

Document pour le débat d'orientation budgétaire 2026

Conseil d'administration du 17 octobre 2025

Contexte

Le budget initial pour l'année 2026 s'inscrit dans un contexte marqué par le dépôt, auprès du Rectorat, d'un plan de CRE (Conditions de Retour à l'Equilibre). Ce plan résulte du dépassement, au compte financier 2024, du ratio de masse salariale sur les produits encaissables, qui a atteint 85,6%, dépassant donc le seuil réglementaire de 85%. Ce ratio était même de 88,1% au BI 2025 mais n'est finalement que de 86,4% au BR1 2025.

Rappelons que les difficultés budgétaires actuelles sont le résultat d'un défaut de financement de la part de l'État s'élevant à environ 19 millions d'euros depuis 2018, si l'on additionne les sommes résultant de la mise en œuvre de décisions non compensées affectant la masse salariale (e.g. augmentation du point d'indice, pour 9,3 M€), de l'évolution annuelle du GVT (6,6 M€), également non compensé, et de l'inflation des coûts énergétiques (3,4 M€). Dans le cadre du passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE) prévu par la loi LRU, la gestion financière des universités françaises a été profondément transformée puisque la loi leur a transféré notamment la gestion de leur masse salariale en lieu et place de l'État. Les sommes non compensées entrent dans ce cadre réglementaire, mais force est de constater qu'elles se sont traduites par une diminution du fonds de roulement de l'Université tout en contribuant à dégrader son ratio de masse salariale.

Suite à l'avis conforme avec réserves reçu par le Rectorat, ce plan de CRE nous engage dans une trajectoire budgétaire contrainte. Celle-ci peut, il est vrai, être amenée à évoluer au gré de facteurs et de décisions ministérielles que nous ne maîtrisons pas et de la réalisation, ou pas, de nos prévisions en matière de dépenses et de recettes. Il n'en reste pas moins que le débat d'orientation budgétaire doit se tenir dans le cadre limitatif que représente le plan de CRE.

Notons qu'il faudra sans doute absorber, en 2026, de nouvelles dépenses contraintes (instauration de 4 points de CAS Pension, mise en place de la protection sociale complémentaire en santé, etc.) qui, vraisemblablement, ne seront pas ou seulement partiellement compensées par l'État. L'absence de PLF (Projet de Loi de Finance) au moment de ce débat d'orientation budgétaire rend par ailleurs toute projection périlleuse. En outre, l'inflation n'a pas disparu, qui impacte notamment les coûts de l'énergie, et le GVT s'élève toujours à environ 0,95 million d'euros par an.

Il nous faudra également tenir compte de la mise en place, en 2026 (pour application en 2027), des contrats de moyens et de performance (COMP) « dès le premier euro », nouvelle manière pour l'Etat d'allouer la Subvention pour Charge de Service Public (SCSP). Or, à l'heure d'aujourd'hui, nous ne savons pas quel montant nous sera alloué ni dans quelles conditions les sommes obtenues seront perçues.

S'il a été signifié à l'établissement que son « modèle économique » n'est pas viable en l'état, force est donc de constater qu'il en est ainsi principalement du fait des décisions du principal financeur des universités publiques, nombre de celles-ci se trouvant d'ailleurs dans une situation analogue voire plus préoccupante que la nôtre, certaines ne respectant aucun des seuils de soutenabilité fixés par décret ministériel fin 2024 (niveau de trésorerie, ratio de masse salariale, niveau du fonds de roulement).

Développement des ressources propres

Il n'existe que deux leviers de correction de la trajectoire budgétaire de l'établissement : l'augmentation des recettes (SCSP comprise) et la réduction des dépenses, en particulier de masse salariale.

Depuis plusieurs années déjà, l'Université a déployé une politique active de développement de ses ressources propres, tant dans les domaines de la formation (ouverture de formations en alternance, collecte dynamique de la taxe d'apprentissage, etc.) que de la recherche (augmentation du nombre de projets déposés dans le cadre d'appels à projets nationaux ou européens). Entre 2020 et 2024, le volume des ressources propres encaissables de l'établissement a ainsi progressé de 7,7 M€ (+ 34,9 %) et représente 18,2 % des produits encaissables de l'établissement.

Au regard de cette dynamique favorable, les présentes CRE intègrent plusieurs mesures structurantes à court et moyen terme qui s'inscrivent dans une trajectoire graduelle pilotée. D'ici à 2028, les ressources propres devraient ainsi augmenter à nouveau à hauteur de 7,1 M€.

Cette hausse repose sur plusieurs éléments :

- La mise en place de la réforme de la politique d'exonération des droits différenciés, votée par le conseil d'administration de l'Université lors de sa séance du 24 janvier 2025 et qui consistera à appliquer les droits d'inscription différenciés aux étudiants étrangers hors Union européenne en licence comme en master, devrait permettre à l'Université de recouvrer 2,9 M€ de plus qu'au BI 2025. Rappelons que les étudiants provenant des pays fragiles ou touchés par des conflits listés dans le rapport annuel de la Banque mondiale sont exonérés de ces droits spécifiques et paient les mêmes droits d'inscription que les étudiants français.
- Depuis plusieurs années, l'Université a répondu, seule ou avec d'autres établissements du site, à des appels à projets (AAP) ou à des appels à manifestation d'intérêt (AMI) relevant de la Commission Européenne, des PIA successifs puis du plan d'investissement France 2030 : EUR, ExcellencES, ASDES, PUI, PEPR, AMI SHS et plus récemment AMI IA Cluster. Ces efforts ont été récompensés et se sont traduits par la progression très notable des financements propres obtenus. A horizon 2028, le plan de CRE intègre ainsi une hausse de 3,3 M€ au titre de ces conventions pluriannuelles.
- L'établissement s'est d'ores et déjà saisi de la question des recettes de formation continue et d'alternance qui lui permettent d'augmenter ses ressources propres. Ces efforts seront poursuivis. Le plan de CRE intègre ainsi une hausse de 0,9 M€ au titre de la formation continue, de l'alternance et des diplômes d'université (DU) à l'horizon 2028.
- D'autres mesures, valorisées à des montants moindres, vont en outre être prises : renforcement de la valorisation de notre patrimoine immobilier à forte valeur d'usage ou symbolique (location d'amphithéâtres, de salles de conférence, de bureaux, d'équipements sportifs, etc.), développement des partenariats locaux, développement du mécénat dans le cadre de la Fondation créée en janvier 2025, etc.

La hausse de ces recettes comporte cependant une part d'aléa, qui explique les réserves émises dans l'avis conforme du Rectorat. Si les droits d'inscription acquittés par les étudiants en provenance de pays hors Union européenne et Espace économique européen devraient permettre de renforcer les recettes, on ne peut exclure que la mise en œuvre de cette réforme n'entraîne une diminution du nombre d'étudiants internationaux en dépit de l'attractivité de l'établissement. Les équipes continueront par ailleurs d'aller chercher des recettes en répondant à des appels à projet (AAP) mais les gains sont là aussi limités dans la mesure où les sommes perçues sont essentiellement mobilisables sous forme de RH (au détriment donc du fameux ratio) et posent de nombreux problèmes de gestion, notamment humaine. Enfin, le développement de l'alternance et de la formation continue risque d'être remis en question par les incertitudes que l'État fait peser sur elles après les avoir fortement encouragées.

Masse salariale, fonctionnement et investissement

Du côté des dépenses, il faut préciser qu'avant même l'élaboration du compte financier 2024, la dégradation des indicateurs financiers projetés par le BI 2025 a conduit l'établissement à adopter des mesures immédiates. Afin de limiter la hausse prévisionnelle des charges de personnel, chaque nouveau recrutement, même budgété, a été réinterrogé voire reporté. La compensation à hauteur de 2 M€ du relèvement du taux de CAS Pensions par l'État, obtenu de haute lutte, a cependant permis d'aboutir à un ratio de masse salariale de 86,4% au BR1 2025 alors qu'il était de 88,1% au BI 2025.

Le budget initial pour 2026 sera construit sur la base du plan de CRE :

- Afin de contenir l'évolution de *la masse salariale* de l'Université, les mesures contenues dans le plan de CRE portent à la fois sur les dépenses de personnels BIATSS, enseignants, enseignants-chercheurs et chercheurs. Elles permettent de projeter une économie de près de 4 M€ en 2028. A l'horizon 2028, elles se traduiront par la suppression de 10 postes de BIATSS et de 5 postes d'enseignants-chercheurs, par le report à N+2 des campagnes d'emploi d'enseignants-chercheurs, par la diminution du recours aux ATER dits de « 2^{ème} vague », par la limitation de la suppléance, par la réduction des vacances administratives, par l'externalisation de certaines missions et enfin par la simplification et la réduction de l'offre de formation (effective à la rentrée 2027 dans le cadre de la nouvelle accréditation).
- Les *dépenses de fonctionnement* devront quant à elles diminuer d'environ 1,1 M€. Il s'agit en réalité surtout d'améliorer la prévision budgétaire, de sorte à éviter d'accorder des crédits qui se révèlent non consommés en fin d'exercice, nuisant à la sincérité budgétaire et conduisant à des BI trop importants en termes de dépenses de fonctionnement. Ce travail, entamé lors des dialogues de gestion organisés à la rentrée 2025, sera poursuivi par la suite. La diminution des budgets de fonctionnement des composantes, des services centraux et des unités de recherche s'élève à 520 k€ et vise prioritairement les frais de bouche, de représentation et de réception ainsi que les frais de déplacement.
- En matière d'*investissement*, le plan de CRE traduit un travail de redimensionnement ou de phasage d'opérations immobilières non encore contractualisées, afin de limiter leur impact sur les réserves de l'Université. Une première projection des arbitrages effectués est intégrée à hauteur de -500 k€ en 2027 et en 2028 (hors opération La Ruche).

Actions et priorités pour les années à venir

Il est important d'insister sur le fait que le plan de CRE ne met pas l'Université à l'arrêt. Les actions et priorités du mandat en cours demeurent d'actualité même si certains projets devront être revus à la baisse.

L'entrée en service, en 2026, du bâtiment La Ruche et des services associés devait occasionner une dépense supplémentaire évaluée à près de 2 millions d'euros en année pleine. Pour limiter cet impact financier, le plan de CRE implique de réduire de 635 k€ en 2025 et de 500 k€ en 2026 l'enveloppe prévue pour les dépenses d'équipement et de mobilier.

Inscrire l'ensemble de ses activités dans une stratégie de transition écologique constitue l'une des priorités de l'Université pour les prochaines années. Elle s'est d'ores et déjà traduite par des investissements importants et a été soutenue par les actions financées dans le cadre du COMP (objectif 3). Cette priorité s'accompagne d'une démarche de maîtrise des coûts et des dépenses en matière énergétique, avec un plan de sobriété adopté par l'établissement d'un montant de 0,7 M€ en 2024. Des initiatives seront prises pour décliner cet objectif dans la politique de réduction des missions et des déplacements, dont les conséquences financières seront à évaluer.

Dans le cadre de la poursuite des grandes orientations du mandat, la nouvelle offre de formation intégrera une sensibilisation à grande échelle de toutes les étudiantes et de tous les étudiants aux enjeux de la transition écologique. Le soutien aux formations en alternance, à la formation continue et à la VAE se poursuivra, au bénéfice de l'accès du plus grand nombre aux formations universitaires et d'une meilleure insertion professionnelle des étudiantes et des étudiants. Par ailleurs, l'articulation du Schéma directeur de la vie étudiante à d'autres schémas directeurs comme le Plan AVENIRS ou le Schéma directeur sur le handicap constituera un enjeu majeur. L'enjeu de la lutte contre les discriminations, le racisme, l'antisémitisme et les VSS demeure également une priorité institutionnelle majeure. La dynamique impulsée en matière de Sciences avec et pour la société (SAPS) sera poursuivie au travers d'actions définies en lien avec la recherche, la formation initiale et professionnelle, et les politiques transversales de l'établissement. Concernant la recherche, les moyens en fonctionnement alloués à la direction de la recherche et des écoles doctorales et aux unités de recherche seront quasiment maintenus. Ainsi, le plan de CRE inclut une participation très limitée de la recherche, avec une baisse du budget de fonctionnement de la DRED de 30 000 €, des unités de recherche d'environ 32 000 €, ainsi que la suppression d'un CDU pour environ 38 000 €. L'enjeu étant de ne pas remettre en question l'augmentation du financement de la recherche mis progressivement en œuvre depuis 2017 et la dynamique scientifique qui fait de notre établissement le leader en SHS sur le site.

Marges de manœuvre et stratégie budgétaire pour 2026 et les années à venir

Lors des trois prochains exercices, les marges de manœuvre de l'établissement seront nécessairement limitées par le plan de retour à l'équilibre. Le comité de suivi de ce plan sera régulièrement associé à ses évolutions. Si chaque ligne du plan ne sera pas obligatoirement respectée à l'euro près, nous aurons collectivement une obligation de résultat : revenir dans les ratios de soutenabilité financière réglementaires.

Néanmoins, ce plan ne peut, et ne doit pas être l'alpha et l'oméga de notre stratégie budgétaire. Les baisses de budget sont limitées, les suppressions de postes également. Nous poursuivrons donc nos actions et assurerons nos missions de service public, le plan de retour à l'équilibre n'étant qu'un moyen de retrouver une trajectoire budgétaire plus saine.

Pour autant ce plan de retour à l'équilibre ne suffira pas à résoudre la crise du « modèle économique » de l'établissement qui ne pourra être surmontée sans un renfort de son principal financeur. Pour l'heure, l'Université Lumière Lyon 2, comme une majorité d'autres universités, se trouve dans une impasse budgétaire dont le plan de retour à l'équilibre n'est qu'un moyen très provisoire de sortir.