

1

Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable

PRÉSENTATION

En 1960, la France comptait 310 000 étudiants. Elle en compte 2,4 millions en 2013, dont 12 % d'étudiants étrangers. L'amélioration des conditions de vie étudiante est une priorité budgétaire au même titre que l'enseignement et la recherche, avec l'objectif de garantir à tous les étudiants un égal accès aux études supérieures et une même chance de réussite dans la filière de leur choix.

La politique en faveur de la vie étudiante peut revêtir de multiples aspects : aides financières, logement, restauration, transports, santé, animation des campus, action culturelle ou encore accueil des étudiants étrangers. Parmi les nombreux acteurs qui interviennent dans ce domaine, la Cour a centré son enquête sur l'opérateur historique qu'est le réseau des œuvres universitaires et scolaires.

Depuis la loi du 16 avril 1955, l'action de l'État est principalement portée par le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) et les 28 centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), établissements publics nationaux placés sous la tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur.

Les CROUS interviennent dans l'attribution des bourses, gèrent les restaurants et les résidences universitaires et conduisent des actions dans le domaine de l'aide sociale et de la culture. Leur budget consolidé s'élève à 1,33 Md€ en 2013. Subventionnés par l'État à hauteur de 478 M€, ils disposent aussi d'importantes ressources propres (739 M€) et emploient 11 936 agents.

Les difficultés rencontrées par le réseau, malgré l'effort financier croissant de l'État, ont conduit la Cour à contrôler le CNOUS et les CROUS de Bordeaux, Créteil, Rennes et Dijon, en complétant cette enquête par un questionnaire transmis aux 24 autres établissements.

L'enquête de la Cour sur ce réseau, marqué par son histoire et sa singularité (I), a mis en évidence un contrôle d'assiduité sur les bourses très insuffisant, en dépit de la priorité budgétaire dont elles bénéficient (II), les lacunes de l'offre de logement aux étudiants (III) et le déficit du service de restauration universitaire (IV). La Cour appelle en conséquence à une réorganisation en profondeur (V).

I - Des opérateurs historiques de l'État en matière de vie étudiante

Le réseau des CROUS a été mis en place en 1955 en vue d'améliorer les conditions de vie étudiante. Il ne gère cependant pas l'ensemble des services rendus aux étudiants et doit travailler en coopération avec les établissements d'enseignement supérieur et les collectivités territoriales. L'augmentation des financements publics s'accompagne ainsi d'une multiplicité d'acteurs au niveau local.

A - Une organisation héritée des initiatives étudiantes

Institués en 1955, les CROUS sont issus des mouvements d'entraide étudiante qui se sont développés au lendemain de la première guerre mondiale. Leur taille est inégale selon les académies mais leur organisation est identique, avec une gestion en régie directe des activités d'hébergement et de restauration universitaires.

1 - De l'action associative à l'émergence d'établissements publics nationaux

L'action des associations a précédé celle de l'État en matière de vie étudiante, avec la création des premiers foyers et restaurants universitaires dès 1919. Ces activités, gérées initialement de manière autonome par les étudiants eux-mêmes, ont été progressivement soutenues par les pouvoirs publics. En 1936 a été institué un « comité des œuvres en faveur des étudiants », transformé en 1947 en « comité supérieur des œuvres en faveur de la jeunesse scolaire et universitaire ».

Dans chaque académie ont alors été mis en place des centres régionaux, sous la forme d'associations selon la loi de 1901.

Avec la loi du 16 avril 1955, la vie étudiante est passée du champ associatif au secteur public. La loi a institué un réseau de 16 CROUS sous la forme d'établissements publics à caractère administratif, dont la présidence du conseil d'administration est assurée par le recteur d'académie. Un décret du 5 mars 1987 est ensuite venu préciser les missions des CROUS, dont le nombre est passé à 28 (un par académie)²³². Celles-ci sont très larges : les CROUS « assurent les prestations et les services propres à améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants (...) »²³³.

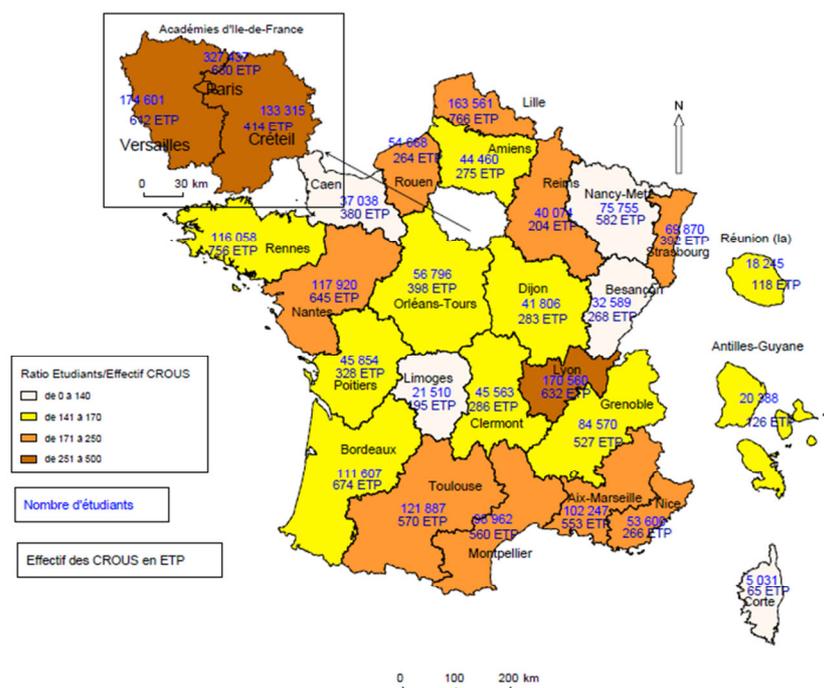
2 - Des missions centrées sur trois activités principales

En pratique, les CROUS ne gèrent pas l'ensemble des services aux étudiants et se concentrent sur trois activités principales : l'attribution des « aides directes » (bourses et aides d'urgence), le logement et la restauration, qui représentent 162 500 lits et plus de 600 restaurants et cafétérias. À côté de ces activités, qui mobilisent l'essentiel de leurs ressources, ils disposent de services d'action sociale et de soutien aux initiatives culturelles étudiantes, compétences qu'ils partagent avec les établissements d'enseignement supérieur. Ils ont également assuré, jusqu'en 2012, la prise en charge des boursiers des gouvernements français et étrangers, activité transférée depuis à Campus France.

²³² Les académies de Martinique, de Guadeloupe et de Guyane relèvent d'un seul CROUS (Antilles-Guyane).

²³³ Article 14 du décret du 5 mars 1987 relatif aux missions et à l'organisation des œuvres universitaires.

Carte n° 1 : effectifs des CROUS rapportés à la population étudiante en 2013 (en ETP)



Source : Cour des comptes, d'après données du CNOUS

Le réseau emploie 11 936 agents en équivalent temps plein (ETP) au 31 décembre 2013, dont les trois quarts sont des personnels ouvriers, contractuels de droit public affectés à l'hébergement et à la restauration. La gestion des bourses est assurée par des personnels administratifs, dans une logique de prestation sociale.

L'organisation, fondée sur la gestion en régie directe de l'hébergement et de la restauration, est identique dans tous les CROUS. Leurs moyens humains, rapportés à la population étudiante, sont toutefois inégaux. Les effectifs par étudiant sont plus importants dans les CROUS de petite taille, en raison des coûts fixes qu'entraîne l'existence d'un établissement public.

Il existe aussi des différences entre académies de taille comparable. Parmi celles qui comptent plus de 100 000 étudiants, les CROUS de Rennes et Bordeaux ont plus de personnel que ceux de Nantes, Toulouse ou Créteil. Le CROUS de Lille est mieux doté en emplois que le CROUS de Lyon, qui gère pourtant davantage d'étudiants.

3 - Un positionnement ambigu du CNOUS

La structure du réseau, héritage de son passé associatif, n'est pas exempte d'ambiguïtés. Les CROUS sont placés sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur, mais sont en réalité pilotés et contrôlés par un autre établissement public administratif, le CNOUS, qui joue un rôle de tête de réseau face à des établissements autonomes dont il n'assure pas la tutelle.

Le ministère ne formule pas d'orientations stratégiques pour le réseau des CROUS, ni pour la vie étudiante, et se concentre sur la réglementation et le suivi des bourses²³⁴. Le CNOUS répartit la subvention de fonctionnement et d'investissement entre les CROUS, assure le contrôle budgétaire et comptable, l'assistance aux établissements en difficulté et le contrôle de gestion. Il joue aussi un rôle d'harmonisation des pratiques.

Ces missions reposent cependant sur une base réglementaire fragile. Le décret du 5 mars 1987 prévoit que le CNOUS effectue des études, contrôle la gestion des CROUS, propose au ministre les mesures destinées à améliorer les prestations du réseau et détermine les catégories de personnes autres que les étudiants susceptibles d'en bénéficier. Il ne mentionne nulle part une mission de pilotage stratégique ou d'allocation des moyens.

Le CNOUS reste depuis des années dans l'attente d'une clarification de ses missions et ne dispose pas des moyens juridiques et financiers pour assurer pleinement le pilotage du réseau. Il a signé un contrat d'objectifs 2010-2013 avec le ministère, mais ce contrat n'a pas fait l'objet d'une déclinaison au niveau des CROUS²³⁵.

B - Des choix différents dans les pays européens

La prise en charge des services aux étudiants par des établissements publics nationaux est peu répandue en Europe, où il n'existe pas de modèle unique. Selon les pays, la vie étudiante relève en tout ou en partie de l'État, des universités, des régions ou des individus.

²³⁴ Le contrat d'objectifs 2010-2013 conclu entre le ministère et le CNOUS ne fait que reprendre les lignes directrices du projet d'établissement du réseau.

²³⁵ Le ministère chargé de l'enseignement supérieur a indiqué que le décret du 5 mars 1987 allait être révisé, afin de clarifier le rôle du CNOUS par rapport aux CROUS.

L'Allemagne présente néanmoins un réseau des œuvres universitaires comparable au système français, avec pour différence principale le fait que l'enseignement supérieur est une compétence décentralisée dans les *Länder*.

Les services rendus aux étudiants : l'exemple de l'Angleterre, de la Suède et de la Suisse

Dans une note publiée en 2012, le Centre d'analyse stratégique présente une typologie des champs d'intervention des universités anglaises, suédoises, suisses et japonaises²³⁶. Dans tous les pays étudiés, les services dits « péri-universitaires » (accompagnement pédagogique, orientation, insertion professionnelle) relèvent des universités, qui soutiennent également les activités associatives et culturelles. Le Centre d'analyse stratégique constate, en revanche, un engagement variable dans les services dits « para-universitaires » comme le logement, la restauration, la santé ou les transports.

En ce qui concerne les pays européens, la plupart des universités anglaises proposent une offre exhaustive de services, appréhendés comme des services commerciaux (résidences, restauration, commerces, garderies, etc.). En Suède au contraire, le logement, la santé et le sport sont considérés comme relevant des individus, la faible implication des universités étant compensée par l'activité des organisations étudiantes. En Suisse (Canton de Genève), les services para-universitaires sont en partie organisés par les universités, qui proposent une offre de logement et de restauration, mais de manière limitée.

Le réseau des *Studentenwerke* allemands

Le *Deutsches Studentenwerk*, fondé en 1921, regroupe 58 établissements publics appelés *Studentenwerke* (SW), qui sont issus, comme les CROUS, de mouvements d'entraide étudiante et qui dépendent des *Länder*. Les SW proposent des services dans six domaines principaux : conseil (psychologique, social ou juridique), restauration, hébergement, aides financières, suivi des étudiants étrangers et culture.

²³⁶ Centre d'analyse stratégique, *Quels services rendus aux étudiants par les universités ?*, note d'analyse 292, octobre 2012.

Les *Studentenwerke* gèrent aussi des crèches et proposent plus fréquemment que les CROUS des services complémentaires payants : parkings, location de linges et d'ustensiles de cuisine, ou encore formules de séjour pour les étudiants internationaux en échange. Ils ouvrent aussi davantage la possibilité de louer des appartements en colocation. Enfin, alors que le « ticket » de restauration universitaire est fixé au niveau national en France, chaque *SW* arrête librement ses prix, qui restent des tarifs sociaux.

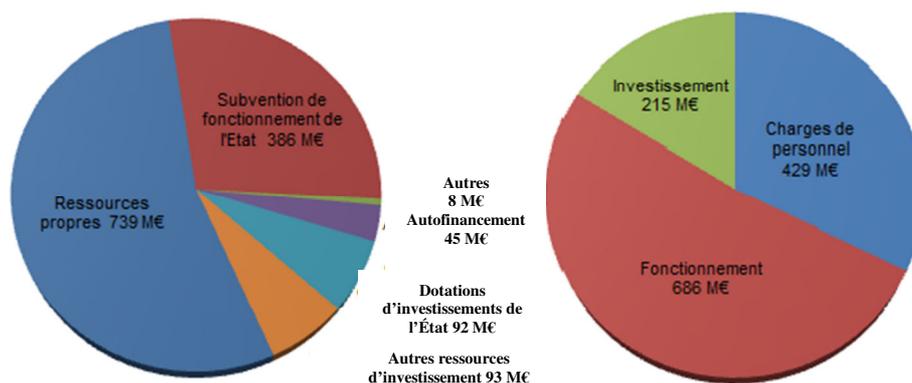
C - Une priorité budgétaire

Dans le cadre de la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, la France s'est fixé l'objectif de conduire 50 % d'une classe d'âge à un diplôme de l'enseignement supérieur d'ici 2015. La qualité des conditions de vie étudiante est considérée comme un facteur essentiel de réussite dans les études et constitue une priorité nationale partagée par les gouvernements successifs.

1 - Le budget des CROUS : une forte part de ressources propres

L'effort de l'État est principalement porté par le programme 231 – *Vie étudiante*, qui relève du ministère chargé de l'enseignement supérieur. Les crédits du programme ont fortement augmenté, passant de 1,93 Md€ en 2008 à 2,33 Md€ en 2013, en raison essentiellement des bourses sur critères sociaux (1,78 Md€). Les subventions de fonctionnement (300,6 M€) d'investissement (92 M€) et les dotations relatives aux aides directes aux étudiants (85,4 M€) versées au réseau des CROUS se montent à 478 M€ en 2013.

Graphique n° 1 : recettes et dépenses des CROUS en 2013



Source : Cour des comptes, d'après Rapport annuel de performances 2013

Le budget consolidé des CROUS s'élève à 1,33 Md€, dont 1,12 Md€ de charges de fonctionnement et 215 M€ alloués aux investissements du réseau. Les recettes proviennent principalement de ressources propres issues de ses activités d'hébergement et de restauration (739 M€) et de l'État (478 M€).

2 - Les bourses sur critères sociaux : un effort financier important

Le budget des CROUS n'intègre pas tous les crédits liés à leurs activités. Avec une enveloppe de 1,78 Md€, les bourses sur critères sociaux, qui représentent l'essentiel des crédits du programme 231 – *Vie étudiante*, ne transitent pas par le budget des CROUS, les crédits étant délégués aux recteurs.

Sous l'effet des nombreuses réformes qui se sont succédé depuis 2008, les montants distribués sont en augmentation et le nombre de bénéficiaires a été élargi. Les boursiers sur critères sociaux représentent aujourd'hui 35 % des effectifs des formations habilitées à recevoir des

boursiers²³⁷ et 26,5 % de l'ensemble des étudiants, contre 21,5 % en 2008. Entre 2008 et 2013, la dépense a augmenté de 37 %.

**Tableau n° 2 : évolution du nombre de boursiers
entre 2008 et 2013**

	2007-2008	2012-2013	Evolution 2008/2013
Nombre de boursiers	481 044	634 790	32,0%
Nombre d'étudiants	2 238 722	2 395 186	7,0%
% boursiers	21,5%	26,5%	-
Dépense en M€	1 298,90	1 776,8	36,8%

Source : Cour des comptes, d'après Rapports annuels de performances 2008-2013

3 - Le soutien au logement étudiant

Les financements publics, directs ou indirects, sont également croissants dans le domaine du logement étudiant. La construction de résidences étudiantes conventionnées a mobilisé en moyenne 360 M€ par an entre 2007 et 2012, dont des prêts du ministère chargé du logement et des subventions des collectivités territoriales. Les aides au logement versées aux étudiants étaient évaluées à 1,5 Md€ à la fin de l'année 2011. Les caisses d'allocations familiales versent directement ces aides aux CROUS pour les étudiants qu'ils hébergent, celles-ci étant comptabilisées en ressources propres.

D - Une multiplicité d'acteurs et un enchevêtrement des compétences

La démocratisation de l'accès aux études supérieures et l'internationalisation des formations ont entraîné une hausse du nombre d'étudiants. En 2012-2013, la France compte 2,4 millions d'étudiants, huit fois plus que dans les années soixante. L'amélioration des conditions de vie étudiante est devenue un enjeu de masse, qui mobilise de multiples acteurs avec des finalités différentes.

²³⁷ Formations relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur : diplômes nationaux de licence et de master, STS et CPGE publiques ou privées sous contrat, préparations intégrées, écoles d'ingénieurs, écoles de commerce.

Au 31 décembre 2013, toutes les universités ont accédé à l'autonomie et sont appelées à se regrouper en « communautés d'universités et établissements » avec la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. En matière de vie étudiante, leur préoccupation se limite encore souvent à la vie culturelle et associative sur le campus, à la santé, au sport et à l'accueil des étudiants internationaux.

Les collectivités territoriales ont par ailleurs intégré la vie étudiante comme une composante de l'attractivité de leurs territoires et sont devenues des partenaires obligés. Les régions financent la construction ou la rénovation de résidences universitaires à travers les contrats de projets État-région. Les établissements publics de coopération intercommunale définissent les programmes locaux de l'habitat et les communes disposent du foncier. Régions, départements et communes proposent enfin des bourses ou des prêts d'honneur aux étudiants, selon des critères qu'ils déterminent.

Dans ce contexte, les CROUS gèrent chacune de leurs activités selon les orientations fixées par le ministère et le CNOUS et en relation avec leurs partenaires locaux, mais la multiplicité des acteurs ne permet pas l'élaboration d'une stratégie globale de vie étudiante. Les bourses, le logement et la restauration ont chacun leur propre logique de gestion.

II - Les bourses sur critères sociaux : un contrôle d'assiduité à renforcer

Les aides directes versées par l'État aux étudiants représentent près de 2 Md€ en 2013. Les bourses sur critères sociaux, qui s'élèvent à 1,78 Md€, constituent l'élément central de ce dispositif. À la différence des aides au logement, qui dépendent des ressources de l'étudiant, les bourses sont versées en fonction du revenu des familles.

A - Un circuit de gestion et de paiement complexe

Le circuit d'instruction et de paiement des bourses sur critères sociaux est complexe. Il fait en effet intervenir quatre acteurs : les crédits sont gérés par les recteurs d'académie ; les demandes sont instruites par les CROUS ; le paiement est assuré par les directions régionales des

finances publiques (DRFIP) ; les établissements d'enseignement supérieur sont chargés de contrôler l'assiduité des étudiants boursiers.

Les bourses sur critères sociaux

Les boursiers sont répartis en neuf échelons, les échelons 0 *bis* à 7 ouvrant droit à une bourse et l'échelon 0 permettant seulement d'être exonéré des frais de scolarité et de la cotisation à la sécurité sociale étudiante. La répartition des étudiants entre les échelons dépend des ressources du foyer, de l'éloignement entre le domicile et le lieu d'études et du nombre d'enfants à charge.

La mise en place du « dossier social étudiant » unique (DSE)²³⁸ à partir de 2008 s'est accompagnée de la mensualisation du versement des bourses. Le traitement des demandes s'est amélioré, grâce à l'interfaçage des logiciels des CROUS et des établissements d'enseignement supérieur, et la date du premier versement a été avancée au mois de septembre.

L'obligation d'assiduité, qui est la contrepartie du bénéfice des bourses, est inscrite dans le décret du 16 avril 1951 relatif au paiement des bourses d'enseignement supérieur. Une circulaire annuelle du ministère précise qu'elle s'étend aux examens et aux cours, mais aussi aux travaux dirigés (TD), travaux pratiques (TP) et stages obligatoires, sous peine pour l'étudiant de devoir reverser sa bourse.

Les CROUS, qui sont identifiés par les étudiants comme leurs interlocuteurs de référence, assurent en pratique une partie des missions du rectorat, à commencer par la préparation des décisions d'attribution et la liquidation de la dépense. Le rôle des recteurs se limite souvent au mandatement des crédits et à la signature des courriers préparés par les CROUS. Cette organisation déresponsabilise aussi les établissements d'enseignement supérieur.

B - Un contrôle d'assiduité à renforcer

1 - Des pratiques hétérogènes et peu efficaces

En cours d'année universitaire, les CROUS transmettent aux établissements les listes des boursiers qui les concernent, qu'il appartient

²³⁸ Le DSE permet à l'étudiant, à travers une procédure unique, de faire chaque année une demande de bourse et de logement en résidence du CROUS.

aux établissements de retourner en désignant les étudiants non assidus aux cours ou aux examens. En pratique, la définition de l'assiduité varie entre les établissements d'enseignement supérieur et au sein même de chaque établissement.

Dans les classes préparatoires aux grandes écoles et les sections de techniciens supérieurs, le défaut d'assiduité se mesure le plus souvent en demi-journées ou en heures d'absence, avec des seuils variables²³⁹. Les pratiques sont encore plus hétérogènes dans les universités. Le contrôle de présence aux cours magistraux n'est jamais effectué, celui aux TD et TP relève des unités de formation et de recherche, et de nombreuses universités ne contrôlent que la présence aux examens.

La définition même de la présence aux examens est fluctuante : à tous les examens, à plusieurs, à un seul ou moyennant l'obtention d'une note supérieure à zéro. Certaines universités déclarent contrôler la présence aux TD et TP, alors que pour d'autres, il suffit à l'étudiant pour être considéré comme assidu de s'être présenté à un seul examen – y compris en rendant une copie blanche (cas relevé en Bretagne). Enfin, certaines universités ou composantes d'universités refusent toujours de faire remonter les absences des étudiants, situation relevée dans les académies de Paris ou Créteil.

Les divergences concernent aussi le nombre de mois de bourse que l'étudiant doit reverser lorsqu'il est déclaré non assidu. Les montants effectivement recouverts sont très faibles par rapport aux bourses versées²⁴⁰.

2 - Plusieurs pistes de réforme possibles

La situation actuelle introduit une inégalité de traitement entre les boursiers et encourage les fraudes. En l'absence de contrôle sérieux de la part des établissements, le ministère ne peut pas évaluer la proportion d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur dans le seul but de bénéficier d'une bourse. La mise en œuvre d'un réel contrôle d'assiduité comporte aussi un intérêt financier, dans la mesure où les montants

²³⁹ Dans l'académie d'Amiens par exemple, le critère de non assiduité varie entre 15 et 40 demi-journées d'absences non justifiées par semestre, ou entre 30 heures et 60 heures d'absence.

²⁴⁰ Les crédits récupérés dans le budget des académies représentent moins de 0,2 % des bourses versées en 2013. Trois CROUS ont indiqué ne jamais demander de reversement.

recouverts dans chaque académie peuvent être rendus disponibles pour payer de nouvelles aides.

Pour faire appliquer les dispositions de la circulaire, le ministère doit s'assurer que toutes les universités instituent un contrôle de présence aux TD et TP, en traitant à part les étudiants inscrits en contrôle terminal, en double diplôme ou qui suivent un enseignement à distance. Le contrôle de présence aux cours magistraux semble toutefois impossible à réaliser dans le premier cycle.

Une solution plus modeste, qui constituerait au moins un progrès par rapport à la situation actuelle, serait de limiter l'obligation d'assiduité à la présence aux examens, en définissant le taux de présence exigé. Une troisième piste consisterait à remplacer le contrôle de la présence par un contrôle des résultats, en imposant l'obtention d'un certain nombre de crédits ECTS (*European Credits Transfer System*) chaque semestre, ou encore une note minimale, même très basse, témoignant de la participation de l'étudiant aux cours²⁴¹.

III - Une offre de logement étudiant insuffisante et mal répartie

Le parc immobilier du réseau comprend 162 547 places, dont 84 435 en cités universitaires. Les CROUS proposent une offre variée allant de la chambre traditionnelle de 9 m² à des appartements plus modernes dotés du confort individuel, qui ouvrent droit à différentes aides au logement. Le réseau loge en moyenne 60 % d'étudiants boursiers, 25 % d'étudiants étrangers et 15 % de non boursiers. Les tarifs des logements sont fixés localement par le conseil d'administration de chaque CROUS. Les critères d'attribution sont réglementés au niveau national et prennent en compte, comme pour les bourses, des ressources des familles.

²⁴¹ La circulaire du ministère établit un lien entre aide sociale et réussite, mais de façon très atténuée. La 3^e année de bourse ne peut être accordée que si l'étudiant a validé au moins 60 crédits ECTS, deux semestres ou une année. Le *cursus* licence ne peut donner lieu à plus de cinq droits à bourse, et un étudiant ne peut utiliser que sept droits à bourse durant la totalité de ses études supérieures.

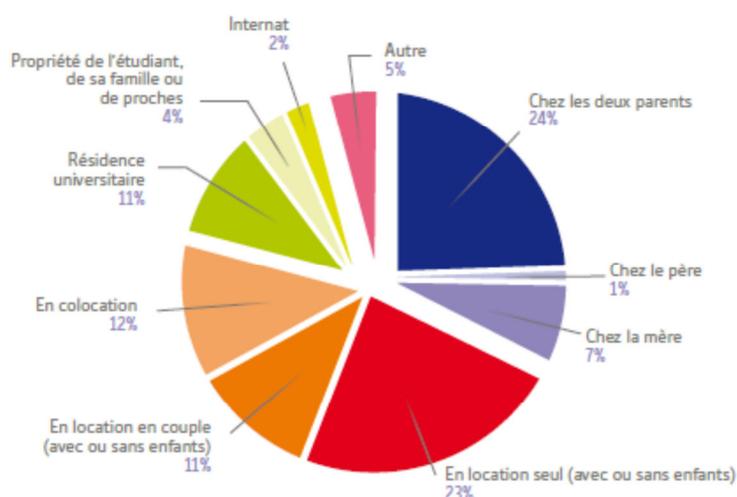
A - Une faible part des étudiants logés par les CROUS

1 - Un décalage croissant entre l'offre de logement social et la démographie étudiante

Depuis les années 1960, on constate un décalage progressif entre l'offre de logement proposée par les CROUS et l'évolution de la population étudiante. En 1960, 35 % des étudiants des universités étaient logés dans les cités universitaires. Dans les années 1980, 50 000 places ont été construites par des organismes HLM et gérées par les CROUS, alors que la population étudiante doublait durant cette même période. Depuis la fin des années 1990, seuls 7 % des étudiants sont logés par les CROUS.

Comme l'indique la dernière enquête de l'Observatoire de la vie étudiante, le premier mode de logement des étudiants en France reste le parc privé, le domicile parental arrivant en deuxième position. Seuls 11 % des étudiants logent en résidence universitaire, qu'elle soit publique ou privée.

Graphique n° 2 : les modes de logement des étudiants en France



Source : enquête « conditions de vie des étudiants 2013 ». Observatoire de la vie étudiante

2 - Un bilan contrasté du plan « Anciaux »

Pour remédier à la pénurie de logements et à la vétusté de certaines résidences, un premier plan gouvernemental faisant suite au rapport sur le logement étudiant élaboré en 2004 par le député Jean-Paul Anciaux, a fixé deux objectifs au réseau des CROUS : construire 5 000 logements neufs par an et réhabiliter 7 000 places par an durant dix ans. En 2012 un nouveau plan gouvernemental, intégré à la loi du 18 janvier 2013 pour la mobilisation du foncier public en faveur du logement social, a fixé un objectif de création de 8 000 places par an, soit 40 000 logements étudiants sur cinq ans, pour l'ensemble des opérateurs conventionnés.

L'évolution du parc n'a pas suivi le rythme annoncé. Entre 2004 et 2013, 26 368 places ont été créées, soit une moyenne annuelle de 2 637 places, loin de l'objectif initial de 5 000 places par an²⁴². La construction de logements s'est toutefois accélérée depuis 2007.

De la même manière, les réhabilitations ont pris du retard par rapport aux objectifs fixés au réseau des CROUS (70 000 chambres

²⁴² Données du CNOUS, base de données « suivi du plan Anciaux ».

réhabilitées en dix ans, soit 7 000 par an). En 2013, le total des réhabilitations effectuées s'élève à 50 553 places. Ce bilan contrasté s'explique par la rareté du foncier dans certaines régions, des difficultés dans la coordination des acteurs locaux, mais aussi par une concurrence accrue des opérateurs publics et privés du logement étudiant.

3 - Un développement de l'offre publique et privée

Les CROUS sont confrontés à la concurrence d'opérateurs publics et privés, qui ne sont pas soumis aux mêmes contraintes et n'accueillent pas le même public. Cette concurrence est particulièrement forte en Île-de-France, notamment en matière de maîtrise du foncier.

Les bailleurs sociaux interviennent dans le secteur du logement étudiant. Le ministère chargé du logement a ainsi financé en moyenne 5 716 logements sociaux étudiants par an depuis 2007, dont la moitié seulement est gérée par les CROUS.

Les résidences de services privées se sont aussi fortement développées. Depuis le début des années 1990, plus de 120 000 logements ont été créés. Ces résidences ont bénéficié de dispositifs de défiscalisation très favorables, parmi lesquels le dispositif « Censi-Bouvard »²⁴³.

Les bailleurs privés peuvent accueillir un public plus diversifié que les CROUS pour rentabiliser leurs résidences (accueil temporaire de publics non étudiants ou de jeunes travailleurs). Ils n'ont pas à appliquer un tarif social, et la généralisation des aides au logement à presque tous les étudiants sécurise leurs ressources. Enfin, les dispositifs de défiscalisation ne s'accompagnent d'aucune obligation de construction dans les zones déficitaires en logement.

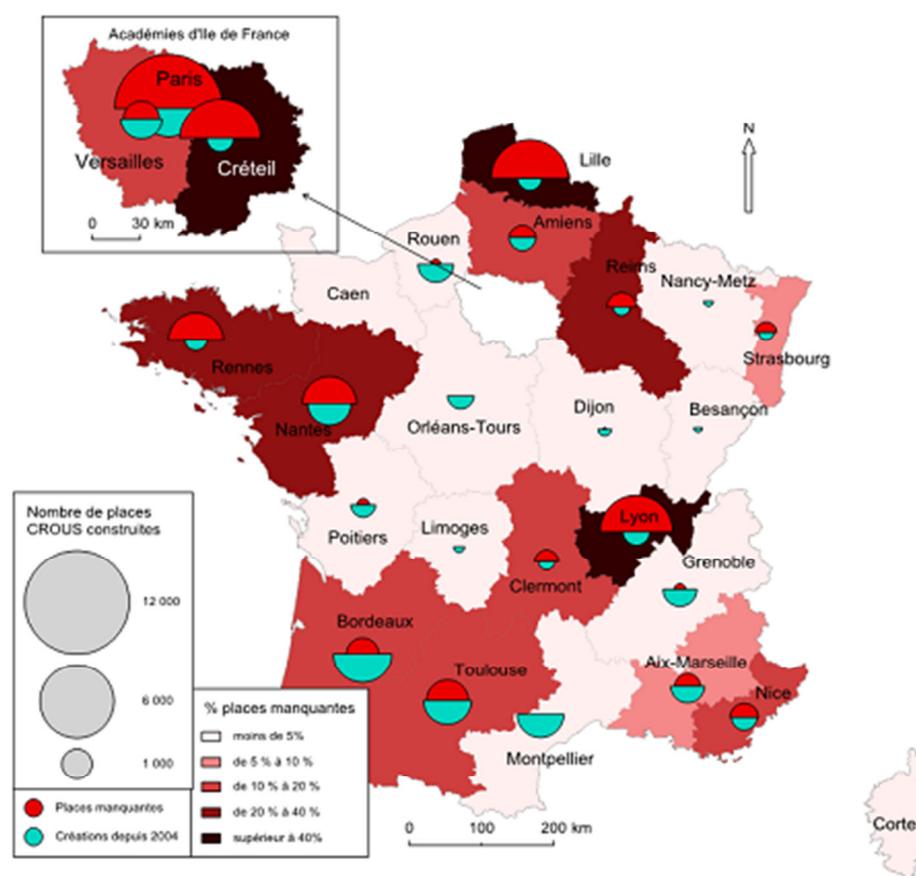
B - De fortes inégalités territoriales

Au regard de la démographie étudiante et des objectifs du réseau, l'offre de logement des CROUS semble insuffisante, alors que les

²⁴³ Dispositif accordant une réduction d'impôt aux contribuables qui investissent dans certaines résidences (résidence de tourisme, pour étudiants ou pour personnes âgées ou handicapées avec services).

investissements réalisés depuis 2004 n'ont pas été réservés aux zones déficitaires.

Carte n° 2 : le besoin de logements étudiants en France (fin 2013)



Source : Cour des comptes, d'après données du CNOUS

Les académies fortement déficitaires restent celles de Paris, Créteil, Lyon et Lille, qui étaient déjà identifiées comme prioritaires dès 2004. L'analyse de l'offre de logement rapportée au nombre d'étudiants et de boursiers fait ressortir de fortes disparités, les plus grands pôles universitaires accusant les déficits d'offre les plus importants²⁴⁴. Les plans

²⁴⁴ Le besoin en logement étudiant par académie est l'écart entre l'objectif fixé aux CROUS, qui est de loger 10 % des étudiants et 30 % des boursiers, et le nombre de places offertes au 31 décembre 2013.

d'investissement n'ont pas permis de corriger les inégalités territoriales. Ainsi, en 2013 le CROUS de Paris disposait d'une offre de logement proche de celle du CROUS de Rouen, qui accueille six fois moins d'étudiants. Au 31 décembre 2013, le CROUS de Paris dispose de 5 534 places pour 327 437 étudiants et le CROUS de Rouen de 5 350 places pour 54 668 étudiants.

De la même manière, le nombre de logements disponibles dans l'académie de Créteil (4 478 places), qui accueille la plus forte proportion d'étudiants défavorisés, est proche de celui des académies de Caen (4 594 places) ou Poitiers (4 416 places). Les constructions nouvelles des CROUS de Créteil, Lyon et Lille ne représentent que 8 % du nombre de places construites depuis 2004²⁴⁵, alors que des résidences nouvelles ont été construites dans des zones moins déficitaires²⁴⁶ ou sur des sites éloignés des pôles universitaires. La situation financière de certains CROUS a parfois été un obstacle à la réalisation de nouvelles opérations.

**De fortes inégalités territoriales dans l'accès au logement :
l'exemple du CROUS de Créteil**

Le CROUS de Créteil accueille 133 000 étudiants dont une forte proportion d'étudiants relevant des échelons de bourses les plus élevés et une part importante d'étudiants étrangers. Alors que les besoins sociaux de cette académie sont importants, il compte moins de logements que les CROUS de taille équivalente (4 478 places contre 9 879 places pour les 122 000 étudiants de Toulouse, 8 473 places disponibles pour les 118 000 étudiants de Nantes).

Il connaît par ailleurs des difficultés financières récurrentes. Malgré les nombreux audits et plans de redressement, son fonds de roulement comptable reste négatif depuis dix ans. Ses résultats financiers entraînent une absence de marge de manœuvre en investissement et une interdiction de recourir à l'emprunt. Les recettes d'hébergement du CROUS sont limitées par la situation sociale des étudiants de l'académie. Entre 2008 et 2013, 5,2 M€ ont été admis en non-valeur au titre des loyers irrécouvrables.

²⁴⁵ Le nombre de places totales construites dans ces trois académies est de 2204 de 2004 à 2014.

²⁴⁶ Le CROUS d'Amiens a augmenté son parc de 21 % depuis 2004 ; le CROUS de Rouen de 26 %. Dans une zone tendue en termes d'offre de logement comme l'académie de Créteil, certaines résidences construites depuis 2004 au Pré saint Gervais, à Bondy, dans le secteur du sud Seine et Marne et de Sénart sont éloignées des grands pôles universitaires de l'académie.

Les situations de maintien illégal dans les lieux étaient nombreuses (jusqu'à 800), des résidences ont été squattées (dont celle de Cachan en 2006). La localisation à l'intérieur ou à proximité de zones urbaines sensibles a parfois entraîné un certain nombre de dégradations, d'intrusions ou d'occupations illégales. Afin d'y remédier, le CROUS finance aujourd'hui sur ses ressources propres des prestations de sécurité pour un montant annuel estimé à 800 000 €. Compte tenu de l'insécurité régnant dans le quartier, il a décidé de quitter le site de la « résidence du Palais » à Créteil.

Les coûts de construction en Île-de-France ont par ailleurs fortement augmenté depuis 2007 et sont supérieurs à ceux constatés en province. Le contexte de la construction de logement social est fortement concurrentiel et le soutien financier des collectivités territoriales est aussi moins important que dans d'autres régions. L'ensemble de ces facteurs expliquent qu'aujourd'hui le CROUS de Créteil ne loge que 3 % des étudiants de l'académie. L'établissement a très nettement redressé la gestion de ses résidences mais peine encore aujourd'hui à développer son parc.

L'exemple de Créteil, qui aurait dû être une académie prioritaire, montre que l'existence d'un réseau d'établissements pilotés au niveau national ne garantit pas une égalité d'accès aux services de la vie étudiante. Des subventions exceptionnelles ont été versées, mais une réflexion plus large doit être menée sur la péréquation des ressources du réseau en fonction des besoins sociaux et des situations locales particulières.

Cependant, certains CROUS, qui présentaient un parc insuffisant et vétuste en 2004, ont su mener de front des programmes de réhabilitation et des projets de constructions neuves. Le CROUS de Bordeaux a ainsi créé 3 754 places en dix ans, tout en maintenant ses équilibres financiers. Il a bénéficié du soutien financier des collectivités territoriales, au premier rang desquelles la région, mais il a aussi diversifié les types de montage et procédé à un programme de démolitions-reconstructions plutôt qu'à de simples réhabilitations. Enfin, l'action du CROUS de Bordeaux s'est fondée sur une coordination des acteurs locaux et de leurs financements à travers le contrat de projets État-Région et sur une analyse fine des besoins par ville universitaire, réalisée dès 2005 par la région. La montée en puissance de l'intervention des collectivités territoriales et de leurs financements, sur la base de diagnostics territoriaux, a été un élément déterminant pour le développement du logement étudiant dans cette académie.

C - Un équilibre financier fragile

L'objectif du réseau est d'équilibrer financièrement l'activité d'hébergement. Le chiffre d'affaires de l'hébergement a augmenté de 30 % entre 2008 et 2013, passant de 328,6 M€ à 428,2 M€. Si l'équilibre financier de l'activité s'est amélioré grâce aux nouvelles constructions et réhabilitations, dix-huit CROUS dégagent encore un déficit d'exploitation en 2013. Le réseau reste par ailleurs très dépendant des aides au logement et connaît plusieurs difficultés.

1 - Un mode de financement dépendant des aides au logement

Les logements sont attribués sous condition de ressources, en fonction de la demande. Les boursiers représentent en moyenne 60 % des étudiants logés, mais les CROUS accueillent aussi 15 % d'étudiants non boursiers et 25 % d'étudiants étrangers. L'équilibre de l'activité dépend fortement des aides au logement (ALS ou APL), aides personnelles versées sous conditions de ressources aux étudiants et destinées à limiter le montant du loyer restant à leur charge. Ces aides versées directement aux CROUS par les caisses d'allocations familiales pour le compte des bénéficiaires représentent 30 % à 50 % du chiffre d'affaires des établissements contrôlés par la Cour. Dans les résidences réhabilitées, la hausse des loyers est compensée par un montant plus élevé d'ALS, qui limite l'effort financier supplémentaire de l'étudiant.

2 - Des relations déséquilibrées avec les bailleurs sociaux

Le parc des CROUS comprend, en dehors des chambres et studios en cité universitaire traditionnelle, des logements en résidences HLM conventionnées qui se sont développés à partir des années 1980. Ces logements sont construits par des bailleurs sociaux sur des terrains d'État, à travers des procédures de baux emphytéotiques ou d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public. Les bailleurs sont alors propriétaires de la résidence, le CROUS acquittant un loyer comprenant le remboursement de l'emprunt contracté par le bailleur, des frais de gestion ainsi qu'une provision pour grosses réparations. À la fin de la convention, une fois le remboursement de l'emprunt terminé, l'État peut devenir propriétaire de la résidence, en général au bout de 25 à 35 ans.

Cette procédure permet au CROUS de ne pas assumer la maîtrise d'ouvrage des opérations, mais ne transfère pas le risque financier en cas de chute du taux d'occupation de la résidence. Dans ce type de montage les CROUS s'engagent sur des durées très longues, et doivent comptabiliser les loyers à venir comme des engagements hors bilan. Ils peinent aussi parfois à faire entretenir leurs résidences par les bailleurs sociaux propriétaires, alors même qu'ils leur versent une quote-part annuelle de redevance à cet effet, ce qui représente à terme un risque financier majeur pour le réseau.

Le réseau n'a par ailleurs pas mis en place une stratégie pour entretenir le patrimoine.

3 - L'enjeu du taux d'occupation

Le taux de vacance des logements étudiants est supérieur à celui des autres logements sociaux car ils ne sont pas occupés en continu, les étudiants ayant la possibilité d'abandonner leur chambre pendant les vacances d'été. Les nouveaux rythmes universitaires jouent également sur l'occupation des résidences. L'équilibre d'exploitation de l'hébergement dépend en effet de la capacité des CROUS à maintenir un taux d'occupation constant, alors que les stages et les séjours à l'étranger se développent et que les étudiants sont de plus en plus mobiles en cours d'année. Si les besoins en logement ne sont pas remplis dans les grandes villes étudiantes, l'enjeu est différent dans les villes moyennes où les CROUS sont souvent confrontés à la baisse des taux d'occupation en cours d'année. Plusieurs CROUS ont ainsi été amenés à abandonner des résidences pour maintenir leur équilibre financier²⁴⁷.

Le taux d'occupation est influencé par d'autres facteurs, comme l'état des chambres, leur éloignement par rapport aux pôles universitaires ou le loyer demandé. Il n'existe pas de politique tarifaire au sein du réseau, chaque CROUS étant libre de fixer ses tarifs, dans le respect des plafonds fixés par le ministère du logement pour les résidences conventionnées. Dans le cas des résidences construites par des bailleurs sociaux, les loyers ne sont pas déterminés en fonction des tarifs du marché privé ou de l'état du logement, mais dépendent du coût de la construction, de l'emprunt contracté par le bailleur et de la qualité du montage financier.

²⁴⁷ Les CROUS de Bordeaux, Aix-Marseille, Amiens, Besançon, Limoges, Lyon, Montpellier, Orléans-Tours, Toulouse ont résilié des conventions de gestion.

Si en Île-de-France et dans les grandes villes universitaires, les loyers proposés par les CROUS restent modérés, dans certaines villes moyennes, où la tendance est à la baisse des loyers de petites surfaces, les tarifs proposés par les CROUS peuvent être très proches du marché locatif privé (cas relevés au Creusot, à Auxerre, Périgueux, Pau ou encore Saint-Brieuc).

L'exemple des CROUS de Dijon, Créteil et Bordeaux

Dans l'académie de Créteil, sept résidences affichent un déficit d'exploitation en 2012 : Fontainebleau et Frida Khalo à Bobigny, Moissy, Boissy-Saint-Léger et les deux résidences de Créteil, enfin, la résidence internationale de Saint-Denis. Ces déficits s'expliquent selon les cas par un trop grand éloignement par rapport aux pôles universitaires, par des charges liées à la sécurisation des sites ou par une redevance élevée, comme à Créteil par exemple.

Dans l'académie de Dijon, de fortes différences existent entre les logements situés sur le campus dijonnais, qui ont une bonne rentabilité, et certaines résidences au Creusot ou à Auxerre, au déficit prononcé. Le taux d'occupation n'est qu'un des facteurs de ce déficit, les recettes devant aussi être comparées aux charges supportées par le CROUS et au loyer versé au bailleur social. En 2012 le CROUS compte ainsi deux locations très déficitaires à Auxerre, où les recettes ne couvrent pas les loyers versés au propriétaire ni les charges courantes.

Le CROUS de Bordeaux a dénoncé certaines conventions non rentables dans le cadre de locations simples, comme à Dax. Sur le secteur de Pau, des Pays de l'Adour et des Landes, le taux d'occupation baisse compte tenu du niveau des loyers proposés très proches de ceux du marché, de la concurrence de résidences privées et d'une demande étudiante moins élevée. Le logement des étudiants au domicile parental est en effet plus courant sur ces sites qui proposent beaucoup de formations de premier cycle.

Au vu de ces constats, il est donc essentiel pour le réseau de revoir l'ensemble des relations contractuelles avec les bailleurs sociaux propriétaires des résidences. Par ailleurs, le plan d'investissement pour le logement doit financer exclusivement les zones déficitaires et tenir compte d'une analyse locale de la couverture des besoins.

IV - La restauration universitaire : un déficit croissant

Contrairement aux bourses et au logement, la restauration est ouverte à tous les étudiants. Le prix du ticket, fixé au niveau national, est de 3,20 € depuis le 1^{er} août 2014 et donne droit à un repas complet. À côté des restaurants universitaires traditionnels (RU), les CROUS ont développé de nombreuses cafétérias dans les locaux universitaires. Dans certaines villes où les CROUS ne sont pas présents, les étudiants bénéficient également de repas servis dans des restaurants dits « agréés » (lycées, hôpitaux, foyers de jeunes travailleurs, etc.) contre le prix du ticket acquitté par l'étudiant et une subvention d'équilibre du CROUS.

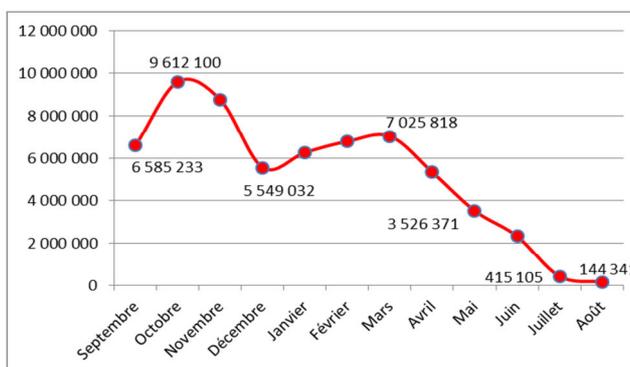
Le déficit de la restauration s'accroît, et est la principale cause des difficultés financières que rencontrent les CROUS.

A - Une fréquentation en baisse et de plus en plus saisonnière

La fréquentation des restaurants ne cesse de baisser. Le nombre d'équivalents-repas étudiants servis est ainsi passé d'environ 52,9 millions en 2008-2009 à 45,9 millions en 2013-2014²⁴⁸, et la part de la restauration dans les activités des CROUS diminue par rapport à l'hébergement. En 2012, la restauration (196 M€) ne représente que 32 % du chiffre d'affaires total des CROUS, contre 36 % en 2008. La hausse du prix du ticket de RU de 14 % en six ans (il valait 2,80 € en 2008) ne parvient pas à compenser la baisse de la fréquentation.

Les principales raisons tiennent à la fois à la préférence croissante des étudiants pour la restauration rapide au détriment du repas classique et à la modification des rythmes universitaires. Avec la mise en place du système licence-master-doctorat (LMD) et la semestrialisation des études, les cours à l'université s'interrompent dès la fin du mois d'avril, les mois de mai et juin étant occupés par les examens. Les CROUS réalisent désormais 70 % de leur chiffre d'affaires entre septembre et février.

²⁴⁸ Source : MENESR, *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*, 2014, p. 365.

Graphique n° 3 : équivalents-repas servis par mois en 2012-2013²⁴⁹

Source : Cour des comptes, d'après données du CNOUS

La semaine tend par ailleurs à se resserrer sur trois jours, avec des pauses méridiennes courtes qui occasionnent des files d'attente.

B - Une diversification des prestations sans réflexion préalable

Face à la baisse de la fréquentation, les CROUS orientent leurs efforts dans deux directions : la reconquête du public étudiant d'une part, à travers l'aménagement des structures et la diversification des prestations, et le démarchage de nouveaux publics d'autre part.

Pour limiter les files d'attente et diversifier l'offre, des stands de pâtes, grills, pizzas ou chaînes à thème ont été mis en place dans les restaurants traditionnels. Les cafétérias se sont fortement développées et d'autres formules innovantes sont expérimentées²⁵⁰. Ces évolutions s'accompagnent d'une diversification des tarifs qui n'est pas toujours bien acceptée par les associations étudiantes.

Les CROUS développent en parallèle des offres qui les mettent en concurrence avec la restauration privée. Afin de diversifier leurs publics,

²⁴⁹ L'équivalent repas s'obtient en divisant les recettes de la restauration par le prix du ticket de RU. Cet indicateur a une limite : le tarif étudiant étant inférieur aux tarifs de la restauration non étudiante, cela conduit à surestimer le nombre d'équivalents-repas de la restauration non étudiante.

²⁵⁰ Commande en ligne, « food trucks » mobiles ou épiceries de proximité, création d'unités centrales de production de sandwiches ou de plats à emporter et promotion de l'offre pour remédier au déficit d'image dont souffrent les CROUS.

ils proposent des prestations de type « traiteur » (pauses cafés, cocktails, buffets, livraison de plateaux repas...) destinées aux administrations ou aux entreprises. La restauration non étudiante et exceptionnelle progresse et représente 47 M€ en 2013, soit 24 % des recettes de la restauration. Les distributeurs automatiques apportent par ailleurs 6 M€ de recettes par an.

Ces activités éloignent les CROUS de leur mission historique. En outre, le choix d'investir le segment très concurrentiel de la restauration rapide, tout en maintenant la gestion en régie directe des structures, n'a donné lieu à aucune réflexion préalable sur son bien-fondé et son coût de gestion.

C - Des implantations lourdement déficitaires

En dépit des efforts déployés pour reconquérir le public étudiant, certains restaurants restent lourdement déficitaires, notamment dans les villes moyennes. Les universités ont eu tendance à créer des antennes délocalisées dans une logique d'aménagement du territoire, avec le soutien des collectivités territoriales. L'implantation d'unités de restauration a suivi, sans tenir compte d'un seuil minimum de fréquentation.

1 - Des structures surdimensionnées par rapport au besoin

Chaque contrôle a conduit la Cour à identifier une ou plusieurs structures de restauration dont le déficit contribue à dégrader la situation financière de l'activité.

Les restaurants du centre-ville de Rennes : une implantation dans une zone trop concurrentielle

Le CROUS de Rennes compte trois RU dans le centre-ville de Rennes. La Brasserie Hoche (179 places) est située à 500 mètres du RU Fougères (598 places), lui-même situé à 500 mètres du RU Duchesse Anne (470 places). Ces restaurants trop proches les uns des autres se font concurrence, et la fréquentation des RU Fougères et Duchesse Anne diminue tous les ans.

Le restaurant de Saint-Brieuc : une implantation trop éloignée des lieux d'étude

Ce RU de 380 places a été construit en 1995 dans les locaux d'une ancienne gare, située à plus d'un km de l'IUT et du campus universitaire qui regroupent la majorité des étudiants de la ville. Le restaurant a servi 53 500 équivalents-repas en 2013, contre 69 000 en 2008, soit une baisse de 22 %. Sa fréquentation est en déclin et son taux de couverture des dépenses par les ressources propres est le plus mauvais de Bretagne (45 %).

Les restaurants de l'académie de Créteil : des implantations adossées à des unités d'enseignement trop petites

Les unités de Villeteuse, Marne-la-Vallée, Saint-Denis, Bobigny, proches des grands pôles universitaires, enregistrent un nombre de passages en caisse en forte croissance, tandis que les sites de Seine et Bièvre, et de Fontainebleau voient leur fréquentation nettement diminuer. Certaines structures présentent même un nombre de passages en caisse inférieur à 11 000 par an. Tel est le cas notamment des RU de Montreuil, Tremblay-en-France et Torcy, de la cafétéria de l'IFSI, de la cafétéria « Val d'Europe » et du comptoir de l'Archipel.

Le restaurant du Creusot : une construction surdimensionnée par rapport au besoin

Au Creusot, troisième ville étudiante de Bourgogne, le CROUS gérait un RU situé à 15 minutes à pied des lieux d'enseignement et, de ce fait, peu fréquenté. L'ouverture en 2012 d'un nouveau restaurant, plus proche des lieux d'étude, a été soutenue par les collectivités territoriales. Son dimensionnement (250 places) a cependant été établi sur des hypothèses trop optimistes, avec un objectif de 500 à 550 repas par service.

Ces estimations reposaient également sur l'espoir de capter une clientèle non étudiante, alors que l'offre de restauration collective était déjà importante. Aujourd'hui, la fréquentation se situe autour de 200 repas par jour. Le surdimensionnement du restaurant occasionne des surcoûts que le CROUS doit assumer, car s'il a bénéficié de subventions d'investissement des collectivités pour construire le restaurant, il ne reçoit pas de subventions de fonctionnement. S'y ajoute le loyer de l'ancien restaurant, que le CROUS continue de payer.

2 - Des décisions trop longtemps différées dans les villes moyennes

Les restaurants traditionnels peuvent parfois être convertis en locaux multiservices intégrant une unité de restauration réduite, un espace associatif, des services courants ou un accueil administratif et social²⁵¹. Cependant, dans un contexte budgétaire contraint, l'État doit aussi envisager la fermeture des structures de restauration mal situées ou surdimensionnées. Or, si les CROUS ont abandonné un certain nombre de cafétérias non rentables, la fermeture de restaurants est beaucoup plus rare.

Des solutions existent pour mutualiser les capacités de production et maintenir une offre à tarif social dans les villes moyennes ou les petites villes, à travers des conventions passées avec d'autres organismes publics gérant de la restauration et facturant au coût marginal. En 2013, les 213 restaurants agréés par le réseau ont servi plus de 3,2 millions de repas, pour une dépense des CROUS de 4,14 M€. La subvention d'équilibre s'élève ainsi à 0,91 € en moyenne par repas, contre un coût moyen de 5,36 € pour un repas préparé au CROUS²⁵².

D - Un cadre d'emploi trop rigide des personnels ouvriers

Les CROUS emploient 8 021 personnels ouvriers en CDI²⁵³, dont 60 % travaillent dans la restauration. L'organisation du temps de travail est encadrée par des « dispositions applicables aux personnels ouvriers des œuvres universitaires et scolaires » (DAPOOUS). Le temps de travail journalier peut être modulé (entre cinq et dix heures par jour), mais le temps de travail hebdomadaire doit être compris entre 32 et 43 heures. Or, les variations de fréquentation des restaurants universitaires sont beaucoup plus importantes. Le réseau des CROUS est aussi l'un des rares

²⁵¹ Le CROUS de Bordeaux conduit ainsi un projet de restructuration d'un ancien restaurant universitaire en espace multi-services sur le campus bordelais. Il en va de même pour les CROUS de Grenoble et Montpellier.

²⁵² Ce coût moyen est par ailleurs incomplet. Les calculs effectués par la Cour pour le CROUS de Dijon ont ainsi fait apparaître un coût plus proche de 7,25 € par repas, au lieu des 6,23 € affichés par l'établissement.

²⁵³ ETP au 31 décembre 2013.

secteurs de la restauration collective où les agents travaillent à temps complet, avec des métiers très segmentés²⁵⁴.

Face à une activité de plus en plus cyclique et un cadre d'emploi rigide, les CROUS développent des emplois précaires. Le nombre total d'agents en contrats à durée déterminée (CDD) est passé de 1 239 ETP en 2008 à 1 482 ETP en 2013. Le développement des CDD peut profiter à l'emploi étudiant, comme cela a été constaté à Bordeaux ou à Créteil. Mais ce n'est pas systématique et au niveau de l'ensemble des CROUS, le recours à l'emploi étudiant baisse – les CDD étudiants ne représentent que 681 ETP en 2013, contre 721 ETP en 2008²⁵⁵.

Pour freiner cette tendance, il est indispensable d'assouplir le cadre de gestion des personnels ouvriers en autorisant le recrutement d'agents à temps incomplet, en réduisant le nombre de fiches-métiers et en développant la polyvalence entre les activités d'hébergement et de restauration. Le recours systématique à la gestion en régie directe, au moment où les CROUS développent des activités de restauration rapide et de traiteur, doit aussi être remis en question.

V - Une réorganisation nécessaire

Il ressort des contrôles de la Cour que l'existence d'un réseau d'établissements publics nationaux ne garantit pas un égal accès aux services de vie étudiante. L'offre de logement reste inégalement répartie sur le territoire. Le contrôle d'assiduité des étudiants boursiers est hétérogène. Les situations financières des CROUS sont disparates et certains établissements en difficulté ne peuvent garantir le même niveau de services.

Le réseau peine aussi à s'adapter aux mutations de l'enseignement supérieur. L'année universitaire s'est raccourcie et les étudiants sont devenus plus mobiles en raison du développement des stages et des séjours à l'étranger. Les besoins ont donc évolué, tandis que l'organisation et les modes de gestion du réseau sont restés inchangés. Face à des activités de plus en plus saisonnières, les CROUS privilégient toujours la régie directe et l'emploi de personnels à temps complet. La

²⁵⁴ On ne compte pas moins de 18 fiches-métiers pour les personnels de restauration.

²⁵⁵ Source : bilans sociaux consolidés du réseau.

faible capacité d'investissement du réseau limite ses possibilités d'adapter ses structures.

Dans le contexte actuel des finances publiques, l'organisation et les modes de gestion des CROUS doivent être adaptés pour dégager des économies de fonctionnement.

A - Réformer les modes de gestion et dégager des économies d'échelle

1 - Des situations financières préoccupantes

Les dépenses de fonctionnement des CROUS augmentent plus vite que leurs recettes et leur résultat a été divisé par deux en cinq ans, passant de 34 M€ en 2008 à 17 M€ en 2013. L'hébergement et la restauration sont deux activités distinctes, qui répondent à des logiques économiques différentes, mais l'équilibre budgétaire des CROUS est global. L'excédent de l'hébergement est donc absorbé par le déficit de la restauration, ce qui menace à terme la capacité du réseau à investir et à entretenir son patrimoine, y compris les résidences étudiantes.

Tableau n° 3 : évolution du budget consolidé du réseau (en M€)

	2008	2013	Evolution 2013/2008
Dépenses de fonctionnement			
Personnel	397,07	429,46	8%
Fonctionnement	490,25	686,34	40%
Total dépenses	887,32	1 115,80	26%
Recettes de fonctionnement			
Subventions de l'État	339,49	386,31	14%
Autres subventions	2,63	8,18	211%
Ressources propres et autres	579,59	738,58	27%
Total recettes	921,71	1 133,07	23%
RESULTAT	34,39	17,28	-50%

Source : Cour des comptes, d'après Rapports annuels de performances 2008-2013

La consolidation des données cache en outre des disparités. Depuis 2008, sept CROUS en déficit ont fait l'objet d'un plan de retour à l'équilibre (Antilles-Guyane, Clermont-Ferrand, Créteil, Grenoble, Limoges, Reims et Rennes). Plusieurs d'entre eux, en particulier Créteil et Antilles-Guyane, doivent en même temps accueillir une forte

proportion d'étudiants issus de milieux défavorisés. D'autres établissements, dont Paris, Bordeaux, Aix-Marseille ou Nantes, sont dans une situation financière plus confortable.

Les CROUS ont enfin contracté vis-à-vis des bailleurs sociaux des engagements hors bilan à hauteur de 1,12 Md€. Ceux-ci n'apparaissent pas dans les comptes des CROUS, mais entraînent des dépenses de remboursements annuels qui ont un impact sur leur équilibre financier. Ils peuvent donc être assimilés à de la dette indirecte.

2 - Réformer les modes de gestion

Pour garantir l'équilibre financier de l'hébergement, les règles de gestion des résidences doivent être assouplies. Les CROUS doivent notamment diversifier leurs publics et développer les courts séjours afin d'optimiser leurs taux d'occupation. L'accueil des publics extérieurs est actuellement encadré par une décision du CNOUS de 2011 et limité à la sphère de l'éducation nationale et de la fonction publique²⁵⁶.

En outre, les CROUS ne construisent généralement pas les résidences qu'ils gèrent, mais supportent l'intégralité du risque financier. Ils paient des frais de gestion élevés aux bailleurs propriétaires ainsi que des provisions annuelles pour l'entretien des résidences, sans que les travaux soient toujours effectués. Les bailleurs peuvent renégocier leurs prêts sans revoir en conséquence la redevance payée par les CROUS. Compte tenu des engagements hors bilan en jeu, les relations avec les bailleurs sociaux doivent être rééquilibrées.

Dans l'activité de restauration, secteur par essence concurrentiel, une réflexion doit être menée sur le mode de gestion des nouvelles structures, qui pourrait inclure, selon les sites, des coopérations avec d'autres collectivités publiques ou des délégations de service à des entreprises privées. La Cour a constaté qu'aucune étude comparative de coûts n'avait été menée en la matière²⁵⁷. La création de nouvelles

²⁵⁶ Fonctionnaires, stagiaires de la formation continue, associations et syndicats d'étudiants ou d'agents publics, passagers ou personnels d'entreprise ayant à traiter avec les CROUS ou les établissements d'enseignement supérieur, participants à des échanges internationaux, élèves en voyage scolaire.

²⁵⁷ Au sein du réseau, trois marchés avec des entreprises privées ont été recensés, pour un coût moyen par repas compris entre 5,14 € et 7,50 €. Ce prix est dans la fourchette du prix de revient en coûts complets des repas produits par les CROUS.

structures, compte tenu de leur poids pour le budget de l'État, devrait être revue sur la base de ce type d'études.

3 - Revoir l'organisation pour dégager des économies

L'organisation actuelle des CROUS, calquée sur le découpage académique, apparaît aujourd'hui déconnectée des bassins de vie universitaire. La réforme territoriale, qui est en projet, dessine une nouvelle organisation des territoires et des compétences des régions. S'agissant du monde universitaire, des fusions d'universités et des regroupements sont en cours. Dans ce contexte, le réseau des œuvres ne peut faire l'économie d'une réflexion sur sa propre organisation territoriale.

Les CROUS se sont déjà engagés dans des mutualisations de moyens. Six plateformes interrégionales d'achats ont été créées et le CNOUS travaille à la mise en place de marchés publics nationaux. Une plateforme d'instruction des dossiers de bourses commune à la région Île-de-France est également expérimentée depuis 2012.

À court terme, le regroupement de certains CROUS permettrait de dégager des économies sur les fonctions support des services centraux (finances, ressources humaines, immobilier) sans supprimer les accueils de proximité. Cette option concerne particulièrement les CROUS de Dijon et Besançon et ceux de Caen et Rouen, situés dans des académies où les universités se sont engagées dans un processus de regroupement interrégional. Un autre regroupement est envisagé entre les universités des régions Bretagne et Pays de la Loire, qui pourrait conduire à la fusion des CROUS de Rennes et Nantes.

Le contrôle du CROUS de Créteil a par ailleurs montré que les problématiques spécifiques à l'Île-de-France plaident pour une fusion des CROUS de Versailles, Paris et Créteil ou pour une mutualisation de leurs moyens, notamment en termes de logement étudiant. L'organisation des CROUS par académie, qui date de 1971, est devenue inadaptée alors que la gestion du logement et l'implantation de nouvelles résidences s'approprient à l'échelle régionale. Les difficultés structurelles des CROUS de Versailles et Créteil contrastent avec la situation financière très favorable du CROUS de Paris. De tels regroupements faciliteraient la péréquation des moyens et une coordination des stratégies de développement.

B - Vers un transfert des activités des CROUS

Deux pistes d'évolutions pourraient être explorées à plus long terme : confier les missions du réseau aux communautés d'universités et établissements (COMUE), ou décentraliser et confier les compétences des CROUS aux conseils régionaux à la suite de la nouvelle réforme territoriale.

Les régions s'impliquent dans le logement étudiant et gèrent déjà les personnels techniques, ouvriers et de services des lycées. Toutefois, l'élaboration d'un projet commun de vie étudiante au niveau des établissements d'enseignement supérieur peut seule permettre de développer une stratégie complète de réussite éducative et une vision globale des services rendus aux étudiants. La loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche va dans ce sens, en prévoyant l'élaboration d'un projet commun d'amélioration de la qualité de la vie étudiante dans chaque COMUE. Ce domaine reste toutefois au second plan par rapport aux coopérations qui se nouent en matière de recherche et de formation.

À l'heure actuelle, le calendrier universitaire a un impact sur l'équilibre économique de la restauration, mais les universités, qui n'ont pas la charge de cette activité, ne sont pas incitées à prendre les mesures propres à encourager la fréquentation des restaurants. Il en va de même pour le contrôle d'assiduité des étudiants boursiers, pour lequel les établissements d'enseignement supérieur sont déresponsabilisés.

L'imbrication des compétences en matière d'aide sociale et d'action culturelle nuit à la lisibilité de l'offre et crée des doublons. Le soutien aux associations étudiantes est pris en charge à la fois par les services d'action culturelle des CROUS et par les universités à travers le Fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes (FSDIE). En matière d'action sociale, les CROUS gèrent un fonds national d'aide d'urgence et emploient 175 assistantes sociales. Les universités disposent de leurs propres services sociaux, qui peuvent être ou non regroupés avec ceux des CROUS en services communs. Une part du FSDIE peut être affectée à de l'aide d'urgence, sans coordination avec les versements effectués par les CROUS.

Enfin, l'amélioration de l'accueil des étudiants étrangers passe par une bonne coordination entre les universités, Campus France et le réseau des œuvres, qui loge 25 % d'étudiants étrangers dans son parc et qui a conservé des services « étudiants internationaux » dans les CROUS de

taille importante comme Paris, Lyon, Aix-Marseille, Lille ou Bordeaux et des « cellules internationales » dans les établissements de taille moyenne.

Une fois les regroupements stabilisés, l'intégration des activités des CROUS au sein des communautés d'universités et établissements permettrait de mieux contrôler l'assiduité des boursiers, de supprimer les doublons inutiles, et d'offrir un interlocuteur unique aux étudiants.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les CROUS peinent à s'adapter aux nouveaux rythmes universitaires et l'organisation en réseau ne garantit pas un égal traitement des étudiants sur le territoire. Le contrôle d'assiduité, qui est la contrepartie du bénéfice des bourses, est notamment conduit de façon inefficace et inéquitable.

En matière de logement étudiant, les CROUS ont développé leur parc mais l'offre est insuffisante et mal répartie et l'équilibre financier de cette activité reste fragile. La restauration universitaire est devenue une prestation coûteuse, dont le déficit s'accroît. Le cadre national de gestion des personnels ouvriers n'est plus adapté au caractère cyclique de la restauration, et conduit les CROUS à créer des emplois précaires.

À long terme, seule une meilleure implication des établissements d'enseignement supérieur et de leurs groupements peut conduire à l'élaboration d'une conception globale des services rendus aux étudiants sur un même territoire.

Le déficit de la restauration et l'équilibre fragile de l'hébergement nécessitent toutefois des réformes structurelles à court terme. Ces constatations conduisent la Cour en conséquence à formuler les recommandations suivantes :

- 1. réformer la définition et la mise en œuvre du contrôle d'assiduité des étudiants boursiers ;*
 - 2. concentrer les nouvelles constructions de résidences universitaires sur les zones déficitaires ;*
 - 3. revoir les relations contractuelles avec les bailleurs sociaux pour assurer l'entretien du patrimoine ;*
 - 4. fermer les installations d'hébergement et de restauration trop peu fréquentées ;*
 - 5. assouplir le cadre de gestion des personnels ouvriers ;*
 - 6. fusionner les CROUS d'Île-de-France.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	469
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget auprès du ministre.....	473
Réponse du président de la conférence des présidents d'Université.....	474
Réponse du directeur du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)	478
Réponse du directeur du CROUS d'Aix-Marseille.....	494
Réponse du directeur du CROUS d'Amiens-Picardie	498
Réponse de la directrice du CROUS d'Antilles Guyane	499
Réponse de la directrice du CROUS de Besançon	499
Réponse du directeur du CROUS de Bordeaux	499
Réponse de la directrice du CROUS de Caen.....	499
Réponse du directeur du CROUS de Clermont-Ferrand.....	499
Réponse du directeur du CROUS de Versailles.....	500
Réponse commune des CROUS de Créteil-Paris-Versailles	505
Réponse du directeur du CROUS de Grenoble.....	515
Réponse du directeur du CROUS de La Réunion.....	519
Réponse du directeur du CROUS de Lille	519
Réponse du directeur du CROUS de Lyon Saint-Étienne	519
Réponse du directeur du CROUS de Montpellier.....	519
Réponse du directeur du CROUS de Nantes	520
Réponse de la directrice du CROUS d'Orléans-Tours	520
Réponse du directeur du CROUS de Rouen	520
Réponse de la directrice du CROUS de Toulouse-Midi-Pyrénées	520

Destinataires n'ayant pas répondu

Directeur du CROUS de Corse
Directeur du CROUS de Dijon
Directeur du CROUS de Limoges
Directeur du CROUS de Nancy-Metz
Directeur du CROUS de Nice
Directeur du CROUS de Poitiers
Directeur du CROUS de Reims
Directeur du CROUS de Rennes
Directeur du CROUS de Strasbourg

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

Je souhaite en premier lieu rappeler les progrès réalisés et les résultats obtenus par le réseau des œuvres tant en matière d'efficacité et d'efficience qu'en matière de services rendus aux étudiants dont faisaient état les précédents rapports de la Cour. Il a géré avec efficacité :

- l'augmentation importante du nombre des boursiers, qui sont passés de 527 090 en 2008 à 640 950 en 2013, tout en améliorant les délais d'instruction des dossiers et de mise en paiement des bourses ;

- quatre réformes des aides aux étudiants, sur la période 2008 à 2014 ;

- la mutualisation entre les CROUS notamment en matière d'achat, de norme de construction de résidence et de partage d'un système d'information modernisé, qui a été source d'économies.

Par ailleurs, le rapport indique que « le ministère ne formule pas d'orientation stratégique pour le réseau des CROUS, ni pour la vie étudiante ».

Or, mon département ministériel a donné ces derniers mois des orientations stratégiques aux établissements d'enseignement supérieur et au réseau en matière de politique de santé, de développement de l'engagement étudiant, de développement des pratiques culturelles des étudiants, de développement de l'emploi étudiant ou de politique d'aide sociale.

En outre, il a fait inscrire dans la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche (articles L. 718-4 et L. 718-5 du code de l'éducation) que, sur un territoire donné, les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du MENESR et les organismes de recherche partenaires coordonnent leur offre de formation et leur stratégie de recherche et de transfert. Cette coordination porte également sur la vie étudiante. L'établissement d'enseignement supérieur chargé d'organiser la coordination territoriale élabore avec le réseau des œuvres universitaires et scolaires un projet d'amélioration de la qualité de la vie étudiante et de promotion sociale sur le territoire, en associant l'ensemble des établissements partenaires.

Pour accompagner cette démarche, le ministère a adressé une note méthodologique aux établissements en leur rappelant que la vie étudiante doit être entendue dans une acception globale : la restauration, le logement, la politique sociale et de santé, les projets relatifs à

l'amélioration des rythmes étudiants (quotidien, avec la pause méridienne, comme hebdomadaire et annuel), au transport, aux pratiques culturelles et sportives ou encore le développement de la participation et de l'engagement étudiants.

Par ailleurs, la diversité de la population estudiantine doit amener les établissements à intégrer dans leur projet les étudiants en situation de handicap et les étudiants étrangers.

S'agissant des missions du CNOUS, celles-ci ne sont, comme le relève la Cour, qu'imparfaitement précisées par le décret n°87-155 du 5 mars 1987 relatif aux missions et à l'organisation des œuvres universitaires. Une clarification des missions est donc nécessaire et le MENESR réécrira, d'ici à la fin de l'année 2015, le décret du 5 mars 1987. Le CNOUS sera clairement investi d'une mission de pilotage du réseau : coordination des CROUS, fixation des objectifs, répartition des moyens et évaluation des résultats.

La Cour présente l'hypothèse d'un transfert des activités des CROUS vers les communautés d'universités et d'établissements (COMUE), voire une décentralisation vers les régions. De tels transferts seraient en contradiction avec la recherche d'économies d'échelle par l'affirmation du pilotage renforcée du CNOUS sur le réseau, la mutualisation des marges, voire la fusion de certains CROUS. En revanche une meilleure coordination avec l'ensemble des acteurs de la vie étudiante est nécessaire au bénéfice des étudiants. C'est dans cet esprit que la loi du 22 juillet 2013 a prévu que les établissements d'enseignement supérieur, une fois regroupés par site, élaborent et mettent en œuvre avec le réseau des œuvres, en y associant les collectivités, un schéma directeur de la vie étudiante.

Les recommandations formulées par la Cour en conclusion de son projet d'insertion appellent de ma part les observations suivantes.

S'agissant de l'assiduité des étudiants boursiers, elle a fait l'objet d'observations dans les différentes études conduites ces dernières années sur le système des aides directes aux étudiants. Plusieurs rapports, dont le rapport de 2006 de la mission d'audit de modernisation sur la gestion des bourses de l'enseignement supérieur, le rapport CIMAP de 2013 sur les aides sociales et fiscales en faveur des étudiants, le rapport d'audit sur le processus d'allocation et de comptabilisation des bourses de l'enseignement supérieur et le rapport de la Cour sur les comptes et la gestion du CNOUS, soulignent les dysfonctionnements liés aux contrôles de l'assiduité, l'hétérogénéité de l'application des règles, l'inefficacité de certains contrôles et une disparité dans les remboursements des indus.

Le ministère a adressé un courrier à l'ensemble des recteurs et vice-recteurs le 21 juillet 2014 afin de leur rappeler les enjeux d'un contrôle d'assiduité efficient tout au long de l'année et de mettre en place un contrôle de l'inscription pédagogique des étudiants au début du premier semestre : tout étudiant n'ayant pas procédé à son inscription pédagogique à la date qui leur semblera la plus pertinente (au plus tard avant la fin du premier semestre de l'année universitaire) compte tenu des pratiques des établissements devra voir le paiement de sa bourse immédiatement suspendu de façon à limiter les paiements indus et des ordres de reversement portant sur plusieurs mensualités.

Des réunions sont prévues avec les maîtrises d'œuvre des applications gérant d'une part, la scolarité des étudiants et, d'autre part, les demandes de bourse afin d'organiser une meilleure communication entre elles et d'assurer une information immédiate du CROUS en cas de manquement d'un étudiant boursier à son obligation d'assiduité.

Quant à la préconisation de « concentrer les nouvelles constructions de résidences universitaires sur les zones déficitaires », la principale préoccupation du MENESR en matière de logement étudiant est de combattre la pénurie dans les zones de tension (académies déficitaires privilégiées), en construisant de nouveaux logements pour les étudiants et en développant de nouveaux mécanismes pour diversifier une offre répondant à l'ensemble des demandes.

Conformément à l'engagement du Président de la République, le Gouvernement a fixé un objectif de production de 40 000 places nouvelles pendant le quinquennat, prioritairement au sein des régions où le déséquilibre entre offre et demande de logements étudiants est le plus marqué.

Dans le cadre du plan « 40 000 logements », le parc des résidences universitaires des Crous est sollicité pour 30 000 de ces nouveaux logements qui se répartiront géographiquement en priorité dans les six régions où le déficit de logements par rapport au nombre d'étudiants est le plus fort : Île-de-France, Aquitaine, Provence-Alpes-Côte-D'azur, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais.

Dans chaque région, le préfet de région et le ou les recteurs d'académie ont été invités à mettre en place une instance de pilotage afin d'organiser la mutualisation des informations sur l'offre existante et la production de logements pour les étudiants ainsi que la mobilisation de toutes les parties prenantes du logement étudiant.

Enfin, il est à préciser que les obstacles à la réalisation de nouvelles opérations de construction ne tiennent pas à la situation

financière des CROUS, mais au désistement de certaines collectivités territoriales pour le logement étudiant et à la lenteur de certains processus de délivrance des autorisations de construire.

Le MENESR prendra en considération les deux recommandations visant à « revoir les relations contractuelles avec les bailleurs sociaux pour assurer l'entretien du patrimoine » et à « assouplir le cadre de gestion des personnels ouvriers » lors de l'élaboration du contrat d'objectifs de l'opérateur.

S'agissant de la proposition de « fermer les installations d'hébergement et de restauration trop peu fréquentées », il est important de rappeler que le réseau des œuvres s'est engagé dans des réformes touchant à l'harmonisation de bonnes pratiques, l'optimisation et la mutualisation des achats alimentaires et des produits industrialisés, l'harmonisation des références, la professionnalisation des acteurs concernés, la mise en place de nouveaux modèles économiques et la rationalisation de la carte des restaurants universitaires (RU).

Une restauration diversifiée, répondant aux nouvelles attentes des étudiants ainsi qu'aux besoins d'autres composantes de la communauté universitaire, doit être développée.

Concernant la rationalisation de la carte des RU, il est actuellement procédé par le CNOUS à une analyse au cas par cas de la situation des structures de restauration dont le modèle économique est fortement et durablement déficitaire, la fréquentation étudiante faible, ou le coût de réhabilitation trop élevé. La fermeture de certaines de ces structures sera envisagée. En revanche, pour d'autres structures, plusieurs leviers devront être mobilisés afin de réduire fortement leur besoin de financement.

Enfin, sur la question de la fusion des CROUS d'Île-de-France, la mutualisation de certaines missions des CROUS franciliens est déjà effective. C'est ainsi qu'a été mise en place en Île-de-France une plateforme commune pour le dossier social étudiant, que les trois CROUS franciliens ont regroupé leurs achats de denrées alimentaires et qu'une approche conjointe sur le logement étudiant se met en place.

Plus globalement est actuellement à l'étude une mutualisation des fonctions supports entre certains CROUS métropolitains.

La nouvelle organisation territoriale de la République, actuellement en cours de configuration, aura des conséquences sur l'évolution du réseau des œuvres universitaires et scolaires et pourra entraîner des fusions.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET AUPRÈS DU MINISTRE**

Nous avons pris connaissance avec un grand intérêt de l'analyse et des propositions de la Cour. A cet égard, nous appuyons vos préconisations sur la nécessité d'une part, d'améliorer la cohérence et l'efficacité de l'organisation du réseau des œuvres, et, d'autre part, d'améliorer l'efficacité des activités des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS).

Tout d'abord, la Cour émet un certain nombre de recommandations relatives à l'évolution de la gouvernance et de l'organisation du réseau des œuvres. Il nous apparaît en effet essentiel que la politique de la ville étudiante s'adapte pleinement aux restructurations actuelles du secteur de l'enseignement supérieur, notamment à la création de communautés d'universités et d'établissements (COMUE). Toutefois, préalablement à toute réorganisation territoriale du réseau des œuvres, il nous semble nécessaire de renforcer le pilotage qui doit en être fait par le centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), ce qui sera fait à travers la rénovation du décret statutaire de l'établissement. Ce chantier actuellement en cours permettra d'assurer une vision consolidée de la situation financière du réseau et d'en améliorer sa gestion globale.

Cette réflexion ne devra toutefois pas se faire au détriment de la mise en œuvre rapide de rationalisations de sites déjà bien identifiés, comme vous le proposez d'ailleurs pour certains CROUS. Des analyses approfondies seront lancées dès 2015 pour étudier la faisabilité de certains rapprochements dont vous faites état à juste titre.

Nous souscrivons entièrement au diagnostic établi par la Cour sur la gestion des aides directes aux étudiants, suggérant en particulier le renforcement du contrôle d'assiduité des étudiants boursiers. Les pistes d'amélioration que vous présentez auront d'ailleurs vocation à être discutées avec le ministère, avec pour objectif une application dès la rentrée 2015.

Nous rejoignons également l'analyse apportée par la Cour sur les activités marchandes du réseau. Sur le logement étudiant, les efforts visant à améliorer l'équilibre financier de l'activité doivent être poursuivis pour d'une part, rénover les modalités de gestion des résidences étudiantes, et, d'autre part, rééquilibrer l'offre de logement sur le territoire, ce qui suppose à la fois de concentrer les constructions

nouvelles dans les zones déficitaires et de fermer les résidences trop peu fréquentées.

Sur la restauration étudiante, la nécessaire refonte de son modèle économique doit amener à envisager à la fois la mise en œuvre de nouveaux types de gestion (expérimentation, mutualisation) et la fermeture des structures déficitaires.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS D'UNIVERSITÉ

La CPU partage un certain nombre des recommandations émises par ce projet mais souhaite néanmoins apporter quelques précisions et éclairages complémentaires à ceux de la Cour.

Le réseau des œuvres universitaires et scolaires a fait de l'amélioration de son image un axe de son projet stratégique à l'horizon 2020. Il est incontestable qu'il reste du chemin à parcourir pour que l'image « vieillotte » des CROUS, soit complètement gommée.

Néanmoins, au quotidien, sur les campus, les établissements d'enseignement supérieur sont témoins des transformations engagées depuis plusieurs années par le réseau des œuvres : ces transformations permettent d'améliorer le service rendu à la communauté universitaire et de donner une nouvelle image des CROUS.

Je me permettrais de citer quelques exemples :

- la qualité de la restauration s'est nettement améliorée, les points de vente se sont diversifiés et adaptés aux attentes et aux besoins des étudiants comme des personnels des établissements ;*
- la politique de rénovation des résidences universitaires a été amplifiée et si, ainsi que le souligne la Cour, le bilan du plan "Anciaux" est contrasté le réseau n'en est pas le principal responsable ;*
- les activités de tutorat et d'accompagnement des étudiants vers la réussite académique ont été multipliées ;*
- de nouveaux services, utiles aux étudiants et en partenariat avec les universités ont été développés, tels que les espaces multi-services, les guichets d'accueil au sein des campus ou encore le développement des lieux culturels.*

Voici les sujets qui suscitent des observations de notre part :

- *CROUS et organisation territoriale*

La Cour invite, à juste titre, le réseau des œuvres à réfléchir à « son organisation territoriale ». Cette question a été évoquée entre la CPU et les directeurs de CROUS, réunis par le CNOUS, en septembre 2014.

Le contexte est effectivement propice à un tel questionnement avec la mise en place d'une nouvelle carte des régions et la création des communautés d'universités et d'établissements (COMUE) en application de la loi du 22 juillet 2013. La CPU estime que la lettre et l'esprit de la loi précitée doivent favoriser une convergence des stratégies des CROUS et des établissements d'enseignement supérieur. En effet le nouvel article L. 718-4 du code de l'éducation prévoit que "l'établissement d'enseignement supérieur chargé d'organiser la coordination territoriale (...) élabore avec le réseau des œuvres universitaires et scolaires un projet d'amélioration de la qualité de la vie étudiante et de promotion sociale sur le territoire. Ce projet doit présenter une version consolidée des besoins des établissements d'enseignement supérieur implantés sur le territoire en matière de logement étudiant, de transport, de politique sociale et de santé et d'activités culturelles, sportives, sociales et associatives".

La mise en place de schéma directeur de la vie étudiante implique de plus une concertation avec les collectivités territoriales des universités.

Cette rédaction suppose la coordination des stratégies des établissements d'enseignement supérieur organisée autour des COMUE ou regroupements d'universités d'une part et du réseau des œuvres universitaires d'autre part, coordination nécessaire à une plus grande efficacité des politiques de vie étudiante.

Ces rapprochements stratégiques devraient favoriser une réflexion approfondie notamment avant toute décision relative à l'ouverture ou au devenir de sites délocalisés ne permettant pas aux étudiants de bénéficier de dispositifs de vie étudiante bénéfiques à l'épanouissement et à la réussite académique ou difficiles à gérer par les CROUS. En effet, les CROUS devront être informés en amont des modifications d'implantation de formations, décidées en lien avec les évolutions de la carte des formations des établissements car si la décision autonome de création de formation ne saurait dépendre de la seule offre de services, le déficit d'anticipation et de coordination a en effet pu conduire à des décalages

entre l'offre de services par le réseau des œuvres et les besoins effectifs de certains étudiants.

Le rapport pose la question de la pertinence de l'organisation des CROUS par académie : cette question est en effet légitime à l'heure où les universités se regroupent en 25 ensembles sur le territoire national et où le nombre de régions est appelé à diminuer. Face à ce constat, il serait sans doute plus efficace d'envisager une organisation des CROUS en fonction des regroupements d'universités afin d'être en phase avec le potentiel universitaire des territoires.

- *Travail collaboratif entre CROUS et universités*

Au-delà de ces projets d'amélioration de la qualité de la vie étudiante, les évolutions récentes amènent les universités et les CROUS à approfondir leur travail commun.

On peut faire état de :

- *l'accord-cadre CPU/CNOUS signé en janvier 2013 qui propose des collaborations sur tous les sujets de vie étudiante et qui est appelé à être décliné au sein des territoires ;*
- *la constitution des regroupements territoriaux et la passation des premiers contrats de site qui conduisent les établissements d'enseignement supérieur à définir des projets stratégiques à l'échelle de ces regroupements. Visant la réussite académique, les politiques de vie étudiante forment un important volet de ces projets. D'ores et déjà plusieurs universités associent très étroitement les CROUS à ces réflexions, et cette dynamique de collaboration est en train de se diffuser dans tous les territoires ;*
- *le cahier des charges de l'appel à projets Idex/I-Site dans le cadre du PIA2 fait une place importante aux questions de vie étudiante : ceci favorise un travail partenarial entre CROUS et établissements, certains directeurs régionaux des œuvres présidant, par exemple, le groupe de travail « vie étudiante » dans la préparation des réponses des établissements d'enseignement supérieur à cet appel à projets.*

Opérateur de la vie étudiante, le réseau des œuvres est partie prenante du service public de l'enseignement supérieur. En effet, l'article L. 123-2 du code de l'éducation précise que le service public de l'éducation contribue à « l'amélioration des conditions de vie étudiante, à la promotion du sentiment d'appartenance des étudiants à la communauté de leur établissement, au renforcement du lien social et au développement des initiatives collectives ou individuelles en faveur de la solidarité et de l'animation de la vie étudiante ».

Dans ce cadre, le réseau des œuvres a développé les compétences utiles à la bonne réalisation de ces objectifs, en lien de plus en plus étroit avec les universités, notamment leur commission de la formation et de la vie universitaire. L'article L. 712-6-1 du code de l'éducation indique à ce titre que « la commission formation et vie universitaire du conseil académique (...) adopte les mesures de nature à améliorer les conditions de vie et de travail (...) notamment les mesures relatives (...) aux œuvres universitaires et scolaires ».

De plus, l'existence dans les universités et dans les CROUS de vice-présidents étudiants facilitent les échanges.

La CPU, au vu de la pluralité d'objectifs et de missions confiés aux établissements d'enseignement supérieur, se félicite qu'ils puissent disposer, à leurs côtés, d'un opérateur doté de compétences spécialisées. La question n'est pas de savoir si les CROUS doivent intégrer les universités mais comment les relations entre les deux peuvent être optimisées.

- *Universités et contrôle d'assiduité des étudiants boursiers*

Aujourd'hui les contrôles d'assiduité sont principalement réalisés à partir des étudiants présents aux examens. Le contrôle de l'assiduité qui relève de la responsabilité des établissements pose en premier lieu le problème de sa définition (présence aux examens ?, présence aux TD et aux TP?...). La définition de l'assiduité, et donc des modalités de son contrôle donnent effectivement lieu à des pratiques hétérogènes. L'enjeu est d'abord d'améliorer l'accompagnement pédagogique de tous les étudiants, car l'assiduité est une des conditions de leur réussite alors que l'absentéisme manifeste souvent une difficulté à s'intégrer au cursus.

L'impact sur le versement ou non des bourses n'est qu'une des facettes du problème, mais la CPU est favorable à ce que l'aide versée aux étudiants pour financer leur réussite ait pour contrepartie leur engagement dans un parcours studieux. Elle a engagé une concertation avec le ministère en vue de clarifier la définition de l'assiduité, les modalités de son contrôle et à favoriser la bonne information des CROUS, pour que ceux-ci, au bout de la chaîne, puissent traiter correctement et rapidement les dossiers des étudiants boursiers ne procédant pas à leur inscription pédagogique ou ceux des étudiants n'assistant pas aux examens.

- *Universités, CROUS et rythmes universitaires*

Les rythmes étudiants sont corrélés à ceux des universités, que ce soit dans la journée (pause méridienne), dans la semaine ou dans l'année (périodes de révisions, d'examens, de stages, etc.).

Ces rythmes ont donc un impact sur la qualité de la prestation rendue, sur les équilibres économiques des CROUS ainsi que sur l'organisation des services proposés par les CROUS aux étudiants : logement, service social, service culturel, restauration.

Sur ce dernier point, les CROUS, souvent en lien avec les universités, ont conçu et déployé une offre de restauration « diversifiée », installant des structures plus légères que les restaurants universitaires « traditionnels ». Le développement de cafétérias, par exemple, a également permis d'améliorer les conditions de vie et d'étude des étudiants des sites dits « délocalisés », éloignés des campus voire des villes universitaires répondant ainsi pleinement à la mission de service public des CROUS décrite précédemment.

Une coordination plus importante entre les universités, les CROUS et les collectivités territoriales est nécessaire. La démonstration d'un volontarisme politique et administratif, à travers les contrats de site par exemple, sera certainement incitative.

Pour conclure et dans l'esprit de l'accord cadre CPU/CNOUS, les mutualisations vont être renforcées entre CROUS et établissements d'enseignement supérieur, coordonnées à l'échelle territoriale, au bénéfice de l'ensemble des étudiants.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CENTRE NATIONAL DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES ET SCOLAIRES (CNOUS)

Je tiens à souligner que la réponse qui vous est adressée est celle de l'ensemble du réseau des œuvres universitaires et scolaires. Le Cnous et les 28 Crous ont en effet adopté une démarche concertée et coordonnée afin de répondre aux observations de la Cour des comptes.

En conséquence, la réponse du Centre national des œuvres universitaires et scolaires excède, de manière logique, le nombre limitatif de pages indiqué par la Cour. En complément de la réponse du Cnous, vous sont également communiqués un nombre limité de réponses de directeurs de Crous, visant à appuyer et illustrer sur certains points les constats et arguments présentés par la réponse de la tête de réseau. La

coordination des réponses assurée par le Cnous vous permettra de disposer d'un volume de réponses sensiblement moindre qu'il ne l'aurait été si vous avaient été adressées les réponses circonstanciées des 28 Crous et du Cnous.

Au-delà de ces éléments relatifs à la méthode adoptée, le projet d'insertion de la Cour s'inscrit en cohérence avec les orientations stratégiques poursuivies par le réseau : la modernisation jugée indispensable par la Cour est déjà engagée depuis plusieurs années et ne cesse de s'accélérer. C'est d'ailleurs parce que ces évolutions sont à l'œuvre que le réseau partage aisément plusieurs des recommandations formulées par la Cour.

Il est toutefois profondément regrettable que le rapport fasse abstraction de l'importance des efforts accomplis et des progrès réalisés depuis plusieurs années, et ce d'autant plus que les contrôles de la Cour sur lesquels se fonde le présent projet d'insertion les avaient salués. Par ailleurs, certaines observations portent des appréciations contestables et de surcroît mal étayées.

J'attire plus particulièrement votre attention sur la demande du réseau relatif au titre du développement consacré à la stratégie de diversification de l'offre de restauration mise en place par le réseau des œuvres (« une diversification des prestations aux limites du service public »), ainsi qu'au dernier paragraphe de ce développement. Je vous demande de bien vouloir modifier les formulations retenues.

Comme la réponse le souligne de manière circonstanciée, cette appréciation portée par la Cour est d'autant plus contestable qu'elle n'est pas argumentée. Sa publication pourrait être préjudiciable au réseau, en tant qu'elle contredit radicalement la stratégie mise en œuvre pour améliorer l'équilibre économique de l'activité restauration, en application des orientations fixées au réseau par les ministères chargés de l'enseignement supérieur et du budget.

La réponse adressée à la Cour des comptes par le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) est celle de l'ensemble du réseau des œuvres universitaires et scolaires, composé du Centre national et des 28 Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous), qui ont adopté une démarche concertée et coordonnée afin de répondre aux observations du projet d'insertion de la Cour consacrée au réseau des œuvres universitaires et scolaires.

En son nom, le Cnous signale que la modernisation jugée indispensable par la Cour est, fort heureusement, déjà engagée depuis plusieurs années. Il lui est donc aisé d'approuver plusieurs

recommandations formulées par la Cour : elles sont en cours de déploiement, ce qu'atteste notamment les orientations stratégiques adoptées par l'établissement et son dernier bilan d'activité.

Le réseau regrette en corollaire que le rapport fasse abstraction de l'importance des efforts accomplis et des progrès réalisés depuis plusieurs années. Ces regrets sont d'autant plus profonds que ces efforts avaient été salués par les contrôles de la Cour sur lesquels se fonde le présent rapport. Par ailleurs, certaines observations du rapport portent des appréciations contestables et de surcroît mal étayées.

Le travail systématique engagé par le réseau permet non seulement de conduire de véritables réformes structurelles, mais aussi de répondre aux besoins d'accompagnement des étudiants, tels qu'exprimés par leurs représentants, les chefs d'établissements d'enseignement supérieur et le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche. Compte tenu de son impact majeur sur la réussite dans les études, l'amélioration des conditions de vie étudiante est une priorité des politiques publiques, régulièrement réaffirmée.

Le réseau des œuvres universitaires et scolaires, opérateur historique de l'État au service de la vie étudiante

** Des missions historiquement centrées sur trois activités principales mais élargies à de nouveaux services de vie étudiante*

Si les missions des Crous sont centrées sur les activités principales que constituent l'attribution des aides financières directes aux étudiants, le logement et la restauration, les Crous ont développé de nombreux autres services afin d'améliorer les conditions de vie des étudiants. Outre les services d'action sociale et de soutien aux initiatives culturelles, les Crous facilitent la recherche d'emplois étudiants compatibles avec le bon déroulement des études, soutiennent les initiatives étudiantes et la vie associative, encouragent la pratique sportive, développent des dispositifs afin de faciliter l'accès au logement de tous les étudiants. La centrale du logement étudiant du réseau des œuvres (Lokaviz) permet aux étudiants de trouver un logement adapté à leurs besoins, en proposant une vaste offre de logements tant dans les résidences gérées par les Crous que dans le parc privé. Dernier dispositif en date, la Caution Locative Étudiante (Clé), qui a été généralisée à l'ensemble du territoire à la rentrée universitaire 2014-2015, permet aux étudiants qui sont dépourvus de garants personnels de bénéficier de la garantie de l'État et de surmonter ainsi un obstacle majeur rencontré dans le cadre de la recherche d'un logement.

** La nécessaire révision des textes statutaires pour clarifier le positionnement du Cnous vis-à-vis des Crous*

Tête de réseau des Crous, le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) est chargé d'animer, de piloter et de contrôler le réseau des Crous.

Le Cnous partage l'appréciation générale de la Cour : une révision des textes statutaires est nécessaire, afin de clarifier le positionnement du Cnous vis-à-vis des Crous, et d'asseoir solidement sur le plan juridique les missions de pilotage et de contrôle assurées actuellement par la tête de réseau. Cela permettra au Cnous de disposer des leviers nécessaires à l'exercice de ces missions. Ces évolutions conduiraient à formaliser l'existence d'une tutelle déléguée, exercée par le Cnous sur les Crous, sur la demande et pour le compte du ministère chargé de l'enseignement supérieur et du ministère chargé du budget.

Cette révision du décret du 5 mars 1987 permettra également de définir la notion de réseau des œuvres universitaires et scolaires, qui existe en pratique notamment en loi de finances mais n'a pas de fondement juridique et de préciser le champ des missions et des publics qui en sont les bénéficiaires.

L'objectif des ministères de tutelle est de prendre le nouveau décret au cours de l'année 2015.

Des moyens financiers importants consacrés à la vie étudiante, donnant la priorité aux aides directes aux étudiants

Le rapport souligne l'importance des moyens financiers engagés par l'État dans le cadre du programme 231 « Vie étudiante », pour un montant total de 2,33 Mds en 2013. Les efforts financiers réalisés ont toutefois privilégié les aides directes (bourses sur critères sociaux), les aides indirectes (logement et restauration principalement) connaissant une évolution plus contrastée depuis 2011. C'est pourquoi il conviendrait de modifier le dernier paragraphe de l'introduction, qui laisse penser que l'effort financier croissant de l'État a porté sur le budget du réseau des œuvres universitaires, alors qu'il a en réalité concerné les aides directes aux étudiants. Le réseau n'a pour sa part pas bénéficié d'une hausse des dotations de l'État au cours des dernières années. À périmètre constant, et comme de nombreux opérateurs, il a, au contraire, vu se réduire le concours de l'État à son fonctionnement.

Outre les subventions du programme 231, le réseau reçoit également d'autres dotations de l'État, au titre de la gestion et du paiement des bourses sur critères sociaux attribuées par le ministère de

la culture (25,5 M €), la gestion des aides aux concours enseignants (20 M €) jusqu'en juin 2013 puis le versement des bourses de service public – emplois d'avenir professeur, qui lui a succédé.

Le tableau 1 présentant les recettes et dépenses des Crous intègre au sein des 386 M € de subventions de fonctionnement de l'État 85,4 M € d'aides directes aux étudiants gérées par les Crous pour le compte des différents ministères, qui ne font pas partie de la subvention de fonctionnement du réseau. Les 93 M € présentés comme relevant « d'autres subventions d'investissement » incluent en réalité 30 M € de subventions d'investissement et 63 M € d'autres ressources qui ne sauraient être assimilées à de la subvention : il s'agit des emprunts contractés par les Crous et des dépôts de garantie des étudiants logés en résidence universitaire, dépôts qui leur sont remboursés à l'issue de leur bail.

Un soutien financier au logement étudiant, recouvrant des réalités très diverses

Le logement étudiant fait l'objet d'un important soutien financier public, compte tenu de l'importance de faciliter l'accès pour l'étudiant à un logement adapté et abordable, pour que ce dernier puisse poursuivre ses études dans des conditions satisfaisantes et propices à la réussite.

Si le soutien est réel, il recouvre toutefois des réalités sensiblement plus diverses que ne le laisse penser le rapport.

La construction et la réhabilitation de logements étudiants bénéficient de subventions de l'État, dans le cadre des dotations accordées au réseau des œuvres sur le programme 231 et des contrats de plan État – régions (CPER) ainsi que de subventions des collectivités territoriales.

La majeure partie des constructions de logements étudiants repose toutefois, comme le logement social classique, sur l'emprunt à travers les « aides à la pierre » (prêts locatifs sociaux – PLS – ou, très minoritairement, prêts locatifs à usage social – PLUS). Ces prêts, contractés par les bailleurs sociaux désignés comme maîtres d'ouvrage par le Crous dans le cadre de procédures d'autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine public, sont remboursés par les Crous dans le cadre des loyers versés aux bailleurs.

Enfin, les 7,4 % d'étudiants logés dans les résidences gérées par les Crous bénéficient des aides personnelles au logement dans les conditions de droit commun, comme l'ensemble des étudiants décohabitants, qu'ils soient logés dans le parc privé ou public. Ces aides

sont destinées à limiter le montant du loyer restant à la charge de l'étudiant.

Compte tenu de leur nature d'aide personnelle et de leur montant dépendant des ressources de l'étudiant, ces aides ne peuvent donc en aucun cas être présentées comme un financement public accordé aux Crous.

La nécessité d'une meilleure coordination des différents acteurs de la vie étudiante

Une pluralité d'acteurs est logiquement impliquée dans le champ de la vie étudiante. Sous l'effet, notamment, de la massification et de la diversification des profils, les problématiques de vie étudiante se sont élargies : la santé, les transports, l'accès à la culture, le soutien aux initiatives étudiantes sont des dimensions que la puissance publique, dans sa pluralité, a décidé d'investir afin d'offrir à tous les étudiants les mêmes chances de réussite. Aux côtés des opérateurs historiques de la politique de vie étudiante que sont les Crous, établissements d'enseignement supérieur et collectivités territoriales se sont mobilisées, inégalement selon les territoires.

La multiplication des opérateurs de services aux étudiants que paraît regretter la Cour est la conséquence logique de la massification de l'enseignement supérieur et de la diversification des profils étudiants. L'amélioration de l'efficacité des politiques publiques ne viendra pas d'une rationalisation par la disparition de certains acteurs, mais par une meilleure coordination entre eux. Le réseau des œuvres entend assumer son rôle central d'opérateur de la vie étudiante, en s'appuyant sur le nouveau contexte législatif et réglementaire.

La loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche a en effet prévu que les établissements d'enseignement supérieur, une fois regroupés tels que programmés par site, élaborent et mettent en œuvre en partenariat avec les Crous des schémas d'amélioration de la vie étudiante. Le réseau des œuvres, porteur de nombreux services de vie étudiante, souhaite s'investir activement dans les politiques de site progressivement mises en place, développer ses activités, contribuer sur certains sites à des expérimentations exemplaires et répondre ainsi aux attentes des étudiants et de leurs partenaires. Il se positionne ainsi non seulement en opérateur mais aussi en agenceur de services de vie étudiante, en étroite coordination avec ses partenaires.

Un contrôle d'assiduité à renforcer

Un suivi plus rigoureux de l'assiduité de l'ensemble des étudiants, qu'ils soient ou non boursiers, contribue à la réussite dans les études. Il permet en effet de repérer les situations éventuelles de décrochage et de définir un accompagnement pédagogique adapté au regard des difficultés constatées.

Contrairement à ce que peut laisser penser le projet de rapport, le réseau des œuvres universitaires n'est pas en charge du contrôle d'assiduité. Il ne relève évidemment pas de sa compétence de définir ce qu'est l'assiduité sur le plan pédagogique. Son intervention se situe en aval du processus. Ce sont les établissements d'enseignement supérieur qui ont seuls la capacité de vérifier l'assiduité des étudiants, dont les boursiers. Cette étape est évidemment préalable et décisive. Les Crous en sont totalement tributaires. De même, l'émission des ordres de reversement des bourses relève de la compétence des recteurs en tant qu'ordonnateurs, qui décident également des annulations partielles ou totales de la dette.

Le ministère chargé de l'enseignement supérieur s'est engagé à mieux définir la notion d'assiduité et de systématiser l'application des textes, actuellement très incertaine et hétérogène. Il associe au travail engagé l'ensemble des acteurs, y compris le réseau des œuvres universitaires. Le réseau entend s'impliquer activement aux côtés des Recteurs et des établissements d'enseignement supérieur afin de faciliter la mise en œuvre plus harmonieuse, plus rigoureuse et donc plus équitable du contrôle d'assiduité, au regard des insuffisances actuellement constatées.

Une offre de logements étudiants en développement et une activité dont l'équilibre financier s'est sensiblement amélioré

Des efforts majeurs engagés en vue de réhabiliter et développer le parc de logements étudiants

Face à la démocratisation de l'accès aux études supérieures et à la forte croissance de la population étudiante en résultant, l'offre sociale de logements étudiants demeure encore trop modeste dans plusieurs zones tendues. Les difficultés sont nombreuses. Elles ne sont pas spécifiques au logement étudiant, mais concernent l'ensemble du logement social, comme la Cour l'a observé dans plusieurs de ses publications. Les Crous déplorent en outre la faiblesse des leviers juridiques dont ils disposent pour réaliser leurs objectifs.

L'état des lieux présenté par le rapport met, cela dit, peu en évidence l'importance des efforts engagés pour accroître l'offre de logements et sa qualité. Si les objectifs ambitieux fixés dans le cadre du plan Anciaux n'ont pas été pleinement atteints, le réseau des œuvres a réhabilité 70 % des résidences existantes et construit 62 % des logements prévus depuis 2006. A titre d'exemple, le protocole conclu entre le CNOUS, le CROUS de Bordeaux, l'État et la Région Aquitaine sur la période 2008-2013 a ainsi considérablement accéléré la construction de logements étudiants sur ce territoire. Avec le soutien déterminé de la Ville de Paris, le Crous de la capitale a vu son parc de logement tripler en dix ans, même si les besoins inassouvis demeurent considérables.

Depuis 2012, dans la continuité du plan Anciaux, le gouvernement a fixé un objectif de construction ou de mise en chantier de 40 000 places nouvelles d'ici 2017-2018, tous opérateurs confondus, et prioritairement au sein des six régions où le déséquilibre entre offre et demande de logements étudiants est le plus marqué : Ile-de-France, Aquitaine, Provence-Alpes-Côte-D'azur, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais. Dans le cadre de ce plan, le réseau des œuvres a programmé la construction de 26 000 à 29 000 logements nouveaux, concentrée sur les zones tendues. La recommandation de la Cour porte ainsi sur une action déjà engagée.

En revanche, le Cnous partage les interrogations de la Cour sur la pertinence des dispositifs très favorables aux résidences privées et qui pourraient être mieux ciblés.

Un équilibre financier de l'activité d'hébergement en amélioration nette

Le rapport présente de façon très contestable l'équilibre financier de l'activité d'hébergement des Crous comme fragile et dépendant des aides au logement.

L'augmentation du chiffre d'affaires de 328,6 M € à 428,2 M € entre 2008 et 2013, soit 30 % (et non 27 % comme indiqué par le rapport) témoigne de l'amélioration sensible de l'équilibre financier de l'activité, de même que la progression du taux de couverture des dépenses par les ressources propres. Seuls 9 Crous conservent encore un déficit d'exploitation en hébergement en 2013. Dans le même temps, tant les aides personnelles au logement que l'indice de révision des loyers ont peu progressé.

Les aides au logement, APL et ALS, ne sauraient en aucun cas être assimilées à un mode de financement de l'activité d'hébergement des Crous. Il s'agit d'aides personnelles, versées sous conditions de

ressources aux ménages modestes, y compris les étudiants décohabitants, qu'ils soient logés dans le parc public ou privé. Comme la Cour elle-même l'a souligné à plusieurs reprises dans le cadre de ses rapports publics annuels, ces aides poursuivent avant tout une finalité sociale et visent à réduire le taux d'effort net des bénéficiaires, en diminuant le montant du loyer restant à leur charge. Elles constituent, dans le cadre de la politique du logement, un instrument de soutien à la demande qu'elles contribuent à solvabiliser. Compte tenu de l'existence d'un marché du logement, toute action sur la demande a des effets sur l'offre et réciproquement ; les bailleurs privés et sociaux, dont les Crous, en sont les bénéficiaires indirects, au même titre que les différents acteurs du secteur du bâtiment.

Dans ce contexte, l'équilibre économique de l'activité hébergement des Crous repose non sur les aides financières dont peuvent bénéficier les étudiants, mais sur la capacité du réseau à proposer une offre de logements adaptée aux attentes des étudiants en termes de confort, de montant de loyers et de proximité des sites universitaires, ainsi que sur l'optimisation du taux d'occupation des logements étudiants. L'évolution des rythmes universitaires (mobilité plus forte des étudiants, développement des stages et séjours à l'étranger, absence d'allongement de la durée effective de l'année universitaire malgré l'octroi du dixième mois de bourse) conduit à un taux d'occupation à la baisse au cours du 2ème semestre de l'année universitaire et très faible durant l'été. Ce qui amène les Crous à développer l'hébergement pour courts et moyens séjours, avec une diversification des publics accueillis, en particulier pendant la période estivale.

La nécessité de rééquilibrer les relations avec les bailleurs sociaux et de définir une stratégie de maintenance du patrimoine

Le réseau partage le constat du déséquilibre fréquent des relations entre bailleurs sociaux et Crous, au détriment de ces derniers. Dans certains cas, les Crous font face à une inexécution contractuelle de ses obligations par le bailleur social, notamment en ce qui concerne la procédure de gestion des provisions destinées à assurer l'entretien du patrimoine (provisions pour renouvellement des composants, qui se sont substituées aux provisions pour grosses réparations).

Un groupe de travail réuni dès 2009 par le CNOUS avec le concours de l'Union sociale pour l'habitat (USH) a permis une première vague de renégociation avec les bailleurs sociaux sur des bases transparentes afin notamment d'obtenir un meilleur suivi de la gestion des provisions dans les conventions existantes.

Le travail ainsi engagé se poursuit au sein du réseau pour établir une nouvelle convention-type de location, tenant compte des difficultés constatées dans le cadre des conventions en vigueur et pour poursuivre la renégociation des conventions actuellement en vigueur.

Le réseau a enfin pleinement conscience de l'enjeu majeur que constituent l'élaboration et la mise en œuvre de plans pluriannuels de maintenance de son patrimoine immobilier et entend en faire une priorité.

Une stratégie de restauration visant à mieux répondre aux attentes des étudiants tout en améliorant l'équilibre économique de l'activité

Une tendance à la baisse de la fréquentation étudiante face à l'évolution des rythmes universitaires

La tendance à la baisse de la fréquentation de la restauration universitaire est sensiblement moins prononcée que le projet de rapport ne le laisse supposer. Les modalités de calcul des équivalents-repas ayant été modifiées depuis 2008²⁵⁸. Cet indicateur n'est pas pertinent pour analyser la fréquentation des restaurants universitaires ; par ailleurs, la diminution de la part relative de la restauration dans le chiffre d'affaires total des Crous par rapport à l'hébergement est liée à la hausse sensiblement plus rapide du chiffre d'affaires de cette dernière activité : alors que le chiffre d'affaires de la restauration a augmenté de 5 % entre 2008 et 2013 (de 185,96M € en 2008 à 195,47 M € en 2013), celui de l'hébergement s'est accru de 30 % sur la même période (de 328,6 M € à 428,2 M €).

Depuis plusieurs années, la hausse du chiffre d'affaires de la restauration universitaire reste faible, de l'ordre de 1 à 2% par an, avec une érosion marquée de la restauration dite « traditionnelle », c'est-à-dire un plateau repas complet au prix du ticket étudiant.

Nous assistons de fait à une évolution de la restauration universitaire d'un modèle de collectivité à une activité saisonnière (presque ¾ du chiffre d'affaires en 6 mois) et de type nomade (environ 25% des étudiants ont une pause méridienne inférieure à 45 minutes), du

²⁵⁸ La Cour des comptes a calculé les équivalents-repas en divisant l'ensemble des recettes de la restauration par le tarif étudiant, sans prendre en compte le changement de méthodologie intervenu entre 2008-2009 et 2013-2014. Les équivalents-repas sont désormais calculés en divisant les seules recettes de la restauration étudiante par le tarif étudiant, afin de ne pas prendre en compte les recettes de la restauration administrative et exceptionnelle, qui ne concernent pas le public étudiant.

fait de la modification des rythmes universitaires et de la mobilité étudiante.

C'est à ces évolutions que le réseau des œuvres entend répondre à travers sa stratégie de diversification de l'offre de restauration et d'ouverture à de nouveaux publics.

Une stratégie de diversification de l'offre de restauration pour mieux répondre aux attentes des étudiants et améliorer l'équilibre économique de l'activité

L'évolution du mode de vie de la population estudiantine, les rythmes universitaires et notamment la problématique de la pause méridienne de plus en plus écourtée nécessitent une adaptation permanente de l'offre de restauration, qui doit répondre à des contraintes temporelles très fortes. Le développement de petites unités de restauration rapide repose sur une stratégie réfléchie et délibérée, d'ailleurs présentée dans le cadre du projet stratégique 2020 du réseau des œuvres : toute nouvelle structure de restauration créée doit être économiquement équilibrée. La stratégie de diversification de l'offre de restauration est pleinement en adéquation avec la demande tant des étudiants que de la communauté universitaire et repose sur une recherche d'efficacité économique qui permet de limiter le déficit de l'activité de restauration dans son ensemble.

La nécessaire réduction du besoin de financement des structures lourdement déficitaires

Conscient de la nécessité de réduire le déficit de la restauration, le réseau conduit actuellement une analyse systématique du besoin de financement, structure par structure, afin d'identifier l'ensemble des structures de restauration les plus déficitaires.

En fonction des spécificités des structures ainsi identifiées, plusieurs actions pourront être mises en œuvre. La fermeture des unités les plus déficitaires peu fréquentées est à envisager, mais ne peut être décidée qu'au cas par cas, car elle peut s'avérer non opportune dans certaines configurations : seule unité de restauration sur une zone à potentiel étudiant non négligeable ; unité assurant, au-delà de ses propres besoins, la production pour d'autres unités satellites dont la performance économique est meilleure ; impossibilité de redéployer les personnels sur d'autres unités de restauration, rendant ainsi négatif le bilan économique de la fermeture. Pour les structures de restauration fortement déficitaires qui ne peuvent être fermées, plusieurs leviers seront mobilisés : redimensionnement des outils au regard de la fréquentation,

mutualisation de certaines fonctions, diversification des offres etc..., et ce afin de réduire le besoin de financement de la structure.

La mutualisation des structures de restauration avec d'autres acteurs publics constitue une opportunité intéressante notamment dans les villes moyennes, compte tenu de la part des coûts fixes inhérents à cette activité. Cette mutualisation peut conduire les Crous, soit à accueillir des publics autres qu'étudiants au sein de ses propres structures de restauration, soit à agréer des structures de restauration gérées par d'autres organismes qui accueillent alors des étudiants en complément de leurs usagers. La préexistence ou non d'une structure de restauration du Crous sur le site est bien sûr un critère déterminant en la matière.

Dans ce cadre, le Cnous se félicite que la Cour reprenne son raisonnement et promeuve à son tour la restauration agréée. Dans la mesure où l'agrément est accordé à une structure préexistante, qui va accueillir des étudiants à titre complémentaire, la subvention que versera le Crous est limitée à un coût marginal réduit. L'agrément peut donc constituer une solution adaptée et préférable à l'ouverture d'une nouvelle structure de restauration spécifique au Crous, lorsqu'il s'agit de permettre l'accès à une restauration à tarif social pour les étudiants éloignés des pôles universitaires.

En revanche, l'externalisation de la gestion du service public de restauration étudiante, notamment à travers la mise en place de délégations de service public, ne constitue pas une solution économiquement avantageuse. Le coût de revient total du repas facturé par le délégataire apparaît supérieur à celui d'une production par le Crous. La situation exceptionnelle observée par la Cour à l'ISAT, dans la Nièvre, doit être correctement analysée : si, pour le Crous, le coût de la DSP se trouve effectivement limité, c'est parce que d'autres acteurs publics apportent leur concours. Au total, pour les finances publiques, cette DSP s'avère dans l'établissement considéré plus onéreuse que ne l'aurait été une production par le Crous.

Un cadre d'emploi des personnels ouvriers offrant des marges de manœuvre limitées, à mieux exploiter

Le cadre d'emploi des personnels ouvriers est un quasi-statut, dont les éventuels assouplissements doivent être validés par les trois ministères compétents, en charge de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la fonction publique et du budget. Dès lors, le réseau n'est pas en capacité de décider d'assouplissements de son propre chef. Le Cnous déplore d'ailleurs que la lenteur de la prise de

décisions a, plusieurs fois déjà, pénalisé fortement les négociations sociales qu'il entendait conduire pour gagner en efficacité grâce à des évolutions du cadre d'emploi.

Etablies au niveau national en concertation avec l'ensemble des organisations syndicales représentatives, les fiches-métiers ne constituent pas un obstacle à la bonne gestion des ressources humaines du réseau. Elles reflètent la nécessité de tenir compte d'une part de la spécialisation rendue nécessaire par la nature et la technicité des tâches et d'autre part de la grande diversité des activités de restauration des Crous (restauration assise classique mais aussi restauration rapide, multi-services et activité traiteur).

Afin de favoriser une meilleure adaptation du dispositif des emplois au caractère cyclique et saisonnier de l'activité de restauration, le réseau entend développer davantage l'annualisation du temps de travail ainsi que la polyvalence des personnels, afin de renforcer l'efficacité et la performance économiques de ces structures. L'emploi temporaire étudiant est également à privilégier afin de faire face aux pics d'activité, par rapport aux contrats à durée déterminée.

Une réorganisation déjà engagée depuis plusieurs années, et qui se poursuit avec détermination

Pleinement conscient des mutations que connaît le paysage de l'enseignement supérieur et des efforts qu'impose la situation des finances publiques, le réseau des œuvres universitaires adapte en profondeur son organisation et ses modes de gestion et entend poursuivre les transformations structurelles ainsi engagées. Le réseau regrette que le rapport fasse si peu état des restructurations en cours depuis plusieurs années, à la différence des contrôles sur lesquels il se fonde.

Des situations financière hétérogènes

Contrairement aux chiffres retenus par le rapport, le résultat consolidé des 28 Crous était inférieur en 2008 au résultat 2013 : 5, 795 M € en 2008 contre 17 M € en 2013. Outre le fait que le périmètre des aides directes dont la gestion est confiée au réseau a sensiblement évolué sur cette période, l'évolution des dépenses à un rythme plus rapide (+26 %) que celle des recettes (+23 %) est en pratique due à la baisse de subvention pour charges de service public.

Comme l'indique la Cour, la situation financière des Crous est hétérogène. Au sein des Crous ayant fait l'objet de plans de retour à l'équilibre depuis 2008, certains Crous ont redressé durablement leur équilibre économique (Clermont-Ferrand, Grenoble), tandis que la

situation d'autres Crous demeure fragile. Fin 2013, 4 Crous présentait un déficit de fonctionnement, pour un montant total de 1,240M €. Le Cnous accompagne les Crous en difficulté, la mise en œuvre de plans de retour à l'équilibre étant associée, autant que nécessaire, au versement de subventions exceptionnelles de fonctionnement et à des dotations d'investissement accrues, lorsque ces dernières contribuent efficacement au redressement structurel du Crous concerné.

- *Les mutualisations entre Crous, un outil efficient pour adapter le réseau aux contraintes économiques et aux évolutions de l'enseignement supérieur*

Outre l'optimisation du taux d'occupation des résidences à travers l'accueil de nouveaux publics et le développement des courts séjours et la stratégie de diversification de l'offre de restauration précédemment évoquées, le réseau des œuvres conduit une politique de rationalisation des coûts visant à favoriser l'efficience de ces activités.

La professionnalisation et la mutualisation des achats mise en place depuis trois ans commencent à porter ses fruits. Après la mise en place de marchés inter-régionaux en 2012, le réseau des œuvres a conclu plusieurs marchés nationaux mutualisés en matière d'achats alimentaires et para-alimentaires, domaine prioritaire puisqu'il représente près de 100 M € par an. Cette démarche est progressivement étendue aux autres segments d'achats, comme en témoigne l'adhésion des Crous au marché du gaz porté par l'UGAP en 2014.

De même, le réseau vise à conforter l'accélération du rythme d'instruction et de paiement des bourses constatée depuis plusieurs années, tout en améliorant sa productivité. A cette fin, il a mis en place la dématérialisation du dossier social étudiant dans l'ensemble des académies depuis janvier 2014. Cette dématérialisation permet de simplifier et optimiser le traitement des dossiers et de faciliter la relation avec l'étudiant, en réduisant les temps de réponse de façon significative. La mutualisation de la gestion des bourses sur critères sociaux entre les Crous est également favorisée : Les trois Crous franciliens disposent d'une plateforme commune d'instruction et de traitement des dossiers de demandes de bourses, tandis que d'autres Crous s'engagent dans la mutualisation du traitement des mails ou de la réponse aux appels téléphoniques des étudiants (mise en place d'une plateforme téléphonique mutualisée entre les Crous de Lyon, Grenoble et Clermont-Ferrand). Les gains de productivité attendus permettent d'améliorer l'accueil et les services à l'étudiant.

Afin de s'adapter à la recomposition du paysage de l'enseignement supérieur mais aussi à l'évolution de la carte des régions actuellement en cours, le réseau des œuvres retient une approche fonctionnelle plutôt qu'institutionnelle. Cette approche est d'autant plus judicieuse que les évolutions actuelles ne sont pas stabilisées et ne constitueront pas nécessairement in fine un contexte institutionnel homogène, notamment lorsque les regroupements d'établissements ne correspondront pas aux nouvelles régions.

Aussi le Cnous estime que la recommandation préconisant la fusion des trois Crous franciliens méconnaît les obstacles techniques et politiques auxquels pourrait se heurter une telle évolution. Il entend en revanche intensifier les mutualisations entre les Crous, au-delà des actions déjà entreprises. Ceci s'avère particulièrement en Ile-de France, où s'organisent de nouveaux services communs et sont aménagées des unités de production mutualisées. Le mouvement est aussi encouragé dans d'autres régions, surtout lorsque ceci favorise une convergence stratégique avec les regroupements d'établissement d'enseignement supérieur voire les futurs conseils régionaux.

La Cour promeut la fusion de trois Crous au motif de la nécessité d'une péréquation des moyens financiers. Le Cnous partage la finalité, mais observe qu'elle peut être atteinte sans évolution institutionnelle. Les nouveaux critères de la répartition de la subvention de fonctionnement, qui prennent en compte les trajectoires de performance des Crous mais aussi la situation socio-économique des étudiants des différentes académies, ont permis à la subvention du Crous de Créteil d'augmenter de 8 % en 2015, après avoir été stabilisée en 2014, dans un contexte de forte diminution de la subvention totale du réseau. La subvention attribuée au Crous de Paris a, pour sa part, baissé deux années consécutivement.

Des partenariats avec les établissements d'enseignement supérieur regroupés à renforcer dans le cadre des politiques de site

La Cour évoque un possible transfert des services de la vie étudiante vers d'autres acteurs que les Crous, pistes d'évolutions radicales qui ont déjà été examinées et abandonnées par le passé.

Ainsi, voici près de vingt ans, les universités avaient mené une véritable offensive pour intégrer les Crous en leur sein. Elles ne soutiennent plus cette ambition aujourd'hui. Leur lente appropriation des responsabilités et compétences élargies les amène à mieux cerner des difficultés de gestion qu'elles mésestimaient précédemment. Dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, les moyens dévolus à la vie

étudiante pourraient de surcroît risquer d'être redéployés vers d'autres champs d'intervention, déstabilisant les dispositifs dont l'utilité est reconnue.

L'essor des regroupements d'établissements constitue néanmoins un contexte institutionnel nouveau, qu'il convient de prendre en compte. A moyen terme, il est désormais possible d'espérer une réelle coordination de l'enseignement supérieur et de la recherche dans chaque territoire, pour une efficacité accrue de la dépense publique et une simplicité d'information et d'accès améliorée pour les usagers. Leur regroupement conforte en outre la responsabilité territoriale des établissements coordonnés, facteur favorable à une meilleure prise en compte des besoins sociaux des étudiants.

Pour autant, ces regroupements d'établissements ne recouvriront pas l'ensemble du périmètre d'intervention des Crous, puisque ces derniers exercent leurs missions envers l'ensemble des étudiants, quels que soient leurs établissements et tout au long de leur parcours de formation.

Dans ce nouveau cadre institutionnel en construction progressive, les efforts des établissements d'enseignement supérieur sont prioritairement et logiquement orientés vers la conception d'une stratégie maîtrisée et réaliste en matière de formation, de recherche et de valorisation. Ils ne cherchent donc pas à se saisir de nouvelles compétences actuellement hors de leur champ. La technicité et les spécificités de la gestion des missions exercées par les Crous sont bien identifiées par les établissements, qui sont conscients de l'intérêt de démarches partenariales intensifiées, mais respectueuses des singularités des acteurs.

L'expertise et la qualité de gestion des Crous étant de mieux en mieux reconnues par les établissements d'enseignement supérieur, ces derniers n'hésitent pas à mutualiser leurs moyens avec ceux des Crous lorsque cela est justifié, voire à leur déléguer certaines missions relevant de leur champ de compétence : l'existence d'un service social unique placé sous la responsabilité du Crous et rassemblant les assistantes sociales du Crous et celles des universités dans trois académies (Aix-Marseille, Montpellier et Paris), la délégation de crédits par les établissements à de nombreux CROUS au titre du volet social du FSDIE²⁵⁹ ou le projet visant à confier la gestion d'un centre de santé au Crous de Lyon sont autant d'illustrations de cette situation.

²⁵⁹ Fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes.

La loi n°2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche définit un cadre propice à la définition d'une stratégie partenariale et concertée en matière de vie étudiante : elle prévoit que les schémas d'amélioration de la vie étudiante soient élaborés par les établissements regroupés, en association avec les Crous.

Le Cnous et le Crous s'inscrivent de manière volontariste dans cette nouvelle donne. Ils se proposent d'assister les regroupements d'établissements dans l'élaboration de leur stratégie pour la vie étudiante et la vie de campus et, au moment de leur mise en œuvre, de jouer leur rôle d'opérateurs et d'agenceurs de dispositifs.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CROUS D'AIX-MARSEILLE

Je vous informe que la réponse du CNOUS reflète parfaitement mon point de vue sur les différents développements contenus dans le rapport de la Cour. J'ajoute à cette réponse un certain nombre de considérations sur la thématique du logement.

La Cour constate que, pour le développement de l'offre de logements, les CROUS font face à une concurrence importante d'opérateurs publics et privés, dont les locataires bénéficient des aides au logement au même titre que les étudiants logés par le CROUS, et elle relève que ces bailleurs ne sont pas soumis aux mêmes contraintes que les CROUS.

Nous partageons les analyses de la Cour sur ce point :

Le financement des opérations conduites depuis le milieu des années 80 est un financement de droit commun, assuré par les outils de financement du logement social, et ne donne de fait au départ aucun avantage particulier aux CROUS par rapport aux autres intervenants dans le secteur. Même si certains CROUS peuvent ponctuellement, dans les zones les plus tendues, bénéficier de prêts aidés plus intéressants que le PLS, les opérations de constructions de logements étudiants sont en général financées par le PLS, ouvert à toute personne morale, publique ou privée.

Cependant, même dans les cas de figure les plus favorables, c'est seulement lorsque des subventions sont mises en place par l'État et/ou les collectivités locales au travers du CPER ou via des dispositifs spécifiques, que les CROUS bénéficient d'un régime plus favorable que le droit commun, pouvant alors à la fois pratiquer des loyers plus favorables aux étudiants, inférieurs aux plafonds autorisés par la

réglementation, tout en bénéficiant de conditions d'équilibre d'exploitation satisfaisantes, si le montant des subventions est assez élevé : à cet égard, le rapport ANCIAUX de 2004 préconisait (cf p. 42) un montage financier pour les constructions neuves mobilisant 30% de subventions et 70% de prêts aidés. Les CROUS disposeraient de tous les atouts pour faire face à la concurrence d'autres opérateurs et voir leur activité « hébergement » très bien équilibrée, si ces préconisations étaient toujours respectées. Les taux de subventionnement dont bénéficient les opérations portées par les CROUS sont en général inférieurs, mais même avec 20 à 25% de subventions, voire moins en fonction du prix de revient de l'opération, les CROUS gèrent leurs nouvelles résidences sur des bases financièrement saines.

A l'inverse des CROUS, d'autres opérateurs privés du logement social pour étudiants ont une acception plus large du public cible, ce qui leur permet de limiter la vacance des logements, au risque de dénaturer l'objet même des programmes immobiliers qu'ils exploitent. Ils usent également de méthodes bénéfiques à leur équilibre d'exploitation, mais certainement pas à l'intérêt des étudiants et de leurs familles (accorder aux néo-bacheliers des logements début juillet en exigeant le paiement en juillet, alors qu'ils ne seront occupés que début septembre).

La Cour relève également des relations déséquilibrées entre les CROUS et les bailleurs sociaux qui ont construit des résidences dans le cadre de baux emphytéotiques et d'autorisations d'occupation temporaires du domaine public à partir des années 80. Ceux-ci facturent au CROUS des frais de gestion et des provisions pour grosses réparations, alors qu'ils n'honorent pas toujours correctement leurs obligations contractuelles de propriétaires (articles 1719 à 1721 du code civil), tout en ne prenant aucun risque financier, puisque le CROUS est un locataire solvable, qui supporte intégralement la vacance des logements.

Nous partageons ce constat, qui mérite quelques explications :

Lorsque les premiers montages décrits par la Cour sont apparus au milieu des années 80, ils correspondaient à la nécessité de relancer la production de logements étudiants sans recourir aux mécanismes des années 60 et du début des années 70, très coûteux pour les finances publiques, puisque les constructions massives de ces décennies avaient été financées par l'Etat d'abord directement, puis par le biais de bailleurs sociaux remboursés de leurs investissements par des fonds publics. Le défaut majeur de ce système initial tenait dans l'absence de mise en place des outils juridiques et financiers de nature à garantir la pérennité du patrimoine, d'où la dégradation de l'état du parc immobilier

et les besoins massifs en réhabilitation constatés à partir des années 90, qui ont conduit à la mise en place du plan ANCIAUX dans sa dimension de réhabilitation du parc existant de cités universitaires.

Les montages mis en place à partir des années 80 sont des mécanismes de droit commun, copiés sur ceux du logement social familial, moins coûteux pour les finances publiques, et qui sont censés permettre d'assurer la pérennité du patrimoine, à travers la mise en place de provisions d'un montant élevé, puisqu'au terme de quelques années (dix au plus), le taux de provision s'élève le plus souvent à 1% du coût de revient de l'opération, représentant ainsi avec le temps des sommes importantes.

La Cour mentionne les frais de gestion payés par les CROUS. Il est fréquent que ceux-ci atteignent 0,3% du coût de revient de l'opération : rapprochés des loyers pratiqués par les CROUS, ces frais de gestion correspondent souvent à l'équivalent de 5% de remplissage annuel de la résidence, et pèsent donc de manière plus que marginale sur l'équilibre de gestion.

Les provisions pour grosses réparations (« PGR », pour renouvellement des composantes et pour gros entretien, aujourd'hui) sont très souvent l'objet de difficultés tant pour l'obtention des bilans comptables que pour la programmation et la réalisation des travaux nécessaires.

On ajoutera parmi les difficultés, non mentionnées par la Cour, le fait que nombre de conventions, établies il y a 20 ans et plus, ne sont pas basées sur la transparence des coûts et des emprunts mobilisés par les bailleurs, mais sur un forfait de facturation, dont le montant initial et les conditions d'évolution sont défavorables aux CROUS par rapport à la réalité des coûts que connaissent les bailleurs.

L'ensemble de ces constats est en grande partie lié à une expertise insuffisante du réseau des œuvres universitaires au moment de l'élaboration des premiers montages sous régime de bail emphytéotique. Les conventions de location signées à l'époque lient les parties pour des durées longues, et leur renégociation, qui repose seulement sur la bonne volonté des co-contractants, ne va jamais de soi.

Face à ces situations, les CROUS ont toutefois réagi.

De manière ponctuelle : après un contrôle de la Chambre régionale des comptes du Languedoc-Roussillon, le CROUS de Montpellier a obtenu la restitution de l'ensemble des PGR constituées pour son parc de résidences construites par l'OPAC de Montpellier.

Dans le cadre d'une résidence livrée en 2011 sous le régime d'AOT, le CROUS d'Aix-Marseille a signé une convention de location stipulant que les provisions sont constituées par le CROUS lui-même, qui assure les obligations du propriétaire. Dans les deux cas, les CROUS constituent donc eux-mêmes les provisions, qu'ils gèrent, en veillant à assurer la maintenance de leur patrimoine.

De manière quasi-systématique, les termes des conventions de location qui ont été conclues dans les années 2000 et au-delà sont plus protecteurs pour les CROUS qui ont accru leur expertise, recourant si nécessaire à des experts immobiliers (notaires, etc.) pour sécuriser leurs documents contractuels ; les conventions au forfait ont fait place à des conventions à la transparence, elles prévoient que les montants de provisions non utilisées par les bailleurs au terme de la durée de la convention sont reversés au CROUS, ce qui limite les risques de thésaurisation des provisions ainsi constituées au profit des bailleurs.

Enfin, la solution la plus radicale pour sortir de la relation parfois difficile avec les bailleurs sociaux dans le cadre d'opérations de construction sur foncier d'État, mais aussi pour réduire les coûts d'investissement et de fonctionnement consiste dans la construction des nouvelles résidences par les CROUS eux-mêmes, en choisissant la voie de la maîtrise d'ouvrage directe.

Cette solution mise en œuvre dès 2012 par le CROUS d'Aix-Marseille pour deux opérations de construction (137 et 350 logements) permet de garantir la maîtrise des coûts et d'éviter, 1) des frais de portage financier au moment de l'investissement initial, 2) les frais de gestion pendant la durée des remboursements, 3) les litiges possibles sur la question des provisions, puisque c'est le CROUS qui provisionne lui-même les sommes nécessaires à la maintenance et au gros entretien de son patrimoine immobilier. Une telle approche est donc bénéfique pour les finances du CROUS, dès lors que l'on considère que l'endettement, réel, qui le touche, doit être comparé à l'endettement hors-bilan mentionné par la Cour, qui est aussi indiscutable et porteur de risques pour l'établissement que l'endettement retracé au bilan.

La mise en œuvre d'une solution aussi innovante ne peut toutefois être mise en œuvre que par des établissements où les besoins en logements sont importants, car elle ne s'improvise pas et demande des compétences importantes en montage d'opération, aussi bien sur le plan administratif, juridique, financier que technique. La possibilité de recours à l'emprunt par le CROUS est, quant à elle, sécurisée par l'expertise menée en amont par les services de la DRFIP qui valident ou non cette possibilité.

L'éligibilité directe des CROUS aux outils de financement du logement social, au PLS en particulier, est de droit commun, mais elle n'est de fait pas encore formalisée par une convention de conventionnement spécifique passée entre l'État et le CROUS pour l'ouverture du droit à l'aide personnalisée au logement. Malgré l'adoption de la loi ALUR du 26 mars 2014, il n'existe pas, à ce jour, de convention de conventionnement État-CROUS spécifique au logement étudiant pour les CROUS qui construisent en maîtrise d'ouvrage directe, et ce vide réglementaire est préjudiciable au montage des opérations.

Il n'en demeure pas moins que la solution de la maîtrise d'ouvrage directe pour la construction neuve n'est pas appelée à devenir le mode opératoire par défaut, et que le recours à des opérateurs, bailleurs sociaux ou équivalent, restera la règle. A cet égard, s'agissant plus globalement du retard pris dans la production de logements, et de la lenteur des opérations de constructions, il convient de mentionner ici un facteur d'alourdissement des procédures d'établissement des AOT, dont le réseau souhaite une modification importante : tout projet de construction dans le cadre d'une AOT dont le montant dépasse 3 M€ doit faire l'objet d'un avis du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, et du ministère de l'économie et des finances, ce qui correspond à des projets d'une envergure ridicule, de moins de 50 logements en général : quasiment tous les projets portés par les CROUS dépassent cette jauge. Le réseau souhaite que le seuil de transmission des dossiers soit porté à 20 M€, sachant que les services déconcentrés des ministères (DRFIP à travers les services de France Domaines et du Contrôle financier en région, d'une part, rectorat de l'autre) disposent de l'expertise et des moyens nécessaires pour analyser les projets d'AOT.

Ainsi, il apparaît que la poursuite de l'actualisation et de la simplification de la réglementation s'avère indispensable pour que les CROUS satisfassent les besoins sociaux et les objectifs politiques en matière de production de logements neufs.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CROUS D'AMIENS-PICARDIE

Je vous informe que ma réponse est contenue dans la réponse apportée par le directeur du CNOUS.

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DU CROUS D'ANTILLES
GUYANE**

Je vous prie de bien vouloir noter que la réponse du CROUS des Antilles et de la Guyane est intégrée dans la réponse globale qui vous est transmise par le Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DU CROUS DE BESANÇON

Je vous informe que la réponse du CNOUS qui a adopté une démarche concertée et coordonnée pour répondre aux observations du projet d'insertion de la Cour, reflète mon point de vue sur les différents développements contenus dans le rapport.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CROUS DE BORDEAUX

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance que les observations du CROUS de Bordeaux seront incluses dans la réponse apportée par le Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DU CROUS DE CAEN

J'ai l'honneur de vous informer que je n'ai aucune observation à formuler sur le projet « Le réseau des Crous et la vie étudiante : une modernisation nécessaire » et que je souscris entièrement aux observations qu'a apportées le CNOUS sur le fonctionnement du réseau.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CROUS DE CLERMONT-
FERRAND**

Ce projet d'insertion n'appelle pas de commentaires de ma part.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CROUS DE VERSAILLES

Sur le positionnement territorial des Crous en région Île-de-France

- *La Région partenaire financier dans le domaine du logement et de la restauration*

- La Région d'Île-de-France est effectivement un partenaire important pour le financement complémentaire du logement et s'est doté d'un schéma Régional de développement pour le logement ... des jeunes. Cette nuance a son importance dès lors que les mécanismes de financement (PLAI) ne sont pas mobilisables par les Crous, contrairement aux bailleurs sociaux qui peuvent ainsi financer plus aisément des opérations.

- Par ailleurs, le cahier des charges, en échange de la subvention régionale est tellement contraignant, qu'il serait parfois plus judicieux de s'en passer. De plus, il nous conduit à favoriser les financements PLS ... moins avantageux pour les étudiants défavorisés. Le reste à charge est très important pour le budget d'un étudiant.

- La Région, les communes et les EPCI sont plutôt favorables pour les constructions de résidences insérées dans le tissu urbain, souvent des quartiers « difficiles » peu attractifs pour nos étudiants. Si légitime soit elle, cette politique est peu propice à une gestion équilibrée des structures où les coûts liés à la sureté sont démesurés et insupportables tant pour le Crous que pour les étudiants. Malgré la tension de la demande observée sur certains secteurs, nous refusons certaines propositions.

- La Région et parfois les Communes (ou EPCI), dans le cadre du développement de l'enseignement supérieur financent et construisent des structures d'enseignement ainsi que de restauration : Meaux, Melun, Montreuil, Tremblay, Serris, quartier du stade à Créteil etc. Le Crous est souvent « imposé » comme gestionnaire, sans être associé à une étude de marché (en réalité ce sont les chiffres optimistes des universités qui sont retenus), sans pouvoir d'intervention sur la définition du mode de production et de distribution. Au final ces structures sont sur calibrées ou inadaptées et ne correspondent pas aux attentes des étudiants. Ces structures sont lourdement déficitaires malgré nos efforts pour rationaliser la gestion.

- *Des liens avec les communes et EPCI assez difficiles à renouer*

La gestion des situations de squats : Cachan, Villiers-sur-Marne, Antony et de résidences insalubres, fortement médiatisées restent très présentes dans la mémoire des élus locaux qui sont au mieux méfiants à l'égard des Crous d'Île-de-France et certains préfèrent favoriser les bailleurs sociaux privés tels ARPEGE, FAC HABITAT ou ESPACIL.

Comme le souligne la Cour, les CROUS d'Île-de-France rencontrent des difficultés en matière de développement immobilier où les montages fonciers, opérationnels et financiers sont d'une grande complexité et requièrent diverses ingénieries difficiles à recruter et trop lourdes financièrement pour un seul CROUS.

De plus, le modèle économique proposé : financement de droit commun, les exigences des collectivités locales envers les aménageurs qui alourdissent les coûts de production de logement, le coût du foncier avec souvent sa dépollution, les conventions dites forfaitaires qui sont au désavantage des Crous (surtout lorsque les taux d'intérêts sont bas) sont autant de facteurs qui expliquent l'équilibre économique souvent déficient de nos conventions.

Une mutualisation au niveau des CROUS d'Île-de-France. (nationale?) de la fonction développement immobilier serait à de nombreux égards source de cohérence, d'économies, de sécurisation juridique et financière des opérations.

Sur les politiques de site et les actions de coopération en cours

- *Les trois Crous ont mis en place des sites visant à être au plus près des étudiants.*

Si les services d'accueil de la vie étudiante sont moins développés que dans les autres académies, nous avons néanmoins mis en place des plates-formes d'accueil et des services locaux qui maillent le territoire, dont celui de Saint Denis. Ce dernier point d'accueil, sans doute moins spectaculaire que d'autres en France, prouve son efficacité sur un territoire extrêmement sensible et souvent abandonné par les services publics. C'est la raison pour laquelle, nous avons redéployés une partie des postes « économisés » lors de la mutualisation du traitement des dossiers de bourses (back office).

- *La plateforme des bourses*

La plateforme est en place depuis trois ans et les résultats sur le traitement des dossiers de bourses s'améliorent notablement. Un travail de collaboration permanente existe entre les trois Crous pour

effectivement améliorer les délais de paiement encore trop longs et l'harmonisation des interprétations juridiques sur les situations particulières.

Enfin, il reste encore à introduire une cellule mutualisée temporaire de réponse au téléphone et aux mails.

- *Des coopérations en matière d'admission des étudiants dans les résidences à recrutement régional*

Les trois Crous de la Région d'Île-de-France se sont organisés pour offrir aux étudiants, en majorité du Crous de Paris des studios, sans tenir compte des frontières académiques. Cette expérience se prolonge depuis deux ans et trouvé des limites avec la pénurie de logements.

Cependant, de nouvelles opportunités apparaissent comme :

- sur des secteurs comme les hauts de Bièvre ou du Val de Bièvre, riches en logement et moins tendus en offre universitaire.

- La construction de nombreuses résidences, à très grande proximité des Campus de Nanterre et de Saclay notamment devrait libérer des logements dans d'autres résidences placées près de transports en commun rapides pour se rendre sur Paris.

- Plusieurs projets sont en cours d'étude sur la première couronne de Paris et à proximité de lignes de métro desservant Paris.

Si la situation en matière de logement reste tendue, la production de logement dans le cadre du plan 40000 logements étudiants devrait à l'horizon 2017/2018 se détendre significativement. D'où notre prudence pour ne prendre en gestion que des structures bien situées au regard soit des sites universitaires, soit au niveau des transports en commun rapides.

Sur la nécessaire évolution de l'organisation des activités du réseau des œuvres en Région d'Île-de-France.

- *Sur l'organisation ...*

La nécessité de dépasser les frontières académiques ainsi que la nécessité de faire porter un effort particulier sur la Région d'Île-de-France, objectifs qui font consensus, peuvent prendre plusieurs formes :

- une coopération simple mais intensifiée entre les 3 CROUS, sans qu'il soit nécessaire de créer une structure ad hoc, permettrait de respecter les territoires d'intervention de chaque établissement, de profiter du savoir-faire des organisations en place et des partenariats de proximité avec les établissements d'enseignement supérieur, tout en « surmontant », sur des projets précis, les frontières académiques ; cette

hypothèse est cependant limitée en ce qui concerne le portage politique au niveau régional ainsi que l'intégration dans les logiques de COMUE. De plus, il n'est pas certain qu'elle apporte une réponse suffisamment forte aux défis posés par la situation en Île-de-France ;

- une coordination passant par une structure légère (structure de mutualisation ou de « chapeautage », (hiérarchique ou non) qui préserve les territoires d'intervention « classiques » et les prérogatives actuelles de chaque CROUS tout en permettant une meilleure lisibilité au niveau régional ; cette structure de coordination peut être l'émanation des 3 CROUS franciliens et/ou hébergée et pilotée par le CNOUS ; les principaux avantages de cette solution médiane concernent essentiellement les bénéfices que l'on peut attendre d'une mutualisation d'un certain nombre de moyens « rares » (compétences spécifiques notamment) ainsi que de la crédibilité que ses membres pourraient acquérir auprès des décideurs ; les inconvénients tiennent essentiellement aux risques inhérents à la création d'une « superstructure » non réellement décisionnelle, notamment en ce qui concerne la lisibilité de son positionnement ainsi que de sa capacité à coordonner son action avec les équipes des 3 CROUS.

Une dernière solution, peut-être plus à la mesure des enjeux de la reconfiguration du paysage de l'enseignement supérieur français et du nécessaire « plan de rattrapage » massif des infrastructures de la vie étudiante en Ile-de-France, consisterait à restructurer totalement l'organisation du Réseau des Œuvres en Région Île-de-France en créant un CROUS régional, doté d'un certain nombre d'antennes fortes (sur le modèle des CROUS) dirigées par un personnel d'encadrement supérieur, au cœur même des nouveaux bassins d'enseignement régionaux en création.

Cette restructuration totale de notre action permettrait de ne plus être tributaire d'un niveau de décision intermédiaire (l'académie) à la fois trop large pour être efficace localement, trop faible pour peser régionalement et trop peu lisible pour nos partenaires comme pour les étudiants.

Les avantages immédiats d'une telle réorganisation sont considérables, en ce qui concerne la lisibilité, le portage politique et la coordination des projets à l'échelle de la Région. On peut également attendre de réels bénéfices en matière de proximité des bassins d'enseignement et des partenaires locaux, d'adaptation de l'organisation du Réseau à la nouvelle donne de l'enseignement supérieur francilien et de renforcement de la position du Réseau des Œuvres au plus près des étudiants.

Cependant, cette structure, pour fonctionner, nécessiterait un portage politique fort de l'État, et il semble nécessaire que son Conseil d'administration soit présidé par un représentant de l'Etat à fort « poids politique », comme pourrait l'être un Recteur Régional pour l'Enseignement Supérieur, sur le modèle, d'une certaine manière, du Préfet de Région.

Les risques liés à la création de ce « CROUS d'Île-de-France » sont les risques « classiques » de toute réorganisation d'ampleur (déstabilisation de l'existant, difficultés à retrouver des méthodes de travail éprouvées...), même si l'amélioration quasi-immédiate de la lisibilité de la nouvelle organisation auprès des collectivités locales, des COMUE, universités, grandes écoles et des étudiants peut en atténuer les effets.

De la même manière, la relation avec les partenaires de l'enseignement secondaire (STS et CPGE essentiellement) devra être repensée dans la mesure où leur fonctionnement restera académique (celui des établissements d'enseignement supérieur ne l'étant, d'ores et déjà plus).

Cependant, il semble évident que si cette solution est adoptée, elle devra être portée politiquement au plus haut niveau et devra prendre place dans un plan global de développement et de restructuration de la vie étudiante en région parisienne, l'objectif étant de redevenir lisible et fort régionalement tout en améliorant, dans le même temps, la réactivité et la gestion des équipes au plus près du terrain, en cohérence institutionnelle et territoriale avec nos partenaires universitaires. Enfin, il semble que, contrairement aux deux précédentes propositions, cette solution d'un CROUS d'Île-De-France ne puisse pas réellement être « hébergée » ou prise en charge par le CNOUS, du fait notamment de ses compétences en matière d'allocation des moyens et du nécessaire équilibre qu'il doit entretenir entre les différents CROUS du territoire.

- *Les gains attendus ...*

Si la dernière solution est à l'évidence la plus compliquée à mettre en œuvre statutairement et opérationnellement parlant, elle offre les perspectives de gains les plus importants sur les services supports. Ces gains portent essentiellement sur la suppression des doublons. Par exemple :

- *Les services supports peuvent être regroupés dans un lieu unique et accessible, avec des compétences accrues et une meilleure capitalisation des expériences et des savoirs.*

- *Profiter des gains de productivité liés aux interfaces dans tous les domaines : comptable, restauration, hébergement, monétique etc.*
- *Une mutualisation sur un périmètre plus important des charges liées aux territoires difficiles en matière de sûreté et de sécurité.*
- *Une mutualisation accrue en matière de production des repas sur un découpage territoire plus pertinent et à géométrie variable.*
- *Regrouper en une cellule le développement immobilier des trois anciens Crous en matière de logement et de restauration.*
- *Regrouper en une cellule la maintenance immobilière du patrimoine pour conduire un véritable plan pluriannuel d'entretien et de maintenance des structures.*
- *Regrouper la direction des systèmes d'information en vue de coordonner les multiples réseaux et en optimiser les coûts.*
- *Etc.*

La dernière solution, intégration des trois Crous est la plus pertinente au regard de la recomposition du paysage de l'enseignement supérieur et plus solidaire au regard de l'implantation des trois Crous actuels.

RÉPONSE COMMUNE DES CROUS DE CRÉTEIL-PARIS- VERSAILLES

I Mutualisation et coordination en Île-de-France

« Le contrôle du CROUS de Créteil a par ailleurs montré que les problématiques spécifiques à l'Île-de-France plaident pour une fusion des CROUS de Versailles, Paris et Créteil ou pour une mutualisation de leurs moyens, notamment en termes de logement étudiant. L'organisation des CROUS par académie, qui date de 1971, est devenue inadaptée alors que la gestion du logement et l'implantation de nouvelles résidences s'appréhendent à l'échelle régionale. »

Les frontières académiques qui ont longtemps prévalu n'ont pas empêché une approche régionale sur plusieurs sujets cruciaux et ce, depuis le début des années 2000.

1.1 Mutualisation

1.1.1 Politique de site et accueil de proximité

Outre la facilité d'accès du Crous de Paris en raison de la centralité de son implantation, les Crous de Créteil et Versailles ont créé des plateformes d'accueil de proximité adossées aux principaux sites universitaires pour un maillage territorial efficace. Ces structures sont rendues possibles non pas par la création de postes supplémentaires mais grâce aux optimisations réalisées en mutualisant les ressources sur d'autres domaines d'activité.

1.1.2 Mutualisation de l'instruction des dossiers de demande de bourse sur critères sociaux

La procédure d'instruction des dossiers de bourse est une procédure uniforme, régie par des textes explicites. Outre une bonne maîtrise réglementaire, le traitement des dossiers nécessite donc d'acquérir certains automatismes. Partant de ce constat et des perspectives offertes par l'évolution des outils numériques, les Crous franciliens ont créé une plateforme de traitement centralisée dont les résultats s'améliorent d'année en année même si des progrès sont encore réalisables.

Un travail de collaboration permanente existe entre les trois Crous pour effectivement améliorer les délais de traitement et harmoniser les interprétations juridiques sur les situations particulières.

Enfin, des études ont été engagées afin de proposer dans les meilleurs délais une solution mutualisée d'accueil dématérialisé (appels téléphoniques et courriels).

1.1.3 Schéma régional et développement de l'offre de logement

Historiques contrastés

Implantations historiques peu entretenues dans l'académie de Versailles malgré un accompagnement des collectivités locales prônant un aménagement territorial raisonné.

Développement très tardif mais rapide à Paris soutenu très fortement par une collectivité très engagée et disposant de moyens importants.

Développement rapide mais économiquement risqué à Créteil avec des collectivités moins engagées, disposant de peu de moyens et avec une concurrence féroce entre opérateurs dans une logique d'aménagement du

territoire parfois peu compatible avec une logique de seuil d'équilibre pour des services de qualité.

Ces trois situations bien distinctes ont conduit les trois Crous à une réflexion globale sur les réponses à apporter de façon à mieux couvrir la région la plus dynamique et attractive de France tout en tirant les leçons des échecs et écueils d'avant 2004. Tous les constats et recommandations qui ont découlent ont été mises en avant à l'occasion de l'élaboration du Schéma Régional du Logement étudiant soutenu par le Cnous.

Schéma régional du logement étudiant

Etabli en 2008, ce schéma, outre la cartographie de l'offre et les exigences de qualité qu'il fixe, institue les modalités d'accompagnement de la région pour le développement de l'offre de logement pour tous types d'opérateurs. En 2011, une actualisation de la délibération régissant l'action régionale vient renforcer l'accompagnement des Crous avec l'institution d'une prime aux logements gérés par les Crous de 500€ par logement en plus des 4600€ (en PLS) ou 8000€ (en PLUS) déjà prévu au titre de l'aide à la pierre.

Plusieurs critères déterminant sont mise en avant par les Crous et font depuis référence pour les choix d'implantation de nouvelles structures : temps de déplacement entre lieu de résidence et lieu d'étude inférieur à 30 ou 45 minutes selon la densité des transports en commun, environnement économique et culturel riche pour favoriser l'épanouissement en dehors des heures de cours, nombre de logements suffisant à l'échelle d'un site ou d'un quartier pour assurer une présence physique, un accompagnement et des services de qualité à moindre coût pour les étudiants logés.

Modalités de financement et péréquation des moyens d'investissement

Le contexte difficile pour les finances publiques et l'augmentation importante des coûts de construction et de foncier ont conduit le Cnous à opérer dès 2007 des ajustements des moyens d'investissements donnés par le MENESR pour compenser les disparités de financement par les acteurs locaux entre les trois Crous. Ainsi le Crous de Paris (soutenu par la Ville de Paris) est moins aidé que le Crous de Versailles (soutenu par les départements des Hauts-de-Seine et des Yvelines ainsi que par la Ville de Versailles et bénéficiant de l'essor de Saclay) lui-même moins aidé que le Crous de Créteil, sachant que les collectivités de l'Est sont dans des situations financières parfois très tendues.

Le dialogue et la coordination entre le Cnous et les trois Crous ont ainsi permis de gommer les disparités territoriales en matière d'investissement afin de permettre aux trois établissements de se développer à un rythme soutenu.

Le développement du logement en Île-de-France est par ailleurs tributaire d'un foncier onéreux dont le coût représente parfois jusqu'à 20 % du coût de revient d'une opération. Selon l'observatoire régional du foncier ce coût est proche de 1500 €/m² en première couronne et proche de 500 €/m² en grande couronne.

Les financements de droits communs utilisés pour le logement étudiant, malgré les avantages fiscaux qu'ils procurent (TVA à taux réduit et exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties) ne permettent pas toujours d'absorber ces surcoûts.

Pour y remédier en partie, le recours au Prêt Locatif à Usage Social (PLUS) est autorisé en Île-de-France. Il présente l'avantage de loyers de sortie plus faibles pour l'étudiant et d'un subventionnement plus important par l'État ou les délégataires des aides à la pierre.

Écueils qui demeurent

À plusieurs reprises, hors Paris, les Crous se sont retrouvés en concurrence avec d'autres opérateurs sur des projets de résidences pour étudiants. Plutôt que de porter sur la qualité de service offerte aux étudiants, ces mises en concurrence ont porté sur des niveaux de redevance ou de charge foncière alors même que le contexte était celui du respect de loyers plafonnés imposés par la réglementation du logement social.

Les opportunités foncières pertinentes restent rares.

La perception négative du logement étudiant par certains élus locaux, conséquence d'une couverture médiatique large du squat de Cachan ou des logements dégradés de la résidence d'Antony, reste un handicap en particulier dans l'est francilien.

Les contreparties demandées pour les aides à la construction accordées par la Région ne font pas toujours l'objet d'une mesure d'impact. Le cahier des charges qui accompagne la subvention régionale apparaît souvent si contraignant qu'il est parfois plus simple de s'en passer avec pour conséquence une augmentation des redevances demandées aux étudiants.

Évolution des critères d'admission

Le Crous de Paris, en raison de la faiblesse de son offre, a longtemps limité les possibilités d'accueil des étudiants en licence, n'accueillant ces derniers qu'à partir de la troisième année. Le doublement de l'offre entre 2004 et 2012 a été l'occasion de revoir ces critères pour les aligner sur ceux des autres Crous afin d'accueillir tous les étudiants dès leur première années d'études.

Ainsi, les trois Crous se sont organisés pour offrir aux étudiants des solutions de logement en s'affranchissant des frontières académiques. Cette expérience se prolonge depuis deux ans avec de bons résultats même si le manque de logements limite les capacités d'action.

De nombreuses opportunités nouvelles verront le jour dans les cinq à dix prochaines années, en grande partie grâce au fort développement des modes de transports et au développement de nouveaux grands pôles pluridisciplinaires à fort potentiel.

Résidences d'intérêt régional

Depuis l'origine certaines résidences universitaires, au premier rang desquelles figure la Résidence Jean Zay à Antony, ont permis d'accueillir des étudiants des trois académies, traduisant ainsi leur vocation régionale.

D'autres résidences de ce type verront le jour en préemptant du foncier dans les ZAC de la première couronne maintenant que le logement étudiant est de plus en plus souvent pris en compte dans la réflexion amont sur l'aménagement de ces nouveaux quartiers comme complément indispensable au logement familial en termes de mixité des publics.

1.1.4 Restauration

L'offre de restauration pour étudiants en Île-de-France est très variée comme le fait remarquer la Cour. Cette diversité permet d'envisager des optimisations sur plusieurs domaines :

- La production de plats chauds grâce aux cuisines centrales ;*
- La production de salades et sandwich sur une unité de production centralisée ;*
- Une souplesse d'implantation de distributeurs automatiques soit en régie soit via un prestataire. ;*
- Une gestion de proximité l'approvisionnement pour les sites se situant aux limites inter académiques.*

La Région et parfois les Communes (ou EPCI), dans le cadre du développement de l'enseignement supérieur financent et construisent des structures d'enseignement ainsi que de restauration : Meaux, Melun, Montreuil, Tremblay, Serris, quartier du stade à Créteil etc. Le Crous est souvent « imposé » comme gestionnaire, sans être associé à une étude de marché (en réalité ce sont les chiffres optimistes des universités qui sont retenus), sans pouvoir d'intervention sur la définition du mode de production et de distribution. Au final ces structures sont surdimensionnées ou inadaptées et ne correspondent pas aux attentes des étudiants. Ces structures sont lourdement déficitaires malgré nos efforts pour rationaliser la gestion.

Là encore, pour contrer ces logiques d'aménagement du territoire difficiles à assumer sur le plan économique, le Cnous et les Crous ont envisagé une démarche d'agrément préalable afin de valider en amont les nouvelles implantations en fonction d'études de faisabilités économiques plus poussées.

1.1.5 Achats

Sous l'impulsion du Cnous, les Crous se sont organisés en six groupements interrégionaux pour les achats alimentaires à partir de 2010. Fort des premiers résultats, des différentes études demandées par le comité de Pilotage Achats et l'expertise de l'acheteur recruté en 2013, cette démarche a été intensifiée par la mutualisation nationale des achats et la création d'une cellule dédiée.

L'Île-de-France fait figure de moteur dans ce processus d'une part parce que les achats franciliens sont les plus performants et d'autre part parce que le Crous de Créteil est porteur juridique des marchés nationaux pour l'alimentaire et le péri alimentaire.

1.1.6 Formation

La proximité géographique entre les Crous franciliens, le Crous d'Orléans-Tours et le centre national de formation situé à Tours a favorisé la mise en place de formations communes en particulier sur les domaines de la restauration et de la préparation aux concours et examens. Chaque Crous dispose en effet de salles de formation dédiées, situées à proximité immédiate des lieux de restauration.

À titre d'exemple, en 2014, les formations mutualisées entre le Crous de Versailles, le Crous d'Orléans-Tours et le Crous de Créteil ont été les suivantes:

- les nouvelles techniques de cuisson*

- les bases de la cuisine
- cuisine perfectionnement
- pâtisseries et desserts en restauration collective
- management des personnalités difficiles

Ont par ailleurs été mutualisées avec le CNOUS les formations suivantes :

- préparation au concours SAENES
- préparation au concours Adjoint administratif

1.1.7 Contrôle interne comptable et financier

Pour la mise en place du contrôle interne comptable et financier les Crous franciliens, s'adossant sur le partenariat existant entre le Crous de Paris et la Direction Régionale des finances publiques d'Île-de-France, ont adopté une méthodologie commune puis se sont répartis les rôles en fonction des compétences présentes dans chaque établissement.

Ainsi :

- Le CROUS de Créteil a hérité des questions de ressources humaines, de paye et de commande publique (en écho à son rôle de coordonnateur des achats régionaux et nationaux) ;

- Le CROUS de Paris a hérité des aides directes (bourses, FNAU, ...) avec l'aide des équipes de Versailles et de Créteil autant que de besoin, en raison de l'hébergement de la plateforme de traitement des dossiers de bourses.

- Le CROUS de Versailles s'est chargé des conventions et engagements hors bilan en raison notamment de son fort et rapide développement sur le site de Saclay l'amenant à traiter quotidiennement de ces sujets.

1.2 Coordination

Un comité des directeurs de Crous franciliens a été institué début 2014. Il se réunit environ toutes les six semaines afin de faire le point sur les projets structurants et avancées obtenues sur les différents champs d'intervention des trois Crous.

Afin d'optimiser les interventions de chacun, et en complément des mutualisations déjà réalisées, une répartition complémentaire des rôles a été effectuée donnant à :

- Créteil le pilotage du développement de l'offre de logement ;

- Paris le pilotage des relations institutionnelles en vue de la mise en place d'un schéma régional de la vie étudiante ;

- Versailles le pilotage des études de développement et de diversification de l'offre de restauration.

Des réunions trimestrielles avec la direction du Cnous sont organisées en parallèle afin de coordonner les interventions qui peuvent s'avérer nécessaires auprès d'acteurs et institutions nationales ou régionales.

Les autres sujets à traiter sont étudiés au fur et à mesure en fonction des urgences ou d'un ordre de priorité débattu entre les directeurs.

1.3 Proposition de la Cour d'une fusion des Crous d'Île-de-France : Une évolution à étudier pour accompagner la refonte de la carte institutionnelle francilienne

Plusieurs réformes importantes doivent conduire la réflexion sur l'évolution des Crous franciliens : d'une part la création de la Métropole du Grand Paris, d'autre part la première phase de la refonte de la carte territoriale et enfin la loi de juillet 2013 sur l'enseignement supérieur et la recherche instituant les COMmunauté d'Universités et d'Établissements (COMUE).

Une coordination et des mutualisations qui permettent aux trois établissements de conduire une politique commune et partagée pour garantir l'égalité de traitement entre les étudiants des trois académies

Il est important de noter que, compte-tenu de la coordination poussée et des mutualisations déjà engagées, l'existence de trois Crous en Île-de-France ne constitue en aucun cas un frein au progrès et à l'égalité de traitement des étudiants de chaque académie tout en tenant compte des contextes locaux.

En effet sur de nombreux sujets structurants, les Crous franciliens ont adopté une démarche de présentation commune et concertée permettant aux partenaires institutionnels de considérer que la parole et la politique des Crous en Île-de-France est unique et totalement partagée.

Le premier exemple significatif est l'approche régionale pour les achats alimentaires qui fait des Crous franciliens les plus performants en la matière.

Un second exemple significatif est celui des négociations et propositions faites dans le cadre du CPER 2014-2020. Plutôt que faire

une réponse par Crous, les trois directeurs ont présenté de façon conjointe les priorités régionales tout en rappelant à chaque fois les territoires impactés en priorité. En complément, cette approche régionale unique comprenait des projets d'intérêt régional notamment en matière de développement de l'offre de logement pour les étudiants.

Si évolutions institutionnelles il doit y avoir, elles peuvent se faire en plusieurs phases.

1.3.1 Première étape : une coordination renforcée

La coordination entre les 3 CROUS s'intensifie de façon continue, sans qu'il soit nécessaire, à court terme, de créer une structure ad hoc. Cela permet de respecter les territoires d'intervention de chaque établissement, de profiter du savoir-faire des organisations en place et des partenariats de proximité avec les établissements d'enseignement supérieur, tout en « surmontant », sur des projets précis, les frontières académiques.

La mise en place des COMUE, qui sont pour la plupart inter académiques, pourrait cependant pousser ce dispositif dans ces retranchements à moyen terme.

1.3.2 Première phase bis : une étude d'impact approfondie sur la mutualisation

Avant toute évolution institutionnelle, des études approfondies doivent être menées afin de préciser les scénarios de mutualisation possibles et leur impact :

- Pôles de compétences à l'image de la plateforme de traitement des bourses ;*
- Centre de ressources informatiques ;*
- Gestion immobilière ;*
- Achats à l'image de la coordination nationale déjà prise en charge par Créteil pour les achats alimentaires.*
- Etc...*

Un second volet doit concerner les consultations institutionnelles indispensables : Préfecture de Région, recteurs d'académie, Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche.

Un troisième volet doit concerner la gestion prévisionnelle des emplois et compétences.

1.3.3 Seconde étape à étudier et préparer : une reconfiguration institutionnelle

Une option à considérer à moyen ou long terme, peut-être plus à la mesure des enjeux de la reconfiguration du paysage de l'enseignement supérieur français et du nécessaire « plan de rattrapage » massif des infrastructures de la vie étudiante en Île-de-France, consisterait à restructurer totalement l'organisation du Réseau des Œuvres en Région Ile-de-France en créant un CROUS régional, doté d'un certain nombre d'antennes fortes tenant compte à la fois de la refonte de la carte territoriale et des nouveaux bassins d'enseignement régionaux en création, dirigées par un personnel d'encadrement supérieur, au cœur même.

Les avantages d'une telle réorganisation peuvent être considérables :

- lisibilité institutionnelle vis-à-vis des établissements d'enseignement supérieur et des collectivités territoriales,

- portage politique simplifié,

- et coordination des projets à l'échelle de la Région.

De nombreux prérequis doivent être traités avant d'envisager ce scénario :

- Un portage politique fort de l'Etat est nécessaire.

- Une modification du décret de 1987 régissant l'organisation du CNOUS et des CROUS.

- Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences à l'échelle régionale.

- Une formalisation de la cartographie des mutualisations déjà lancée par les trois Crous.

2 Eléments d'analyse complémentaires

2.1 « Les caisses d'allocations familiales versent directement ces aides aux CROUS pour les étudiants qu'ils hébergent, celles-ci étant comptabilisées en ressources propres. »

Ces aides sont servies sous la pratique du tiers payant instituée par la loi Besson du 31 mai 1990 (c'est la résidence qui perçoit les aides), l'étudiant ne s'acquittant que de la part nette dont il demeure redevable.

2.2 « Certaines universités ou composantes d'universités refusent toujours de faire remonter les absences des étudiants, situation relevée dans les académies de Lille, Paris ou Créteil. »

Une commande précise a été formulée par le MENESR pour résoudre les difficultés rencontrées.

2.3 « Le parc immobilier du réseau comprend 162 547 places, dont 84 435 en cités universitaires. »

Cette distinction est-elle encore pertinente ? Il serait plus intéressant de distinguer les typologies offertes afin de souligner la notion de parcours résidentiel proposé aux étudiants tout au long de leur cursus.

2.4 « De fortes inégalités territoriales dans l'accès au logement : l'exemple du CROUS de Créteil »

Cf. préconisations et mesures développées grâce à la mutualisation.

2.5 « Le réseau reste par ailleurs très dépendant des aides au logement et connaît plusieurs difficultés. »

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CROUS DE GRENOBLE

Cette réponse fait suite à la piste d'évolution évoquée et qui consisterait à « confier les missions du réseau aux communautés d'universités et d'établissements ».

Au regard de la situation connue sur les sites universitaires de l'Académie de Grenoble, le transfert d'activités du Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Grenoble (CROUS) vers la Communauté d'Universités et d'établissements – Université Grenoble Alpes (COMUE) peut induire certaines difficultés quant à la lisibilité du dispositif d'accompagnement social. Le CROUS, dans l'exercice de ses missions à destination de l'ensemble des étudiants, intervient au-delà du périmètre des regroupements d'établissements d'enseignement supérieur.

À l'échelle académique, par exemple, les étudiants boursiers sur critères sociaux relevant d'autres établissements²⁶⁰ que ceux regroupés au sein de la COMUE représentent ainsi 28 % de l'ensemble des bénéficiaires de ces aides financières à la rentrée 2014. Le CROUS est

²⁶⁰ Essentiellement les formations post-baccalauréat dans les EPLE

aujourd'hui clairement identifié comme l'opérateur des différents dispositifs d'accompagnement social à destination des étudiants quel que soit leur établissement et tout au long de leur parcours de formation. L'existence de longue date d'un service social unique rattaché au CROUS et la délégation de crédits par les établissements au CROUS, au titre du volet social du FSDIE²⁶¹, participe également à la cohérence et à la lisibilité de ces interventions (aides financières, conseil, écoute, accompagnement social) en faveur des étudiants.

Ce dispositif également en place dans d'autres Académies, gagnerait à être généralisé à l'échelle nationale pour éviter la superposition des dispositifs d'accompagnement social étudiants et les risques induits de doublons, de distorsions de traitement et de transfert des étudiants entre services sociaux.

Par ailleurs, les conditions dans lesquelles s'est construite une politique de site partenariale en matière de vie étudiante à l'échelle du site grenoblois tendent à démontrer que cette voie peut être poursuivie parallèlement à la construction progressive des regroupements des établissements d'enseignement supérieur.

L'évolution institutionnelle est en effet aussi spectaculaire qu'inachevée. L'appropriation par les établissements des responsabilités et compétences élargies est encore récente. Ce chantier très sensible avance par étape, dans un contexte financier délicat, qui amène à opérer des choix drastiques, dont on ne peut supposer, qu'ils seraient, en cas d'intégration du CROUS, couramment favorables aux enjeux de la vie étudiante, vu la structuration et la tradition universitaires.

Quant aux regroupements, ils prennent de multiples formes. Les acteurs de l'académie de Grenoble ont fait le choix d'utiliser l'ensemble des instruments prévus par la loi 2013-660, soit la fusion de trois universités, l'association de la quatrième et la création d'une communauté d'établissements. La mise en œuvre de ces intentions réclamera naturellement plusieurs années. Compliquer par le positionnement du CROUS les mouvements en cours pourrait conduire à fragiliser la démarche engagée.

La difficulté à placer le changement sur un registre institutionnel n'empêche en rien, au contraire, la maturation d'une stratégie concertée et même commune dans le champ de la vie étudiante. Plusieurs initiatives, de portée variable mais permettant d'afficher une réelle convergence de vues entre le CROUS et les établissements

²⁶¹ Fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes

d'enseignement supérieur regroupés au sein du PRES et désormais de la COMUE, ont déjà été mises en œuvre.

Une charte sur la qualité de l'accueil et de la vie de l'étudiant²⁶² affiche les objectifs partagés (définir la politique de vie étudiante en concertation et avec l'étudiant citoyen, faciliter l'intégration de l'étudiant à l'Université et dans la Cité, offrir un cadre de vie et des services de qualité, contribuer à l'épanouissement de l'étudiant, conforter l'étudiant dans son rôle d'acteur et de citoyen, évaluer pour une amélioration continue) et les engagements des différentes parties prenantes. Le CROUS a renforcé en 2014 sa participation au dispositif d'accueil « Bienvenue à Grenoble » destiné aux étudiants « primo-entrants ». La mise en place d'un guichet d'accueil au sein d'une résidence étudiante dans le centre de Grenoble (en plus de celui situé sur le domaine universitaire de Saint Martin d'Hères) a permis de faciliter les démarches des étudiants.

Le soutien aux initiatives étudiantes et la programmation d'une offre culturelle dédiée fait l'objet d'une coordination entre les différents acteurs (COMUE, CROUS, institutions culturelles, réseau associatif). Les appels à projets « Étonnez-vous » et « Culture-Actions », destinés à accompagner les initiatives étudiantes et portés respectivement par la COMUE et le réseau des œuvres universitaires, permettent une réelle complémentarité des interventions.

Un projet de « Maison des services de l'étudiant » sur le domaine universitaire est en cours de définition. Ce lieu est destiné à accueillir les différents services de la COMUE, du CROUS et de manière ponctuelle d'autres partenaires (Préfecture, CAF,...) en relation directe avec les étudiants et portant sur tous sujets relevant du domaine « para-universitaire ».

Cette démarche partenariale s'est structurée depuis la signature de la convention d'association établie en juillet 2010 entre le CROUS et le PRES Université de Grenoble. L'adoption des statuts de la COMUE²⁶³ a confirmé la place du CROUS dans les instances de pilotage de ce regroupement des établissements d'enseignement supérieur et organismes de recherche.

²⁶² Signée en mai 2013 entre l'Université de Grenoble, Grenoble-Alpes-Métropole, la Ville de Grenoble et le CROUS.

²⁶³ Statuts adoptés lors du CA de la COMUE le 16 juillet 2014.

Le CROUS est représenté au conseil d'administration et au conseil académique de la COMUE par son Directeur désigné en tant que personnalité qualifiée, ainsi qu'à la Commission vie étudiante à laquelle siège également le Vice-Président étudiant du CROUS.

Le Président de la COMUE est membre du CA du CROUS parmi les personnalités qualifiées désignées par le Recteur.

Au-delà de la participation aux instances de la COMUE, le CROUS est sollicité de manière permanente par les responsables universitaires pour l'évaluation et la redéfinition de la politique de site en matière de vie étudiante. L'évaluation conduite par l'AERES sur la politique de site ces derniers mois, l'identification des besoins prioritaires en termes de projets immobiliers structurants (Opération Campus et CPER) et de dispositifs innovants (Projet IDEX – PIA 2) illustrent la volonté des responsables universitaires d'impliquer le CROUS. La réflexion engagée très récemment entre la Vice-Présidence chargée de la Vie universitaire de la COMUE, la direction du CROUS et les responsables des sites universitaires extérieures à l'agglomération grenobloise (Valence, Université de Savoie Mont-Blanc) s'inscrit dans le prolongement de cette démarche partenariale. Il s'agit en l'occurrence de définir une méthodologie d'élaboration du projet territorial d'amélioration de la qualité de la vie étudiante prévue par la loi 2013-660 et de proposer une structuration du pilotage de la politique de site dans ce champ d'intervention, dans la perspective de la fusion des trois universités programmée à l'échéance du 1er janvier 2016 et de l'installation de l'Université de Grenoble Alpes.

Fondé à la fois sur un accord de volonté entre les responsables universitaires et les directions successives du CROUS mais aussi sur les dispositions législatives en vigueur ce partenariat paraît suffisamment ancré pour que de nouvelles actions participant à l'amélioration des conditions de vie étudiante soient mises en œuvre sans pour autant confier les missions du réseau aux communautés d'universités et d'établissements. Au moment où la COMUE doit prioritairement définir ses orientations stratégiques à l'échelle du site en termes de formation de et de recherche et structurer sa gouvernance, l'adjonction des missions dévolues au CROUS, en tout ou partie, pourrait in fine détériorer, en les faisant passer au second plan de leurs préoccupations, l'offre de services participant à l'amélioration des conditions de vie matérielle des étudiants.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CROUS DE LA RÉUNION

Je vous informe que le CROUS de La Réunion n'a aucune observation à formuler en sus de la réponse présentée par le Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CROUS DE LILLE

Je souhaite, par la présente, apporter une réponse à l'insertion intitulée « Le réseau des CROUS et la vie étudiante : une modernisation nécessaire » destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des Comptes.

« Le Crous de Lille est mieux doté en emplois que le Crous de Lyon, qui gère pourtant davantage d'étudiants ».

Observation : L'analyse du nombre d'emplois devrait se définir en tenant compte d'une part du nombre d'étudiants et du nombre d'étudiants boursiers et d'autre part de la dispersion des sites universitaires.

Pour le reste du rapport, les éléments du CROUS de Lille sont contenus dans la réponse du CNOUS.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CROUS DE LYON SAINT-ÉTIENNE

Ayant participé aux différentes réponses apportées par le réseau des œuvres universitaires sur votre rapport sur le « réseau des CROUS et la vie étudiante : une modernisation nécessaire », celui-ci n'appelle aucun commentaire de ma part.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CROUS DE MONTPELLIER

J'ai l'honneur de vous informer que les observations du Crous de Montpellier sont contenues dans la réponse détaillée présentée par le Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires (CNOUS).

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CROUS DE NANTES

Je vous informe que je ne souhaite pas faire d'observation, me reconnaissant dans la réponse du Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DU CROUS D'ORLÉANS-TOURS

L'insertion au rapport public annuel 2015 sur le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable n'apporte pas de ma part de réponse particulière.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU CROUS DE ROUEN

J'ai l'honneur de vous informer que je n'ai pas d'observation à formuler au titre de l'insertion relative au réseau des Œuvres Universitaires et Scolaires au rapport public annuel de la Cour des comptes.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DU CROUS DE TOULOUSE-MIDI-PYRÉNÉES

En qualité de directrice du Crous de Toulouse Midi-Pyrénées, je vous informe que la réponse du CNOUS reflète parfaitement mon point de vue sur les différents développements contenus dans le rapport de la Cour. J'ajoute à cette réponse un certain nombre de considérations sur la thématique de la restauration. Les mesures prises par le Crous de Toulouse illustrent en effet la stratégie mise en place par le réseau des œuvres pour adapter son offre de restauration aux attentes de ses publics et améliorer l'équilibre économique de l'activité restauration.

Le constat : une situation financière dégradée en 2009

Le Crous de Toulouse constatait depuis l'exercice budgétaire 2006 un déficit récurrent d'exploitation, aggravé pour les années 2008 et 2009 par une insuffisance d'autofinancement (IAF).

Une des premières conséquences était la diminution de ses fonds de réserve, synonyme d'appauvrissement de l'établissement.

Déficits successifs de fonctionnement, IAF, baisse des fonds de réserves disponibles soulignaient l'état d'extrême fragilité financière de l'établissement tant pour faire face aux dépenses exceptionnelles d'urgence que pour accompagner sa politique d'investissements immobiliers.

En matière de restauration, les indicateurs de gestion mettaient en évidence la fragilité économique de l'activité alors constatée, l'établissement ayant une performance inférieure à celle des Crous de taille équivalente (taux de couverture des dépenses par les ressources propres de 56,9 % contre 58,4 %).

Face à cette situation, le Crous de Toulouse a élaboré une stratégie reposant sur un plan ambitieux de redressement de sa situation financière afin, d'une part, d'assurer la pérennité de la structure, et d'autre part, de retrouver les marges de manœuvre financières nécessaires à l'accompagnement de son développement. Ce plan de redressement a été adossé au contrat d'objectifs et de moyens conclu avec le Cnous pour la période 2011 –2013. La mise en œuvre des actions a débuté en septembre 2010.

Ce plan a porté sur l'ensemble des secteurs d'activités du Crous de Toulouse en mobilisant tous les leviers d'actions, impliquant tous les acteurs internes, au travers de mesures transversales à portée générale et de mesures spécifiques sur le secteur de la restauration, et les acteurs externes (étudiants, établissements d'enseignement supérieur).

L'audit initié en 2010 a permis de compléter le diagnostic sur l'activité restauration et de définir un plan d'actions contribuant au redressement des résultats économiques.

La stratégie : politique de maîtrise des coûts et diversification de l'offre de restauration

Mesures transversales à portée générale visant à assurer une meilleure maîtrise des dépenses

- Mise en place d'une politique de réduction des coûts de fonctionnement à travers l'optimisation de la politique d'achats

L'analyse financière 2009 montrait un dérapage des coûts de fonctionnement, hors masse salariale qui, elle, était en revanche maîtrisée.

Les obligations de maintenir correctement et en sécurité le patrimoine de l'établissement s'avéraient très onéreuses au niveau, par exemple, des contrats de maintenance.

En conséquence, le Crous a mis en place une politique d'achats performante garantissant à l'établissement les meilleures conditions économiques, tout en préservant la qualité des produits et services. L'achat de denrées alimentaires a été traité dans un cadre d'action particulier avec pour porteur la cellule d'aide au pilotage et d'appui à l'activité restauration créée à la rentrée 2010.

Un groupe de travail a été chargé : d'identifier toutes les opportunités d'économies d'achats sur tous les segments, de mettre en place des outils et des méthodes d'achats, de définir les besoins en formation pour développer les compétences et le professionnalisme des acteurs de l'achat, et de proposer des pistes pour une politique d'achat responsable.

- Mise en place d'une GPEEC favorisant une bonne maîtrise de la masse salariale

Le schéma directeur de la restauration universitaire, établi en avril 2010, avait émis un certain nombre de préconisations pour optimiser l'exploitation du secteur restauration dans le domaine des ressources humaines.

L'objectif primordial était d'accroître le chiffre d'affaires, sans augmentation de la masse salariale.

Afin de mieux maîtriser l'évolution de la masse salariale et améliorer la productivité, le Crous de Toulouse a mis en place une politique volontariste en matière de ressources humaines et a élaboré un schéma de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). Cette GPEEC s'inscrit dans le cadre d'une démarche stratégique et dynamique partagée impliquant tous les acteurs de l'établissement et désormais structurée dans sa méthode et ses objectifs, dans le cadre d'un dialogue social constructif et de qualité.

L'établissement avait dû aussi faire face à une baisse d'activité de la restauration en raison de mouvements sociaux importants qui ont entraîné la fermeture du restaurant universitaire du Mirail durant plusieurs semaines et une baisse significative du chiffre d'affaires du restaurant universitaire Ranguel II.

Malgré ces éléments conjoncturels défavorables, le Crous de Toulouse s'est engagé dans une politique de maîtrise de la masse salariale, par diverses actions, notamment en recourant à la mutualisation des moyens.

Le schéma directeur de la restauration avait relevé la nécessité d'organiser un dispositif de gestion des remplacements et une réorientation de postes (40).

En conséquence, le périmètre des unités de gestion restauration a été repensé, et une réflexion sur la création de bassins élargis de remplacements a été conduite.

Afin d'éviter des créations de postes et de nouveaux recrutements, et pour faire face à l'ouverture de nouvelles structures ou au développement de structures existantes, il a été procédé à des redéploiements de personnels.

Pour faire face à des situations exceptionnelles (surcroît de travail, prestations exceptionnelles), le Crous de Toulouse a encouragé la mutualisation des moyens en personnels chaque fois que cela était possible. Ce dispositif qui impulse la poly-compétence et la mobilité est un atout pour les personnels.

Cette maîtrise de la masse salariale a été permise par la gestion rigoureuse des postes vacants et du maintien des postes « gelés ».

Le Crous de Toulouse poursuit ainsi une politique d'emploi soucieuse d'adapter en permanence le nombre et la qualification des agents à l'évolution des besoins des unités de gestion au regard du niveau d'activités de ces dernières.

- Renforcement du pilotage, du contrôle et de l'évaluation

Parallèlement à la mise en place d'une gestion plus efficace des ressources humaines, le Crous de Toulouse fait évoluer cette organisation dans un souci de performance et d'efficacité, en renforçant les fonctions de pilotage et d'évaluation :

↳ Renforcer la fonction financière dans sa dimension contrôle de gestion. À la rentrée 2009, a été créée une nouvelle direction du budget, du contrôle de gestion et de la mesure de la performance qui regroupe trois missions : élaboration et suivi du budget ; contrôle de gestion sur les secteurs restauration / hébergement ; service financier des opérations immobilières et de contractualisation.

Ce contrôle de gestion est global (couvrant l'ensemble des activités du Crous et présentant des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, fiable (répondant à un objectif de qualité de l'information produite qui doit être sincère et exacte) et performant (fournissant une information de qualité en temps réel avec un objectif d'automatisation de la production d'indicateurs excluant le retraitement des informations). Le carnet de

bord mensuel mis en place depuis janvier 2011 regroupe les indicateurs pertinents pour mesurer la performance de l'établissement.

↳ *Renforcer la fonction communication qui doit être le maître d'œuvre d'un nouveau plan de communication interne et externe et d'une stratégie marketing (créer une image positive du Crous, une marque, un label).*

↳ *Resserrer l'organigramme des services centraux pour gagner en économies d'échelle et en performance tout en faisant émerger des fonctions nouvelles*

↳ *Retravailler les périmètres des unités de gestion pour créer des unités de gestion de taille suffisante afin que le directeur puisse exercer pleinement ses missions managériales au service d'une politique d'établissement.*

↳ *Développer une culture du résultat et de la performance à travers des plans de formation dédiés, une communication repensée et la mise en place d'un management participatif sur objectifs.*

↳ *Poursuivre la construction d'un nouveau cadre d'élaboration et de suivi budgétaires axé sur une responsabilisation accrue des directeurs d'unités de gestion dans l'atteinte d'objectifs. Cette autonomie de gestion accrue au niveau des unités de gestion se combinera avec un dialogue de gestion renforcé et permanent au niveau central reposant sur un contrôle de gestion, véritable outil de pilotage et financier.*

↳ *Redéfinir la taille critique des unités de gestion. La taille réduite de certaines unités de gestion nuit en effet aux capacités de pilotage, d'adaptation et d'évolution de la structure, en limitant ses marges de manœuvre en matière d'économie d'échelle, de mobilité et de polyvalence des personnels.*

Mesures conduisant à une diversification de l'offre de Restauration destinée aux étudiants et à la communauté universitaire dans son ensemble

- La modernisation de l'offre de restauration

Afin de reconquérir le public étudiant et développer le chiffre d'affaires, le Crous de Toulouse a procédé à l'ouverture de structures nouvelles, à la rénovation et à la reconstruction de structures de restauration existantes et au développement d'activités et de nouveaux services au sein des structures actuelles.

Le schéma directeur de la restauration a permis d'identifier pour chaque structure les perspectives de développement envisageables,

compte tenu de la capacité d'accueil, des moyens mobilisables en personnel et en équipement et du public présent sur la zone de chalandise.

- Rénovation des structures de restauration

Projet RU Mirail (rentrée 2012)

La mise en service d'un nouveau restaurant sur le site de l'Université de Toulouse II Le Mirail est une opération inscrite au CPER 2007/2013. La localisation au cœur du campus et la diversité des services prévus dans ce programme (restaurant étudiant, cafétéria, espace dédié aux personnels et aux prestations exceptionnelles) a permis de constater aujourd'hui une réelle progression du volume d'activité sur ce site.

- Création de structures de restauration nouvelles

Brasserie IUT Auch (rentrée 2010)

Mise en service d'une brasserie sur le site d'Auch à la rentrée 2010 grâce au soutien des collectivités et de l'Université Paul Sabatier.

L'Esplanade (novembre 2012)

Ouverture d'un restaurant table d'hôtes pour les personnels et les étudiants proposant une prestation soignée dans un cadre chaleureux et ouvert.

- Diversification de l'offre en cafétéria

L'offre des prestations a évolué en tenant compte de l'évolution des rythmes universitaires et du raccourcissement de la pause méridienne, tout en intégrant les nouvelles tendances de la restauration rapide. La mise en place de produits tels que les « pasta box », les viennoiseries cuites sur place, les nouvelles gammes de sandwiches (wrap, bagel,...) se généralise sur l'ensemble des cafétérias. Les points de vente à emporter existants sont dynamisés (Arsenal, Ranguel 1, distribution mobile côté RU). Cette diversification de l'offre de restauration a permis de mieux répondre aux attentes des étudiants.

- Développement des prestations exceptionnelles

Le Crous de Toulouse s'est également engagé dans la conquête de nouveaux publics, en développant son offre de restauration destinée aux personnels de la communauté universitaire (restauration administrative et prestations traiteur). Les prestations exceptionnelles en relation avec le milieu universitaire ont permis de valoriser les compétences des professionnels de la restauration et de réduire le déséquilibre économique de l'activité de restauration destinée aux étudiants.

- L'amélioration sensible de l'équilibre économique de l'activité restauration

La stratégie et le plan d'actions mis en œuvre afin d'améliorer la performance de l'activité restauration ont porté leurs fruits.

Le taux de couverture des dépenses par les ressources propres a sensiblement augmenté, passant de 56,9 % en 2009 à 64,2 % en 2013. Cela a permis de réduire le besoin en financement de l'activité restauration : le besoin en subvention par repas servi a diminué, passant de 2,34 € en 2010 à 2,11 € en 2013.

L'objectif, aujourd'hui, a donc pu être largement atteint en mobilisant et responsabilisant tous les acteurs en interne, et en associant les usagers étudiants et universitaires dans une logique de partenariat étroit.

Cependant, il convient de poursuivre ces échanges avec les établissements d'enseignement supérieur afin d'améliorer le fonctionnement de nos structures et toutes les offres proposées et complémentaires sur les campus. Les aménagements du temps des étudiants sont souvent concentrés autour de la pause méridienne et sur un calendrier annuel d'activités de plus en plus contraint.
