

Orientations budgétaires 2022

Première étape de l'élaboration du budget 2022, le débat d'orientation budgétaire (DOB) a pour objectif de traduire en termes financiers les axes stratégiques de l'Université de Lorraine. Il s'attache en premier lieu à analyser les lignes de force du financement de l'enseignement supérieur et la recherche par l'Etat, la subvention pour charge de service public ayant représenté 83,2% de nos produits encaissables pour l'année 2020. Il intègre également la forte dynamique de croissance des ressources directes stimulée par une politique de grands projets transformants pour partie soutenus par le Programme d'Investissement d'Avenir (PIA) ainsi que l'inscription de l'établissement dans les axes du Plan France Relance. Il convient enfin de noter que ce débat d'orientation budgétaire se déroule dans un contexte qui tend à altérer la visibilité de l'établissement sur l'évolution de sa trajectoire financière (notamment en raison des effets de la crise sanitaire, de ses conséquences économiques et du déploiement des mesures prévues par la LPR).

A. Analyse du contexte

Soutien de l'Etat à l'enseignement supérieur et la recherche

1. Le contexte général de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche est marqué par un **ensemble de réformes** dépendant parfois de plusieurs ministères : Loi de programmation pour la recherche - LPR, poursuite de la mise en place de la loi Orientation et Réussite des Etudiants, déploiement de la stratégie d'attractivité de l'enseignement supérieur français, mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle, réforme des études de santé, mise en place du Bachelor Universitaire de Technologie...
2. L'enseignement supérieur est également concerné par le plan « France relance » qui vise à contrer la crise économique engendrée par la pandémie de Covid-19 avec un objectif de retrouver, dès 2022, le niveau d'activité d'avant crise. Ainsi, ce sont 6,5 milliards d'euros sur 3 ans qui sont destinés à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, dont 5,5 milliards d'euros au titre du PIA 4 (3,1 milliards d'euros sur le volet structurel et 2,4 milliards d'euros au titre des projets thématiques) et au moins 1 milliard d'euros pour des actions spécifiques au MESRI (dont un montant à déterminer dans une enveloppe globale de 4 milliards d'euros au titre de la rénovation thermique des bâtiments).

Le plan « France relance » permet de renforcer les mesures prises par le MESRI permettant de financer les créations de places supplémentaires en licence ou de renforcer les capacités de financement de l'ANR.

Il prévoit également des mesures pour la préservation de l'emploi Recherche et Développement (R&D) en France. Ces mesures sont destinées à aider à préserver les capacités humaines de R&D des entreprises et à mettre à disposition des entreprises des jeunes diplômés et docteurs. L'université s'est ainsi vue dotée d'une enveloppe de 5,61 M€ pour 2021-2022 et le financement de 39 emplois.

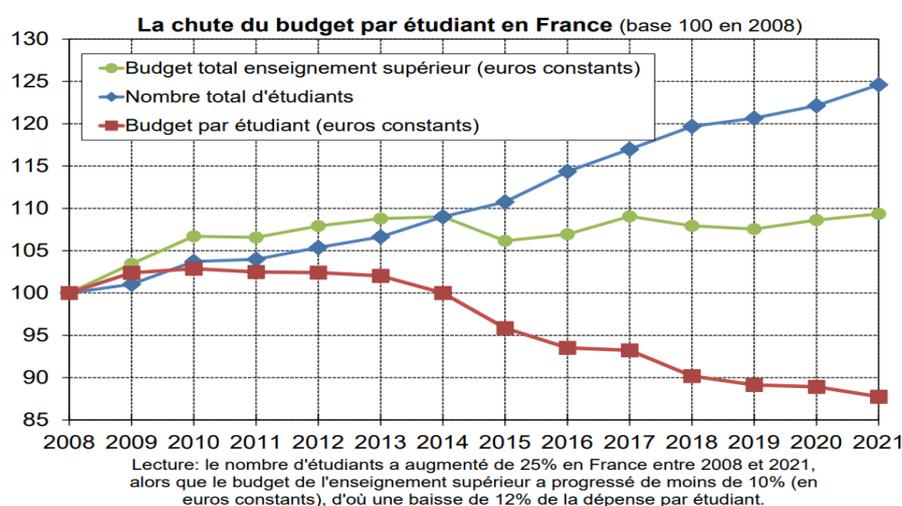
Enfin, dans le cadre du plan « France relance » et du volet destiné à la rénovation énergétique des bâtiments publics de l'État et de ses opérateurs, l'université a été dotée d'une enveloppe de près de 22 M€ pour 29 opérations avec notamment la rénovation passive des bâtiments A1, A2 et GEII de l'IUT Henri Poincaré à Longwy, des ateliers et des bâtiments d'enseignement (départements GCCP, GMP, GCCD et GBAA) de l'IUT Nancy-Brabois, du bâtiment D (UFR SHS -Metz) sur le campus du Saulcy, ainsi que la rénovation énergétique du complexe sportif des Océanauts à Nancy. Ces investissements doivent à la fois permettre de soutenir le secteur de la construction en générant au niveau local de multiples chantiers bénéficiant à l'ensemble du tissu

des entreprises du BTP, et de réduire l’empreinte énergétique des bâtiments publics en proposant une action rapide et significative sur les consommations énergétiques.

3. La dotation de l’Etat (nommée Subvention pour Charges de Service Public – **SCSP**) constitue la principale recette de l’établissement. En 2020, elle représentait 83,2% des produits de fonctionnement encaissables constatés. Si en valeur absolue, elle augmente en moyenne de 1,5% en moyenne par an depuis 2015 (+1,2% entre 2019 et 2020), sa part, dans les ressources de l’établissement, tend à très légèrement diminuer au fil des années (86,4% en 2015, 86,3% en 2016, 85,2 % en 2017, 85,5% en 2018, 83,7% en 2019). Cette évolution tient essentiellement à la dynamique positive d’évolution (+40% depuis 2015) de l’activité de l’université qui favorise une augmentation des produits issus de l’activité directe et des subventions. Même si la dépendance des ressources de l’Etat tend à diminuer au fil des ans, **elle reste la composante majeure de la construction budgétaire.**
4. Il convient dans ce cadre de souligner l’importance de la mise en place par l’Etat du Dialogue Stratégique et de Gestion (**DSG**) avec les établissements. Plusieurs de ses composants (accompagnement de la trajectoire financière et de masse salariale, financement d’ouvertures de places, projets stratégiques) ont une incidence sur les moyens dont disposera l’établissement, avec un degré élevé d’incertitude pour la construction de l’année budgétaire suivante. Si les moyens accordés dans ce cadre restent dans un volume relativement limité, la démarche signe la volonté de l’Etat de mieux contrôler les résultats obtenus par l’octroi de moyens pour servir ses politiques publiques. Il est à noter que les moyens nouveaux alloués au titre de la loi ORE et de la Réforme des études de santé se fait désormais dans le cadre du DSG.
5. En 2022, la Loi de Programmation de la Recherche (**LPR**) aura une incidence non négligeable sur les recettes et les dépenses de l’établissement. Une partie des mesures visent à améliorer l’attractivité des carrières de la recherche et proposent des augmentations des rémunérations des agents, notamment via les régimes indemnitaires, ainsi qu’un accroissement des possibilités d’avancement. Il faudra ajouter à ces moyens nouveaux en dotation l’évolution en parallèle des moyens qu’il est possible d’espérer du fait de l’augmentation importante des crédits alloués par l’Agence Nationale de la Recherche (ANR) et l’évolution de son modèle économique avec une meilleure prise en compte des frais d’environnement. Ainsi, la LPR prévoit une augmentation des financements de projets de recherche attribués par l’ANR. Cette augmentation de moyens rendra possible l’objectif d’un taux de succès de 30% aux appels à projets gérés par l’ANR (notamment sur l’appel à projets générique). De plus, le taux des overheads (frais de gestion et préciput actuel) doit doubler (cible de 40 %) pour renforcer le financement des établissements et des laboratoires. Enfin, le financement de la recherche partenariale sera renforcé avec le doublement à terme des Chaires industrielles et des LabComs d’ici 2027 et un montant dédié au programme Carnot plus que doublé.
6. Concernant la mise en place de la LPR, l’effet des mesures de revalorisation des carrières, bénéfique pour les personnels, risque cependant d’entraîner deux effets négatifs pour l’établissement :
 - L’augmentation de taux de rigidité de sa masse salariale, déjà amorcée en 2020, risque de se poursuivre ;
 - Il est possible que la couverture de ces mesures par l’Etat ne concerne pas tous les personnels rémunérés par l’établissement, notamment ceux appartenant au corps de l’AENES et ceux dont le financement est assuré par des ressources directes. L’établissement, conformément à sa politique en la matière, devra dégager les marges de manœuvre pour assurer une politique salariale et indemnitaire équitable.
7. Le déploiement de la **stratégie d’attractivité des étudiants internationaux** se traduit en 2022 par la mise en place des droits d’inscription différenciés pour les étudiants extra-communautaires. Les ressources supplémentaires dégagées doivent permettre à l’établissement et ses composantes de formation d’améliorer

significativement l'accueil et l'accompagnement de tous les étudiants étrangers. Il est cependant à noter qu'il y a une incertitude forte pour les mobilités étudiantes en raison de la crise sanitaire qui tend à limiter les échanges entre les pays. Compte-tenu de la décision du CA d'exonérer les étudiants néo-entrants en première année de master issus des pays extracommunautaires membres de l'organisation de la francophonie ou les plus défavorisés, et en tenant compte d'une baisse de 30% des effectifs concernés, l'augmentation des recettes attendues est estimée à au moins 2 M€ pour une année universitaire.

8. Par ailleurs, s'il est notable que l'Etat a bien augmenté le **budget de l'ESR** au cours des dernières années, il est tout aussi notable que cet effort ne suffit pas à couvrir l'augmentation en parallèle du nombre d'étudiants, comme le montre en ce début 2021 ce graphique réalisé par l'économiste Thomas Piketty :



9. Ce recul du financement de l'Etat s'exprime des diverses manières mais l'aspect qui affecte le plus l'Université de Lorraine, ainsi que la plupart des autres établissements français, est l'absence totale de compensation du Glissement-Vieillesse-Technicité depuis 2019. Concrètement, cela signifie que l'établissement a dû trouver entre 2019 et 2021 environ 7,7M€ pour compenser lui-même son GVT. Et si l'on remonte un peu dans le temps, le GVT s'est monté en tout pour l'établissement à 25,5 M€ depuis sa création en 2012, compensés pour 6,3 M€ par l'Etat, autofinancés donc pour 19,2 M€ (économies, rationalisations). Cette marge de manœuvre aurait pu être utilisée à d'autres fins, au service des missions de service public de l'Université de Lorraine.

Analyse des effets de la crise sanitaire

10. Les non-dépenses engendrées par la crise sanitaire ont conduit à une **année 2020 exceptionnelle**, avec une baisse de 13M€ de nos charges décaissables de fonctionnement (déplacements, fluides, ménage, manifestations scientifiques...), une augmentation de 8,7M€ de nos dépenses de masse salariale (notamment : mesures salariales de l'Etat et de l'établissement, GVT) et une augmentation de 9M€ de nos produits encaissables (sachant qu'une partie des dépenses correspondantes interviendront en 2021).
11. **La crise sanitaire se poursuit en 2021, mais avec des effets financiers différents.** Si l'on peut penser que certains postes ne seront à nouveau pas encore à la hauteur des dépenses constatées les années précédentes (déplacements, manifestations scientifiques qui sont encore réduits au moins pendant les 6 premiers mois de l'année), d'autres non-dépenses 2020 ne seront plus au rendez-vous, voire sont susceptibles de connaître une augmentation significative : ménage (nettoyage supplémentaire mis en œuvre à la pause méridienne) et fluides (augmentation du prix de l'électricité et hausse attendue de la consommation découlant de l'obligation d'aération régulière des locaux). Par ailleurs, de nombreuses dépenses découlent

de la crise sanitaire (équipements de protection individuelle, campagne de test et autotests, tutorat spécifique...). Parmi ces dépenses, certaines seront financées par l'Etat (campagne de test et autotests, prolongation des contrats doctoraux se terminant en 2021), d'autres ont bénéficié d'un financement un 2020, alors que les dépenses auront lieu en 2021 (tutorat étudiant, prolongation des contrats doctoraux se terminant en 2020). Enfin, toutes les dépenses liées aux équipements de protection individuelle sont laissées à la charge des établissements.

12. Au final, **l'année 2021 ne pourra être que moins favorable, d'un point de vue financier, que l'année 2020**. Pour soutenir l'activité des composantes de formation et des unités de recherche, l'établissement a choisi de ne pas renouveler le mécanisme de solidarité mis en place en 2020. Cependant, la prise en charge au niveau établissement des surcoûts Covid aura sans nul doute un impact important sur les indicateurs financiers de 2021.
13. Par ailleurs, **le niveau de certaines recettes pourrait commencer à être affecté dès 2021** par les effets économiques de la crise sanitaire qui auront un impact sur les moyens de nos partenaires, entreprises comme collectivités. Ce sera probablement le cas pour les recettes générées par les prestations de recherche, pour les financements accordés par les collectivités territoriales qui font elles aussi face à des contraintes financières importantes, et surtout pour la collecte de la taxe d'apprentissage dont le montant est indexé sur la masse salariale des entreprises. Enfin, la fin potentielle au 31 décembre 2021 de l'aide exceptionnelle accordée aux entreprises pour l'embauche en contrat d'apprentissage pourrait limiter le développement de l'apprentissage constaté ces deux dernières années.

Trajectoire financière de l'établissement

14. Les comptes financiers 2018, 2019 et 2020 de l'université attestent de la **dégradation progressive de la situation financière** de l'établissement, principalement sous l'effet du GVT (Glissement Vieillesse Technicité) mais aussi en raison d'augmentations de charges non compensées par le modèle économique, et notamment le financement de l'entretien, la maintenance et l'exploitation de nos bâtiments.
15. **Les effets de la crise sanitaire** (2 confinements en 2020, dont le 1^{er} a conduit à la fermeture de l'établissement pendant plusieurs semaines) **masquent cette dégradation**. L'analyse des comptes 2020 montre en effet bien que le GVT et l'augmentation mécanique des charges d'exploitation des bâtiments ont été compensés par les non-dépenses liées à la crise sanitaire. Le problème est que ces hausses ont un caractère pérenne alors que les non-dépenses Covid ont elles un caractère provisoire. On peut donc estimer qu'en l'absence de crise sanitaire en 2020, le résultat de l'établissement aurait été très proche de 0 et sa capacité d'autofinancement aurait été dégradée, pour se situer autour de 10M€, très inférieure au montant que l'on peut estimer nécessaire pour soutenir les investissements de l'établissement (15M€). En retranchant les effets Covid, la projection réalisée avant les résultats du Compte Financier 2020 s'avère correcte :

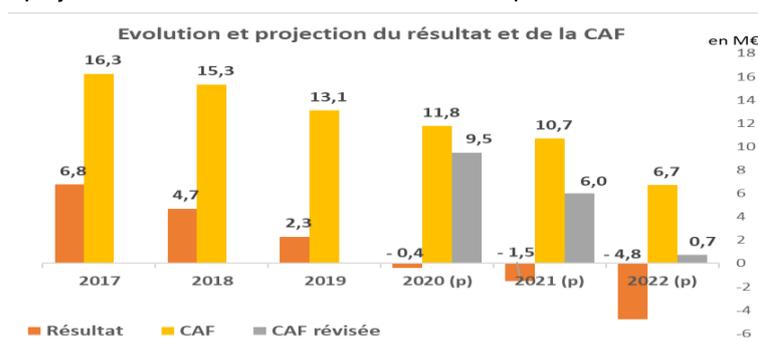


Figure 1 - Projection réalisée hors effets Covid (ante CF2020)

16.

17. C'est **principalement le GVT** (2 à 3M€ par an) qui contribue à diminuer progressivement le résultat de l'établissement et à réduire sa capacité à investir. Les données montrent également que l'établissement dépasse légèrement l'enveloppe de masse salariale alloué par l'Etat pour couvrir les emplois sur plafond Etat et les heures complémentaires sur moyens délégués. Cet écart doit absolument être maîtrisé pour ne pas mettre en danger l'établissement qui ne peut augmenter le recours à ses ressources propres pour financer des moyens aussi durables dans le temps.

Une politique volontariste d'accroissement des ressources directes

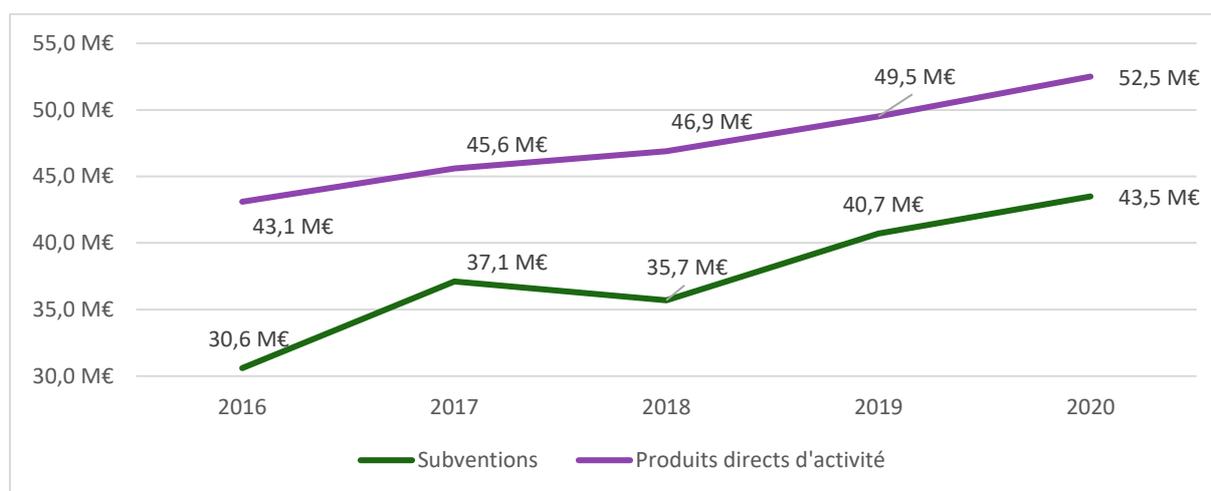


Figure 2 : Evolution de produits encaissables du budget principal

18. Depuis plusieurs années, l'établissement s'engage pour obtenir des financements complémentaires. C'est le cas avec les grands projets structurants portés au niveau établissement (LUE, Orion, Sirius, Aides, Dune...). C'est le cas aussi avec les ressources directes générées par les composantes de formation et les unités de recherche. L'acquisition de ces recettes supplémentaires doit permettre de contribuer, par le mécanisme des Frais de gestion et de service (FGSE) abondés par les overheads ou les marges sur les prestations, à financer les charges transversales supportées par l'établissement. C'est le sens donné à ce dispositif pensé pour garder des marges de manœuvre pour chaque porteur d'une initiative tout en contribuant au fonctionnement général de l'établissement. De ce point de vue, la pérennisation de LUE est un enjeu majeur pour la dynamique financière de l'établissement, en cela que le label IDEX-ISITE permet d'obtenir des financements sur projet réservés aux établissements labellisés, de même qu'il facilite globalement l'aboutissement de projets dans tous les secteurs d'activités de l'université.
19. Ces effets bénéfiques sont le résultat d'une politique volontariste de positionnement de l'Université de Lorraine parmi les 10 meilleures universités françaises. La mise en œuvre de la LPR doit également contribuer à augmenter la marge de manœuvre dont dispose l'établissement (augmentation du préciput ANR, des projets ANR financés...). Les opportunités dont l'Université de Lorraine se saisit, comme par exemple pour le dispositif de financement d'emplois R&D dans le cadre du Plan France Relance (voir point 2), viennent également renforcer cette dynamique.
20. La démarche "fonctions support" engagée par l'établissement contribuera également à cette dynamique en visant une amélioration du pilotage de notre budget et de nos projets immobiliers, un accompagnement renforcé des appels à projets et, plus globalement, des process plus efficaces pour contribuer aux équilibres financiers à trouver dans les années à venir.

21. Ce Cependant, comme toutes ces recettes complémentaires n'ont pas un caractère pérenne, il conviendra d'être vigilant sur la capacité de l'établissement à assumer l'évolution de sa masse salariale tout en fournissant des conditions de travail et d'études satisfaisantes.

Une augmentation record du nombre d'étudiants à la rentrée 2021

22. L'Université de Lorraine a enregistré une **hausse record du nombre de ses étudiants inscrits à la rentrée 2020**

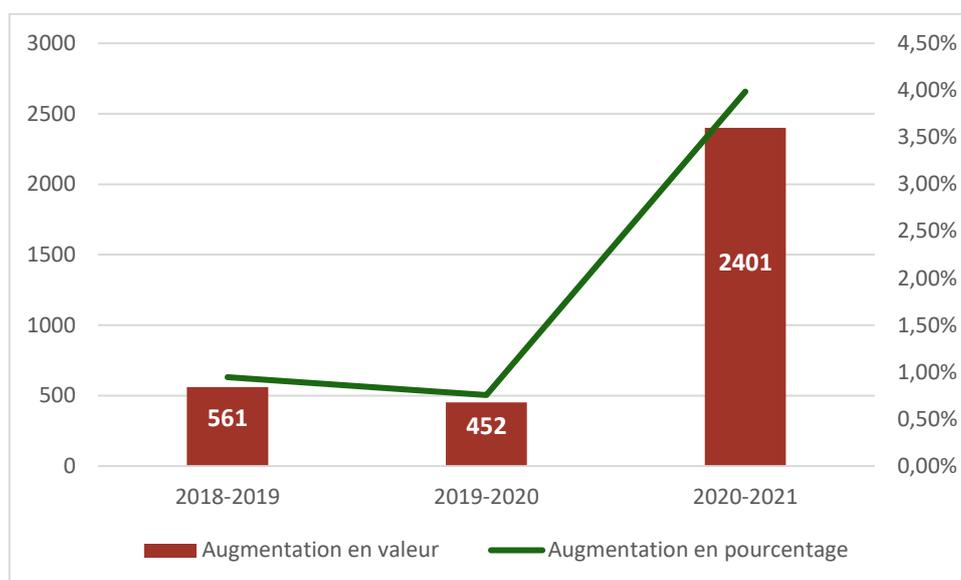


Figure 3 : variation des effectifs étudiants 2017-2021

L'augmentation des effectifs constatée à la rentrée 2020 est bien supérieure à celle constatée pendant les années où le flux des néobacheliers était attendu à son summum (2018-2019, notamment). La situation de la rentrée 2020 est exceptionnelle par l'ampleur des chiffres mais aussi par la répartition inédite des augmentations. En effet, le nombre d'inscrits en 1^{ère} année est relativement stable : le flux des néobacheliers a été plus important mais dans le même temps l'amélioration des taux de réussite a provoqué une augmentation des effectifs dans toutes les années supérieures, du L2 au M2. Une augmentation de l'attractivité des licences professionnelles et des masters est également constatée puisque les flux de néo-entrants en LP augmentent de 5,1 % et ceux en master de 6,6%.

23. Cet accroissement des effectifs étudiants nécessite une attention particulière lors du débat d'orientation budgétaire. En effet, il est à prévoir que l'augmentation va se poursuivre, même si son rythme tend à diminuer un peu. A la rentrée 2021, la réforme de l'accès aux études de santé continuera à produire ses effets en déplaçant une partie des effectifs de PASS et de LAS sur les licences (accès en L1 et L2). Par ailleurs, les flux s'étant déportés sur les niveaux supérieurs à la L1, les effets de cette augmentation perdureront pendant les prochaines années. Enfin, tous les efforts réalisés pour la mise en œuvre de la loi ORE tendent à améliorer les taux de présence aux examens ainsi que les taux de réussite, et donc à augmenter les taux de passage. On constate d'ailleurs une tendance à la diminution des redoublements ou des sorties de l'établissement au niveau licence :

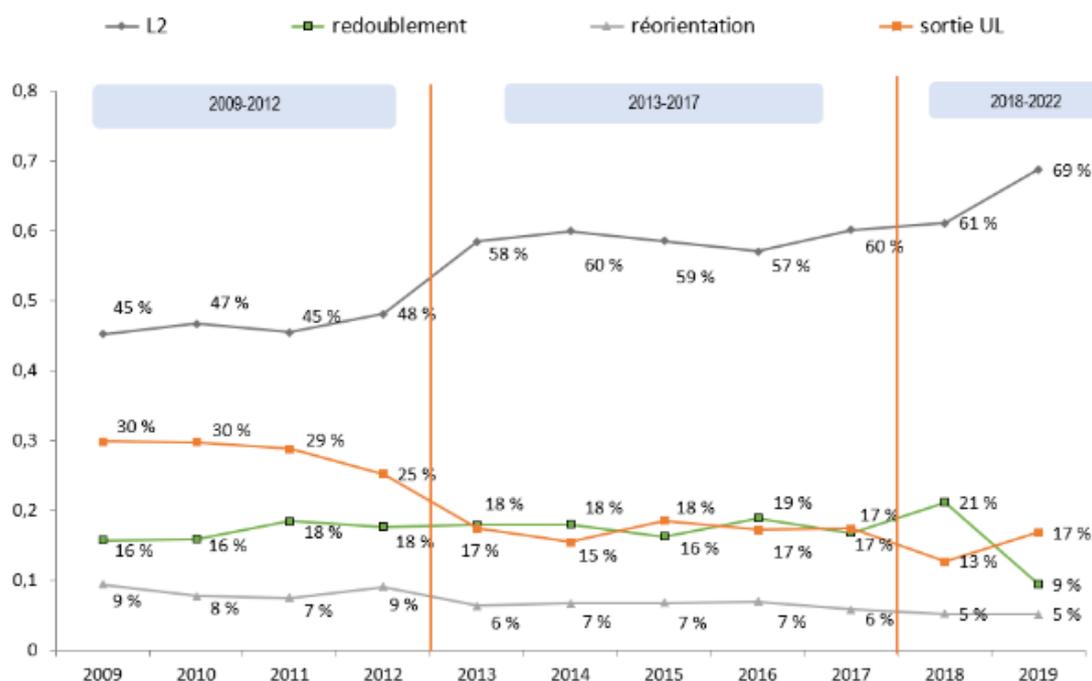


Figure 4 : Situation en n+1 des primo-entrants en licence

B. Projections pour 2022

Hypothèse 2022

24. La crise sanitaire n'aura plus d'incidence sur l'activité de l'établissement. Si certains comportements pourraient être modifiés durablement, on peut néanmoins estimer que les dépenses de fonctionnement seront relativement proches de leur niveau 2019, voire risquent de le dépasser sur certains postes (ex : fluides, du fait de l'augmentation du coût de l'énergie).
25. La dynamique de soutien financier de l'Etat aux universités ne sera pas modifiée, sauf pour ce qui concerne la mise en œuvre de la LPR. Le GVT ne sera pas compensé. En revanche, l'accroissement du financement de la recherche, via les projets, devrait augmenter significativement. Dans ce contexte, les effets positifs de la LPR devraient compenser les effets négatifs de la crise sanitaire sur nos recettes. Il semble donc raisonnable de prévoir le maintien du rythme actuel de croissance de nos recettes.
26. L'augmentation des effectifs étudiants va se poursuivre à la rentrée 2021 et les suivantes, cependant à un rythme qui devrait être moins soutenu.

Politique d'investissement : respecter nos engagements, se saisir d'opportunités et continuer à investir pour accompagner l'évolution de nos activités

27. Le budget 2022 devra comprendre les éléments nécessaires à la poursuite de la politique d'investissement de l'établissement qui comprend plusieurs volets, notamment :
 - Immobilier : Programme Pluriannuel des Investissements pour l'Immobilier, travaux engagés dans le cadre du Plan France Relance immobilier pour un montant de 22M€

- Numérique :
 - Déploiement du Data Center Mutualisé Lorrain,
 - Campagne de rénovation des équipements audio-vidéo-numériques des amphithéâtres (programme CAPA+ avec cofinancement de l'Etat pour un montant total de 1,6 M€ - programme augmenté de 375 k€ en 2021).
 - Plan pluriannuel d'investissement en formation et en recherche : 8 M€ d'apport de financement de l'investissement par l'établissement de 2018 à 2022.
28. Il devra aussi prendre en compte la mise en œuvre des nouveaux projets CPER (recherche, immobilier, numérique) qui sont actuellement en cours d'arbitrage. Une attention doit être portée à ce sujet sur les orientations politiques de la région Grand Est et l'intensité de son soutien à la recherche, qu'elle soit fondamentale ou appliquée.

Masse salariale : un soutien indispensable à l'emploi titulaire

29. La masse salariale va continuer à progresser en 2022 sous l'effet du GVT, des mesures de la LPR et de la croissance de recettes hors-SCSP.
30. Le GVT 2022 est couvert à moitié par des mesures votées en 2020 : réduction de la campagne d'emploi 2021 (800 k€ d'économies en 2022) et application du principe décideur-payeur sur le Compte épargne temps (500 k€ d'économies de financement sur la masse salariale d'Etat).
31. En raison de l'accroissement inédit des effectifs étudiants qui est constaté, l'établissement suspend les mesures de financement du GVT pouvant se traduire globalement par une réduction des personnels titulaires en poste ou par une diminution de la charge d'enseignement.

Maîtrise de l'enveloppe de fonctionnement

32. Les dépenses de fonctionnement sont attendues à un niveau au moins égal à celui constaté en 2022. En tout état de cause, l'établissement continuera en 2022 à soutenir les composantes de formation et de recherche pour les aider à franchir le cap de la crise économique consécutive à la crise sanitaire et ainsi contribuer à une sortie de crise la plus rapide possible pour continuer à développer les activités.
33. Les dépenses d'énergie augmentent du fait de la hausse du coût de l'énergie, même si le travail de la direction du patrimoine immobilier avec l'apport du manager énergie de l'Université de Lorraine permet depuis plusieurs années de faire baisser la consommation. Les diverses actions entreprises jusqu'à présent dans le cadre du schéma directeur d'amélioration énergétique (SDAE) ont permis de dégager des économies considérables en optimisant les contrats de fourniture de fluides, les contrats d'exploitation-maintenance des installations thermiques et en menant des travaux d'amélioration de la performance énergétique de nos bâtiments et de leurs équipements, ainsi qu'en valorisant les certificats d'économies d'énergies y afférent. Aujourd'hui, des gains de consommation ne sont plus possibles par ces mêmes mécanismes. Seules trois pistes subsistent :
- La poursuite de la réduction des surfaces dans le cadre de la rationalisation du patrimoine immobilier attendue par l'Etat.
 - Des interventions lourdes pour isoler les bâtiments : ce sont les opérations actuellement engagées dans le cadre du Plan France Relance qui concernent une partie de notre bâti. Les économies que ces travaux vont générer doivent permettre de financer des travaux similaires à d'autres endroits, de telle manière à ce que la qualité énergétique de nos bâtiments soit améliorée, là où il n'est pas urgent d'envisager une importante réorganisation fonctionnelle des locaux.

- Des modifications substantielles des comportements de chaque personnel et étudiant de l'université : un changement de nos pratiques en matière d'énergie, d'eau, de déchets, peut nous permettre d'économiser 10% sur nos factures, en plus de contribuer à mieux protéger notre environnement.
34. Les dépenses de ménage augmentent elles-aussi, alors que la surface nettoyée elle baisse en parallèle du fait de la réduction globale de nos surfaces. La rationalisation des dépenses en la matière doit être engagée en visant une responsabilisation des acteurs tout en gardant une gestion simplifiée de l'enveloppe.

C. Orientations budgétaires 2022

Orientations financières

35. Maîtriser les engagements pluriannuels et leur impact sur la trésorerie ;
36. Maintenir le déséquilibre du compte de résultat prévisionnel à un niveau soutenable à moyen terme par l'établissement ;
37. Mobiliser le fond de roulement pour poursuivre l'investissement en formation, recherche, numérique et immobilier.

Orientations budgétaires

38. Les différents programmes d'investissement sont assurés par la mobilisation de la Capacité d'Autofinancement qui sera sans doute dégradée, un prélèvement sur le fond de roulement et des recherches de financements complémentaires.
39. Le financement du GVT est assuré en mobilisant, en plus des économies déjà actées, toutes les ressources complémentaires que l'établissement pourrait identifier.
40. L'établissement développe une culture DD des responsables, des collectifs et des individus visant à modifier les comportements pour réduire l'usage des énergies, des fluides, minimiser les déchets et l'empreinte carbone de l'université.
41. L'établissement dégage les marges de manœuvre lui permettant d'appliquer les mesures indemnitaires de la LPR de manière équitable.
42. Le volet « ménage » de l'enveloppe EMEB fait l'objet de nouveaux mécanismes de maîtrise visant à responsabiliser les acteurs tout en conservant la simplicité de gestion actuelle.