence des budgets des établissements et de leurs composantes, rassembler largement pour que la protestation, le refus, s'expriment partout où c'est possible. Ce n'est pas mettre en cause les compétences et le travail de ceux qui ont élaboré le budget 2006 avec les contraintes aggravées pesant sur l'établissement, mais c'est dénoncer et combattre l'indigence du budget de l'état pour 2006. C'est refuser l'acceptation voire l'anticipation aveugle des effets de la LOLF et du budget de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. C'est exiger d'autres moyens pour le développement de son université, du service public d'enseignement supérieur et de recherche, à la mesure des exigences des collègues, des étudiants, de la société.

Le débat public sur les budgets, leur refus collectivement décidé, permettent d'ouvrir un espace d'explications et de convergences, de luttes unitaires entre les personnels, les étudiants, la population. Ils permettent de s'adresser aux élus politiques locaux et régionaux.

Les règles budgétaires pour les EPCSCP

(décret financier du 14 janvier 1994, arrêté 14 novembre 2005)

Une procédure à étapes et débats successifs :

1) **le budget est d'abord établi** « conformément aux priorités et aux principales données déterminées par le conseil d'administration » (art 17). La pratique qui s'installe d'une « lettre de cadrage » du Président est sans fondement, il doit y avoir débat, propositions et vote du CA à cette première étape. Il est essentiel que ces premiers débats soient portés dès ce moment là (septembre, octobre) dans la communauté universitaire, dans la presse.

2) « **les composantes doivent établir leurs prévisions d'activité, les moyens nécessaires, leurs prévisions de recettes** » (art 17). Ces prévisions doivent partir des besoins, elles ne sont pas une application d'un « cadrage » de la direction.

3) **ce n'est qu'ensuite que le CA « délibère sur les prévisions des composantes et des services, qu'il arrête l'équilibre financier et les grandes catégories de recettes et de dépenses de l'établissement »** (art 18).

4) **les composantes** discutent et votent sur le budget détaillé les concernant, ce budget étant ensuite intégré dans le budget de l'établissement. Les votes sont soumis aux mêmes règles qu'en CA. Mais avec une différence importante : le CA peut rejeter la proposition et modifier, arrêter le budget de composante. La délibération en composante est cependant importante, tant pour faire valoir les besoins qui lui sont propres, que pour intervenir avec force dans le débat sur le budget de l'établissement qui seul compte en dernière instance.

5) **le projet de budget de l'établissement** doit être débattu et voté en CA. Avec une présentation en nature, (par chapitres) et en gestion (par fonctions ou objectifs). C'est un document lourd, qui appelle un examen collectif, et donc une communication dans les délais suffisants. Comme il doit être « communiqué au recteur quinze jours au moins avant sa présentation au CA » (art 20), les élus sont en droit d'exiger le même délai de communication. **S'agissant du calendrier, si le vote avant les 31 décembre est de bonne gestion, cela ne saurait justifier un débat à la sauvette. La seule limite réglementaire est le 1^{er} mars (art 30).**

Le vote en conseil : la délibération du CA sur le budget n'est valable que si la majorité des membres qui composent le CA est présente, et si elle est prise à la majorité des membres présents ou représentés (art. 23).

Exemple : un CA de 60 membres, le quorum est atteint dès que 30 membres sont présents. Le débat budgétaire peut s'engager. Sur les 30 membres, 6 sont porteurs de procuration. Au total il y a 36 membres présents ou représentés. Au moment du vote du budget, si l'approbation du budget obtient 18 voix, celui-ci est adopté. Mais si l'approbation obtient moins de 18 voix (et donc si les votes contre, les abstentions et les refus de vote totalisent plus de 18 suffrages) alors le budget est rejeté.

* **Le refus d'approbation du recteur** : le recteur peut, de son côté refuser un budget, notamment s'il n'est pas en équilibre réel (article 22). En cas de refus, le CA doit de nouveau en délibérer dans un délai d'un mois. Ce qui veut dire que le

refus de budget n'est pas la catastrophe annoncée, mais c'est, dans la situation présente, un geste politique fort pour la défense de l'établissement public. Au syndicat et à ses élus, en lien avec la communauté universitaire de décider de leur position, y compris du refus définitif, avec la date butoir du 1^{er} mars.

Procédures en cas de « défaut de budget » : la règle des 80 %, la tutelle du recteur

La règle des 80 % : Si le budget n'est pas exécutoire le 1er janvier de l'exercice, les opérations de recettes et de dépenses sont effectuées temporairement sur la base de 80 % des prévisions budgétaires définitives de l'exercice précédent (article 29). **Ceci jusqu'à la date butoir du 1^{er} mars : si le budget n'est pas exécutoire le 1er mars de l'année de l'exercice, il est arrêté par le recteur-chancelier** (article 30).

La tutelle du recteur suite au refus du budget : une éventualité qui appelle discussion, mais ce n'est pas le chaos souvent annoncé pour imposer un budget indigent ! L'Université de Nantes termine une année pour laquelle le budget n'a pas été voté : ce n'est pas la catastrophe ! Tant les marges de libertés du budget sont limitées. Il y a plus de rigidités. Mais tous les documents budgétaires (DBM, ...) ont été préparés par les services de l'Université, c'est encore eux qui l'exécutent. Seule différence notable : le ÇA est seulement informé, il ne vote pas les DBM. Mais c'est l'autonomie réelle, démocratique, ancrée dans un débat sur le budget qui doit compter, y compris dans les négociations au guichet de la rue de Grenelle ! On l'a bien vu à Rouen en octobre.

En même temps, les initiatives sur les budgets ne peuvent être ni isolées, ni uniformes, elles doivent converger au plan national.

Convergences d'actions : budget d'établissement et budget national.

Les initiatives à engager sur les budgets prennent toute leur force dans ces convergences. Les actions décidées sur place, dans chaque établissement, lorsqu'elles rassemblent largement la communauté universitaire ont une force considérable. On l'a vu en janvier 2004, avec le refus de budget de Paris XI puis d'autres universités. Le mouvement pour la recherche s'est appuyé sur ces rejets de la misère des laboratoires comme des universités. C'est ainsi qu'ont été arrachés les 1000 emplois nouveaux d'avril 2004. Cela a compté dans le mouvement qui a posé en grand, dans la population, les questions de la recherche dans nos établissements. La discussion en CNESER ce 12 décembre, de la répartition des moyens des établissements peut être une première étape de ces convergences d'initiatives sur les budgets.

Questions de fond et points sensibles dans les budgets d'établissement :

Démarche descendante : la démarche trop souvent appliquée dans les documents préparatoires et les budgets eux-mêmes est une démarche descendante. Ceux-ci partent des ressources disponibles, de leur insuffisance manifeste pour les appliquer de façon souvent mécanique aux dépenses nécessaires. Ceci jusqu'au niveau des composantes et des services. L'évaluation des besoins en formation, recherche, documentation, vie étudiante etc. doit prévaloir. Ceci implique que soient examinés avec attention les volumes et les évolutions de postes budgétaires sensibles pour le fonctionnement et le développement de l'établissement :

- chacun des grands postes des besoins (dépenses) doit être examiné. Le tableau joint du budget par chapitre (dit budget en nature) peut y aider. Par exemple des chapitres comme le 64 et 631, sur les charges de personnel, donc les heures complémentaires, les charges sociales nouvellement mises au compte des établissements.

- tout autant pour les recettes, d'abord les dotations du –des – Ministères, avec examen comparé aux années précédentes. L'analyse détaillée des « ressources propres », doit permettre de préciser le poids croissant et abusif de la recherche marchande, de détecter les « droits spécifiques » inacceptables etc. Ceci est à relier à la situation de l'établissement. (voir synthèse des dernières données ANETES -2002 sur le site snesup.)

Le nouveau « budget de gestion » : l'outil du Ministère pour imposer la LOLF dans l'établissement.

Par toute une série de textes, le Ministre, la Direction de l'Enseignement Supérieur, poussent en force à cette application abusive. Au plan juridique, rien n'oblige à l'application de cette loi au niveau des établissements. Mais en même temps, huit circulaires dans l'année, et, -en hâte !, au moment où s'achève la préparation des budgets - **l'arrêté du 14 novembre 2005**, définissent des règles nouvelles pour le budget de gestion.

Le pilotage par la performance : l'objectif des textes récents est clairement celui du « *pilotage par la performance de l'établissement* » (arrêté 14.11.05 art 1 consultable sur le site snesup). Le nouveau « budget de gestion » devient cet outil de pilotage. Sous le couvert d'une nomenclature nationale (celle des Programmes et Actions de la LOLF), c'est une logique redoutable et camouflée que le Ministre et la DES entendent mettre en place. Ils sont obligés à la prudence, l'article 2 de l'arrêté du 14 novembre, précise : « *les destinations sont présentées selon une nomenclature construite en cohérence avec les missions et actions des programmes ministériels* ». Des CA d'université ont ainsi établi leur propre nomenclature, et c'est une

bonne décision. Car il faut prendre la mesure concrète, des dispositions intégrées à la nomenclature LOLF. Il faut pour cela consulter le PAP2006, -Projet Annuel de Performance- (116 pages)

Les dangers cachés derrière les appellations ordinaires des 16 « actions » et des « indicateurs de performance » associés, sont directs : deux éléments concrets :

- **action 01 formation initiale et continue du baccalauréat à la licence et 02 (master) :** « *objectif majeur : une organisation [...] fondée sur des pôles de recherche et des réseaux d'excellence lisible et compétitive au plan européen et international* » (p 15 du PAP 06). Traduction en « performance » : réduction de 10 % des mentions de licence de moins de 50 étudiants, et de même pour les master de moins de 30 étudiants (PAP 06, p 23). Plus globalement, pour les Ecoles Doctorales, pour les 80 sites universitaires -notamment IUT- de moins de 1000 étudiants, les universités elles mêmes, c'est la logique du regroupement « *à chaque fois que possible, regrouper les établissements de taille trop réduite* » et « *à terme, articuler l'offre pédagogique et la politique des moyens* ». (PAP 06 p 24).
- **Transferts de personnels, transferts de précarité vers les établissements.** « *La responsabilité de la gestion de certains personnels non titulaires « est transférée aux établissements.. »* (PAP 06 p 37) *et une nouvelle ligne du budget est demandée : « emplois rémunérés par l'opérateur »*. La création d'emplois sur budget propre, qui au mieux ne pouvait être qu'une mesure d'attente de titularisation est ainsi institutionnalisée, est étendue aux jeunes chercheurs (moniteurs, Ater..), dans une logique de précarité décentralisée. Au total le bilan de cette « *mesure de périmètre* » est de 4.122 équivalent emplois temps plein (ETP) transférés. Certains établissements, pour faire face à cette précarité aggravée prévoient des provisions pour indemnisation (ARE) des futurs chômeurs. Derrière les justifications comptables officielles, et les crédits compensateurs ponctuels, c'est fondamentalement le désengagement de l'état, les menaces sur les garanties statutaires nationales qu'il nous faut expliquer, dénoncer, mettre en échec. (Cf intervention de C.Mauras -Nantes-, sur le site snesup).
- **Mise en cause des statuts nationaux :** *s'appuyant sur des textes du ministère, des tentatives répétées sont lancées dans certains établissements pour individualiser la mise en œuvre de la LOLF, par un questionnaire personnel de répartition d'activités (% recherche, % enseignement en L, en M, D etc....).* Nous nous y opposons. Cela n'a rien à voir avec l'état prévisionnel des services d'enseignement tel que mentionné à l'article 7 du décret de 84. Les dispositions du décret de 1984 s'appliquent à tous. Il doit y avoir ventilation des charges pour les enseignants-chercheurs selon le principe : 50 % recherche, 50 % autres activités (enseignement, tâches collectives, etc....). Si la ventilation dans les charges d'enseignement des UFR entre les niveaux L, M et D est un outil de gestion pédagogique et scientifique, elle découle des maquettes des formations, elle n'est pas acceptable individu par individu. **Le SNESUP refuse le principe d'un questionnaire de mise en œuvre individuelle de la LOLF il appelle l'ensemble des collègues à refuser de répondre à ces questionnaires, il demande aux élus dans les conseils d'intervenir avec force en ce sens.**

Décisif : Action des sections SNESUP, information et initiatives de la communauté universitaire interventions de nos élus dans les conseils.

C'est décisif. Il y a une nécessité forte d'informer nos collègues, la communauté universitaire, la presse, les élus notamment locaux et régionaux, sur ces budgets 2006, leur partie cachée (l'application locale de la LOLF, ses objectifs et les critères de performance des 16 actions). Les exigences de moyens doivent être clairement explicitées, les dangers fermement dénoncés et combattus. Nous pouvons rassembler largement là-dessus, tant les budgets 2006 sont intenables, même quand les directions d'établissement ne l'admettent pas publiquement, mettant en avant les acquis de « leur négociation » au guichet du 99 rue de Grenelle.

Informer, alerter : cette note sur le budget des établissements est à associer à l'analyse détaillée du budget de l'état. Cette analyse réalisée par P.Duharcourt est développée dans le Bulletin 536 (octobre), accessible sur le site snesup.

Il est indispensable de relier les difficultés budgétaires de l'établissement au budget de l'Etat, à ses mystifications.

Bloquer les tentatives d'application de la LOLF, mettant en cause les statuts services et missions des enseignants du supérieur. Refuser les questionnaires individuel, et imposer leur retrait C'est au contraire de l'amélioration, des conditions de travail, d'enseignement et de recherche, dans le sens des propositions du SNESUP (voir le « MEMO du SUP »), des Etats Généraux de Grenoble, qu'il faut débattre !

Exiger de véritables débats dans les conseils : dans de nombreux établissements, les documents budgétaires ne font l'objet que de discussions en comité restreint, ils ne sont transmis qu'en dernière minute aux élus dans les conseils, et ne font l'objet d'aucune information élargie ou publique. Exiger le respect des dispositions du décret de 1994, des règles démocratiques, les moyens d'informer largement et de façon contradictoire est plus qu'indispensable.

Nous ne pouvons accepter ni l'étiollement de la démocratie dans les établissements publics ni les mises en cause directes et immédiates du service public d'enseignement supérieur et de recherche, de nos métiers, missions et statuts. Nous avons des revendications précises, des propositions novatrices, une réelle ambition pour l'enseignement supérieur et la recherche dans ce pays et en Europe. Les initiatives dans chaque établissement sur les questions de budgets sont décisives. Leur convergence en ces prochains jours et notamment à l'occasion du CNESER de « répartition des moyens » de ce lundi 12 décembre peuvent et doivent en montrer la force de rassemblement.