

Évaluation du CROUS de l'académie d'Orléans-Tours

*rapport à monsieur le ministre
de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur
et de la recherche*

*à monsieur le ministre délégué
à l'enseignement supérieur
et à la recherche*

N° 2005-098

Septembre 2005

*Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Suivi permanent des services académiques

Évaluation du CROUS d'Orléans-Tours

SEPTEMBRE 2005

Jean-Claude MORENO

Tristan CHALON

Philippe SAUVANNET

*Chargés de mission à l'inspection générale de
l'administration de l'éducation nationale
et de la recherche*

Charles MARTIN

Patrice BRESSON

Jean-Claude RAVAT

*Inspecteurs généraux de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

SOMMAIRE

Introduction	9
1) Le contexte	9
2) La méthode	9
3) Une première image	11
1. Une ambition gestionnaire affirmée	13
1.1. Le cadre contractuel	13
1.1.1. <i>Le rapport Anciaux</i>	<i>13</i>
1.1.2. <i>Le contrat d'objectifs du CNOUS</i>	<i>14</i>
1.1.3. <i>Le contrat d'objectifs et le projet d'établissement du CROUS</i>	<i>15</i>
1.1.4. <i>Les contrats quadriennaux des universités d'Orléans, de Tours et de l'IUFM.....</i>	<i>16</i>
1.2. Une programmation et une démarche volontaires	18
1.2.1. <i>Un ambitieux programme de rénovation et de construction</i>	<i>18</i>
1.2.2. <i>Une démarche de qualité</i>	<i>19</i>
2. Les missions.....	21
2.1. L'information et l'accueil des étudiants	21
2.1.1. <i>Les éléments quantitatifs.....</i>	<i>21</i>
2.1.2. <i>Les dispositifs et actions.....</i>	<i>22</i>
2.2. L'action sociale et médicale	24
2.2.1. <i>Le dossier social étudiant et les bourses.....</i>	<i>24</i>
2.2.2. <i>L'action sociale et la prévention.....</i>	<i>25</i>
2.3. Le logement étudiant	27
2.3.1. <i>L'effort de rénovation</i>	<i>28</i>
2.3.2. <i>Un secteur dynamique.....</i>	<i>32</i>
2.3.3. <i>Satisfaction de la demande.....</i>	<i>34</i>
2.3.4. <i>Les loyers</i>	<i>37</i>
2.3.5. <i>Les relations avec les étudiants.....</i>	<i>38</i>
2.4. L'action culturelle.....	39
2.4.1. <i>Le cadre général de l'action culturelle</i>	<i>39</i>
2.4.2. <i>Une activité diversifiée.....</i>	<i>41</i>
2.5. La restauration universitaire	41
2.5.1. <i>Une stratégie de reconquête.....</i>	<i>42</i>
2.5.2. <i>Des résultats encourageants</i>	<i>44</i>
2.5.3. <i>Limites et interrogations</i>	<i>46</i>
3. Les logistiques au service des missions.....	49
3.1. Une GRH contrastée.....	49
3.1.1. <i>Les ressources humaines.....</i>	<i>49</i>
3.1.2. <i>La politique de l'emploi et l'action sociale.....</i>	<i>51</i>
3.1.3. <i>La formation.....</i>	<i>52</i>
3.1.4. <i>L'encadrement</i>	<i>53</i>

3.2. Une situation budgétaire, financière et comptable saine.....	54
3.2.1. <i>La procédure budgétaire.....</i>	54
3.2.2. <i>L'évolution budgétaire.....</i>	57
3.2.3. <i>L'évolution de la masse salariale.....</i>	59
3.2.4. <i>L'évolution du fonds de roulement et des réserves disponibles.....</i>	60
3.3. Un contrôle de gestion insuffisant.....	62
3.3.1. <i>Les premiers constats.....</i>	62
3.3.2. <i>Les éléments de réflexion.....</i>	64
3.3.3. <i>Les recettes et dépenses communes.....</i>	65
3.3.4. <i>Les repas gratuits.....</i>	66
3.4. Le contrôle de deux régies.....	67
4. Un pilotage délicat.....	67
4.1. Une organisation complexe qui peine à exprimer l'unicité de fonctionnement de l'établissement.....	68
4.1.1. <i>L'organisation et le fonctionnement de la gestion.....</i>	68
4.1.2. <i>Le pilotage du centre.....</i>	70
4.2. Des situations inconfortables.....	71
4.2.1. <i>Le positionnement du directeur du Clous.....</i>	71
4.2.2. <i>La répartition des rôles entre la directrice et le recteur.....</i>	71
4.3. Des partenariats insuffisants.....	72
4.3.1. <i>Les perspectives.....</i>	74
5. Conclusion.....	74
6. Propositions.....	76
ANNEXES.....	79

Introduction

1) Le contexte

L'évaluation du CROUS d'Orléans – Tours procède du suivi permanent des établissements de l'académie, EPLE, universités et établissements particuliers, qu'assure, dans le cadre de ses missions, le groupe territorial Centre de l'IGAENR.

Le choix de cet établissement tenait à sa propre caractérisation, que nous retrouverons au long de l'évaluation : dispersion géographique, existence de deux pôles universitaires d'inégale importance et de nombreuses antennes, et, partant, présence à Tours d'un CLOUS dont le volume d'obligations et d'activités de terrain excède celui du siège, difficultés de pilotage, effort notoire de redressement de la gestion entrepris depuis l'exercice 2000 par la nouvelle directrice, mais aussi important programme immobilier de rénovation des cités traditionnelles et de construction de nouveaux restaurants et résidences.

A l'occasion d'une rencontre avec les responsables du CNOUS et du CROUS, la mission d'évaluation, composée des inspecteurs généraux Charles Martin, chef du groupe, Patrice Bresson, Jean-Claude Ravat, et des chargés de mission Tristan Chalon, Philippe Sauvannet et Jean-Claude Moreno, a pu exposer la méthode qu'elle avait retenue.

La démarche et une première caractérisation de l'établissement ont fait l'objet d'un travail complémentaire avec les quatre principaux collaborateurs du directeur du CNOUS : M. Jean-Pierre Guyet directeur-adjoint, Mme Agnès Delorme sous-directrice des affaires budgétaires et financières, Mme Françoise Bir sous-directrice de la vie étudiante, M Alain Desvises sous-directeur de la contractualisation et des moyens. Ce travail conjoint a permis la mise au point d'un questionnaire détaillé en vue des entretiens de caractérisation.

2) La méthode

Les œuvres universitaires forment un réseau qui s'applique à fournir des prestations de services dans trois domaines principaux : l'action sociale et culturelle, l'hébergement et la restauration, au bénéfice des étudiants nationaux, comme de ceux de l'Union européenne, ou étrangers, qu'ils soient accueillis dans le cadre de programmes européens, de conventions particulières entre universités, ou admis à titre individuel. Cette typologie, se croise aussi avec d'autres critères objectifs dans la formation des demandes : handicapés, sous diverses formes, ou malades, célibataires ou couples, ayant ou non charge d'enfants.

Ainsi, il s'agit d'analyser le Centre régional comme une structure ou un organisme en soi, car cette part de l'investigation demeure indispensable dans la démarche, mais il s'agit aussi d'en apprécier le rôle dans la vie universitaire de l'académie, au regard de quatre références principales :

- ses missions,
- le projet du réseau pour la période 2004-2007,
- les décisions et recommandations du rapport Anciaux, remis au Premier ministre en janvier 2004, en matière de logement étudiants et d'aides personnalisées,

- les attentes de ses usagers comme celles de ses partenaires.

Il n'a pas paru anodin à la mission d'évaluation de relever qu'elle intervient à un moment où la Direction de l'Enseignement Supérieur s'interroge sur la recomposition des cartes universitaires tandis que les universités réorganisent leurs structures, les méthodes et les contenus de leurs enseignements et de leurs recherches, dans le cadre de l'adoption du nouveau cursus européen LMD et que toutes reconnaissent les exigences combinées de la libre circulation des étudiants et de la concurrence européenne mais aussi mondiale que le classement de Shanghai vient d'éclairer.

C'est pourquoi, la mission a proposé d'adopter une démarche qui se rapprocherait de celle mise au point par l'IGAENR et le Comité national d'évaluation pour l'évaluation des universités et des grands établissements d'enseignement supérieur et de recherche et qu'exprime « **le livre des références** ». Bien entendu, la mise au point d'un cahier des charges ou le choix d'indicateurs ont été adaptés pour prendre en compte la nature d'organisme prestataire de services du CROUS et les spécificités de celui de l'académie d'Orléans – Tours.

Dès lors, le travail de la mission a pu s'inscrire dans trois étapes dont les deux premières ont été conduites de manière simultanée, la caractérisation, l'auto - évaluation, et enfin l'évaluation même.

La démarche d'auto – évaluation, dans son principe et comme outil, s'inscrit dans un contexte et une évolution de l'approche, de l'analyse et de la compréhension des établissements concourant au service public de l'enseignement supérieur, dont participent les CROUS. Le contexte en est d'abord européen. Depuis le processus Sorbonne – Bologne de 1998-1999, de construction d'un espace européen de l'enseignement supérieur, les différentes agences européennes d'évaluation, pour les certifications de qualité, invitent les établissements à pratiquer l'auto – évaluation. Cette démarche particulière devait être, et a été, confirmée au cours de la réunion de Bergen en 2005. C'est pourquoi, le ministre de l'Éducation, lors d'une réunion tenue le 21 octobre 2004, avait rappelé devant la Conférence des présidents d'universités (CPU) la confirmation du choix de cette démarche. Mais cet élément de contexte s'enrichit aussi du basculement progressif des académies et de leurs établissements dans la mise en œuvre de la LOLF, effective au premier janvier 2006. Le nouveau cadre budgétaire, fondé sur le socle d'une triade : objectifs, moyens, résultats, invite et oblige les établissements à vérifier la conformité de leurs résultats aux objectifs, à mesurer leurs performances et à se doter des outils et des procédures l'autorisant, et donc d'une certaine manière à s'auto – évaluer.

Aussi, l'établissement est-il conduit à se décrire, à choisir les voies de sa démonstration, à mettre en place et à exprimer le suivi de ses données. Toute difficulté de sa part, à ce stade, constituerait un argument démonstratif à rebours. Nous examinerons ce point plus avant.

Durant le même temps, environ un mois, la phase de caractérisation a consisté, pour la mission d'évaluation, à établir une image, à former un portrait du Crous d'Orléans – Tours, à partir des informations recueillies, au cours d'entretiens, auprès des usagers et des partenaires de l'établissement, (voir annexe 1 la liste des personnes rencontrées selon les différentes phase de l'évaluation), à l'exclusion de tout travail conjoint avec les responsables du Crous.

Les données recueillies ont porté sur les missions de service public du Crous et les logistiques qui les servent, mais aussi sur la politique contractuelle et les partenariats, la conformité des objectifs avec le projet du réseau et la place tenue par le rapport Anciaux.

L'ensemble de ces informations récolées et hiérarchisées a donné lieu à la production d'une note d'étape qui fut adressée à la directrice du Crous à la mi-mars tandis qu'elle transmettait à la mission les documents de son auto – évaluation. Une réunion de travail, tenue le 5 avril 2005, avec la directrice d'abord, puis avec l'ensemble de ses collaborateurs des services centraux du Crous, a permis de confronter les points de vue et d'établir le cahier des charges de l'évaluation proprement dite.

3) Une première image

Si l'auto – évaluation ne s'est pas inscrite dans la production d'une synthèse, mais s'en est tenue au rassemblement d'une série de documents (organigramme, rapport d'activité, projet d'établissement ou contrat d'objectif), la note de caractérisation a été approuvée par la directrice, au détail près, plus formel qu'appelant des observations de fond, sauf en ce qui concerne la place et les rôles respectifs du Clous de Tours et du Crous. **Ce point posait d'emblée la question du pilotage** de et au sein de l'établissement qui fera l'objet de développements plus avant.

La phase de caractérisation a permis de dégager deux grands traits qui forment, en la structurant, l'image de l'établissement : "celui d'un gestionnaire ambitieux mais aussi celui d'un partenaire encore modeste". Cette image prend en compte les éléments objectifs des conditions d'organisation et de fonctionnement de l'établissement qui se caractérisent par l'existence d'un Clous qui ne peut être tenu comme une simple antenne territoriale du Crous et par une dispersion géographique des partenaires universitaires et publics. Cette même image se cristallise nécessairement autour des deux implantations universitaires principales, alors même qu'en terme d'activités du service public d'enseignement supérieur, la périphérie domine le centre.

Cette distinction d'organisation procède et s'aggrave, en effet, de l'inégalité et de la concurrence naturelle entre les partenaires universitaires. L'université François Rabelais de Tours apparaît comme un établissement pluridisciplinaire complet et stable, au sein d'une ville et d'un territoire accueillants et dynamiques. Elle exprime une identité forte et bâtit, sans complexe, des collaborations dans le cadre du grand ouest universitaire avec des établissements aussi assurés que ceux de Poitiers, Nantes et Rennes. Dans le même temps, l'université d'Orléans peine à s'affirmer, manque d'étudiants, s'isole dans un campus, convenablement desservi, mais éloigné du centre ville et pâtit de l'effet de gravitation de Paris, qui n'affecte pas que la vie universitaire. A l'évidence, les universités de Tours et d'Orléans ne relèvent ni d'une même situation ni des mêmes conditions d'exercice de leurs missions. C'est bien la raison pour laquelle le recteur – chancelier et les deux présidents d'université se sont inscrits dans une stratégie académique de développement et ont construit le pôle universitaire Centre Val – de – Loire. Mais cette stratégie coopérative et, à sa manière, correctrice, ne dispense pas le Crous d'Orléans - Tours de ses obligations concrètes de prestataire de services sur le terrain. Le recteur - chancelier, peut-être « pour ce que rire est le propre de l'homme » surtout dans cette terre, à l'occasion d'une inauguration à Tours, en présence, du préfet, du maire de la ville, du président de l'université, du directeur du CNOUS,

mais aussi de la directrice de l'établissement et du directeur du Clous, a pu évoquer de manière enlevée et spirituelle : « le COUS », renvoyant l'agacement d'une rivalité latente ou un sujet de pilotage, au statut d'une consonne.

La mission d'évaluation observe également que l'un des traits qui caractérise le système éducatif dans le premier et le second degrés, la dispersion géographique et l'ancrage dans la ruralité, affecte aussi l'enseignement supérieur. On ne peut que s'en réjouir, dans la mesure où cette situation favorise l'accès d'un plus grand nombre aux formations supérieures, dans une académie qui manque d'étudiants et que ne distingue pas l'appétit des élèves et des familles pour les études longues. Mais cette même situation rend plus complexe l'exercice de ses missions par le Crous qui doit assurer sa présence de prestataire de services à Orléans, mais aussi à Bourges, à Chartres, à Châteauroux, à Issoudun, à Tours, mais aussi à Blois (voir en annexe 2 la liste des établissements d'enseignement supérieur et leurs antennes).

C'est sur ce fondement que la mission a conduit son évaluation, selon le cadre suivant :

- une ambition gestionnaire affirmée,
- des missions accomplies de manière efficace,
- les logistiques au service des missions,
- un pilotage délicat,

auquel s'ajoutent **ses propositions** pour un meilleur fonctionnement du Crous.

1. Une ambition gestionnaire affirmée

1.1. Le cadre contractuel

1.1.1. *Le rapport Anciaux*

Le 9 octobre 2003 le Premier Ministre avait confié au député de Saône et Loire Jean-Paul Anciaux, parlementaire en mission auprès des ministres de l'Education nationale et du Logement, une réflexion sur le logement des étudiants et le dispositif des aides dont ils bénéficient. Son rapport fut remis en janvier 2004.

Le rapport Anciaux offre au réseau des œuvres universitaires une double opportunité, à la fois théorique et pratique. Il prend acte de la crise du logement étudiant et **il établit le cadre et le fondement d'une réflexion pour une politique nationale renouvelée.**

Le réseau, grâce à des dispositifs contractuels et financiers avec les offices HLM et les OPAC, a réussi à accompagner la démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur, entamée au début des années 1980, en répondant à la demande quantitative de logement. Mais le rapport souligne, qu'en tous points, cette offre, au fil du temps, est devenue **insuffisante et inadaptée**, alors même que la demande s'accroissait du fait des transformations des conditions et de l'offre de formation. La professionnalisation des études, qu'exprime l'engouement pour les BTS, licences professionnelles, diplômes d'ingénieurs et DESS, a stimulé la mobilité nationale d'étudiants à la recherche des formations les plus adaptées à leur projet professionnel. Ce type de mobilité interne se renforce aussi d'une mobilité internationale issue de la construction de l'espace européen d'enseignement supérieur et du développement, plus large, de l'accueil d'étudiants étrangers.

Inadaptation du parc, mobilité accrue, et on doit ajouter, à ces facteurs aggravants, la tension sur la plupart des segments du marché du logement, à compter des années 1990, même s'il est vrai que les deux principales villes universitaires de l'académie en pâtissent moins que l'essentiel des autres villes sièges d'universités.

Avant même de proposer des mesures pour apporter des solutions aux difficultés que connaît le logement étudiant, **le rapport parlementaire invite à « définir des politiques en partenariat »**. Au cours de la phase de caractérisation, ce point est apparu à la mission d'évaluation comme un élément déterminant pour que le Crous puisse fonder l'exercice modeste de ses missions gestionnaires dans la durée et la clarté, sans trop subir les décisions conjoncturelles de ses partenaires naturels, au premier rang desquels les universités, les trois ordres de collectivité, mais aussi les services déconcentrés de l'État. Ce thème fera l'objet de développements ultérieurs, mais il a paru important à la mission d'**en rattacher la logique fondatrice aux réflexions du rapport.**

Par ses propositions, le rapport Anciaux offre au réseau des œuvres universitaires **une formidable opportunité de modernisation et de développement.**

Le rapport a retenu les éléments quantitatifs proposés par le CNOUS, au printemps 2003, pour un programme de réhabilitation, aux normes internationales, de 70 000 chambres (de 9 à

10m²) et de construction de 50 000 nouvelles places, en studette ou studios dont 15 000 places pour compenser les pertes dues aux réhabilitations et 15 000 places pour accueillir les étudiants étrangers, les 20 000 places restantes visant à améliorer l'offre dans les académies les plus déficitaires dont ne fait pas partie celle d'Orléans – Tours. Le financement de ce programme distingue l'offre la plus sociale de celle plus diversifiée. L'offre sociale repose sur un schéma financier formé à 75 % de subventions et 25 % de prêts tandis que l'offre diversifiée dispose de 30 % de subventions et 70 % de prêts. La durée prévisionnelle de ce programme s'établit à un horizon de 10 ans. Les besoins de financement annuel sont les suivants :

- subventions : 100M € dont moitié pour les réhabilitations, moitié pour les constructions,
 - prêts aidés : 165M € dont 1/3 pour les réhabilitations et 2/3 pour les constructions.
 - Pour l'exercice 2004 les 100M € de subventions se répartissent de la manière suivante :
- | | |
|--------------------------------|-------|
| – CPER (État et collectivités) | 55M € |
| – État | 11M € |
| – Collectivités locales | 6M € |
| – CNOUS (maintenance lourde) | 28M € |

Si la partie de réhabilitation du programme paraît réaliste et en bonne voie d'exécution, sa partie de constructions nouvelles peut rencontrer plus de difficultés. Enfin, il convient de rappeler que dans le cadre des CPER, **l'État doit confirmer et respecter ses engagements financiers**.

De manière à maintenir une offre, la plus sociale possible, dans les résidences gérées par les CROUS, le rapport a proposé de mettre l'ALS, accordée aux étudiants logés dans des résidences réhabilitées, au même niveau que celle dont bénéficient les étudiants logés dans les résidences universitaires privées, alors même que le niveau de l'aide est bien inférieur dans les résidences traditionnelles, sans remise aux normes et sans confort.

Enfin, l'installation du dispositif « loca – pass » doit permettre aux étudiants boursiers ou salariés de bénéficier d'une avance en dépôt de garantie et d'une caution auprès du bailleur sur les loyers et les charges.

C'est sur ce fondement théorique et pratique que le CNOUS a établi son contrat d'objectifs passé avec la Direction de l'enseignement supérieur (DES).

1.1.2. Le contrat d'objectifs du CNOUS

Dans ce contexte, de bouleversement scientifique et fonctionnel de l'enseignement supérieur et de prise en compte des conditions de vie et d'étude que la nation souhaite proposer à ses étudiants, nationaux ou non, le Centre national des œuvres universitaires et scolaires et la Direction de l'enseignement supérieur se sont engagés dans un contrat d'objectifs pour la période 2004-2007.

Les axes stratégiques de ce contrat sont au nombre de quatre et embrassent les missions fondamentales du réseau des œuvres : améliorer le dispositif des aides sociales, rénover la politique du logement, redresser la restauration, renforcer la politique d'accueil international.

Les deux premiers objectifs s'inscrivent dans le droit fil du rapport Anciaux que le CNOUS a contribué d'alimenter. En matière de logement, le contrat reprend l'esprit et la lettre du rapport. La mission d'évaluation a enquêté pour mesurer les augmentations de loyers des chambres rénovées et situer leur niveau par rapport à celui des offres équivalentes du secteur privé.

S'agissant des aides sociales, le contrat a prévu d'améliorer les circuits de financement en donnant au Crous plus de responsabilité dans la gestion des bourses, en allégeant les démarches des étudiants et en confiant à l'établissement une mission d'expert au sein de la commission d'attribution des aides.

Pour la restauration universitaire **qui a connu un véritable déclin**, tant il est vrai que les attentes et les comportements d'usage collectifs et individuels ont évolué, l'objectif est de reconquérir le public étudiant, mais aussi de s'ouvrir à d'autres publics, enseignants, administratifs, extérieurs, en diversifiant l'offre de restauration.

Les conditions d'accueil et de vie des étudiants étrangers constituent un enjeu majeur pour l'avenir de l'ensemble du service public d'enseignement supérieur et de recherche. C'est pourquoi, la DES et le réseau des œuvres s'engagent à accompagner le développement de l'accueil international pour l'ensemble des services de la vie étudiante et des aides sociales. Le Crous a, sur le terrain, la responsabilité de cet engagement et la mission d'évaluation a veillé aux conditions d'exercice de cette responsabilité.

Pour s'assurer de la bonne exécution de ces objectifs contractuels, le CNOUS a décliné une série de moyens d'action qui relève de la modernisation de la gestion des centres régionaux et d'une évolution de leur conception même vers un partenariat affiché avec les établissements d'enseignement supérieur, avec l'ambition de l'étendre aux collectivités. Modernisation de la gestion et de la GRH, souscription à une démarche de qualité dans les domaines des bourses, de la restauration et du logement, développement des partenariats en sont les principaux ressorts.

Cependant, on peut s'interroger sur le point de savoir si à terme la DES et le CNOUS ne pourraient pas s'engager dans une contractualisation de nature différente, plus proche de celle retenue pour les universités et grands établissements : **un contrat quadriennal qui ne serait plus limité aux seuls objectifs mais inclurait l'allocation de moyens et rendrait la procédure et le bilan plus rigoureux.**

1.1.3. Le contrat d'objectifs et le projet d'établissement du CROUS

Pour affirmer son ambition et exprimer la poursuite de sa modernisation, le Crous d'Orléans – Tours a élaboré un contrat d'objectifs (dont la mission relève la pauvreté en chiffres) qu'il a intégré dans son projet d'établissement, agrégeant, de la sorte, son engagement dans la démarche du réseau et les objectifs qu'il se donne à lui-même. Ce projet d'établissement court sur la période 2004-2007, selon un calendrier adopté par le CNOUS. Par là s'achève la construction cohérente **d'un cadre contractuel articulé qui lie la politique de l'établissement local à celle du réseau et enfin à la politique nationale.**

Par priorité, le projet du Crous s'adresse d'abord à ses usagers, les étudiants de l'académie, avec un objectif de portée politique générale : « améliorer la qualité de vie », qu'il faut lire et

interpréter comme **l'affirmation de son ambition de gestionnaire, de prestataire public de services**. Sa déclinaison couvre l'ensemble du champ des missions statutaires de l'établissement, sans masquer l'obligation de résultats et la nécessité d'**atteindre un petit équilibre de gestion** en améliorant sa performance économique, tout particulièrement, dans le domaine de la restauration. Cette part prioritaire du projet s'exprime dans un programme d'objectifs, mais aussi d'actions dont l'horizon excède celui du calendrier retenu et que nous évoquerons plus avant. Elle s'ancre dans l'engagement du Crous dans **une charte de qualité**.

Mais la réalisation de cette ambition suppose que l'établissement poursuive **sa propre modernisation**, engagée en 2000. C'est pourquoi la seconde priorité concerne l'institution elle-même, conformément aux orientations de politique générale du réseau.

Au cœur de cette démarche, et conçue comme son levier de transformation le plus puissant, se trouve la gestion des ressources humaines. Au-delà de l'expression de figure imposée sur ce thème : « faire des personnels de véritables acteurs », la modernisation de la GRH au Crous d'Orléans – Tours s'est fondée sur deux piliers, celui de l'emploi et de l'évolution de carrière, notamment pour les personnels ouvriers et celui de la formation dans le but de professionnaliser l'activité des unités de gestion. Ce choix paraît cohérent avec la nature même de l'établissement et la première priorité affichée dans son projet. L'effort d'adaptation, la requalification des emplois, notamment, dans les domaines de l'hébergement et la restauration, la modernisation de la gestion et des pratiques de travail, **dans un établissement piloté durant vingt-deux ans dans une continuité routinière**, ne pouvait en effet aboutir sans le préalable et l'accompagnement constant d'une GHR renouvelée. La mission d'évaluation en a constaté les réussites sur le terrain, mais aussi les échecs dans services centraux notamment pour les personnels administratifs d'encadrement.

Enfin, l'ultime priorité affichée dans le projet d'établissement concerne le partenariat et les partenaires naturels du Crous que sont les universités, les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales. Elle reste indispensable à l'affermissement, à la lisibilité et à un meilleur exercice des missions du Crous, dans un contexte où **les compétences et les missions de ses partenaires évoluent** de manière forte. Mais elle demeure d'exécution délicate dans une région et une académie où prévalent le quant à soi et le localisme plutôt que la vision globale d'un intérêt partagé et du développement d'un avenir commun.

S'il n'existe pas de cadre contractuel global pour fixer une politique au bénéfice des étudiants et en tracer les évolutions, les contrats quadriennaux des universités devraient permettre, par leur volet concernant la vie étudiante, de fixer en commun des objectifs.

1.1.4. Les contrats quadriennaux des universités d'Orléans, de Tours et de l'IUFM

Le contrat quadriennal des universités constitue le document stratégique essentiel qui exprime leurs engagements prioritaires en matière d'enseignement, de recherche, de diffusion des connaissances, mais aussi de vie étudiante et auquel s'associent la DES, la direction de la recherche (DR) et le plus souvent le CNRS. Les deux universités se trouvent dans la même vague, au sens où l'entend la DES, et chaque contrat est en cours pour la période 2004-2007 qui recouvre, sans rien devoir au hasard, celle du contrat d'objectifs du Crous. Cette simultanéité voulue par le Crous devrait constituer un élément favorable à l'exercice des missions des trois établissements au bénéfice des étudiants.

Les contrats quadriennaux devraient former aussi un cadre structurant et un outil au service du renforcement du partenariat avec le Crous. Mais les volets consacrés à la vie étudiante (à Orléans) ou à améliorer la qualité de vie à l'université (à Tours) ne sont abordés que de manière superficielle, comme un exercice imposé, éloigné d'un engagement d'avenir, nourri d'une réflexion partagée. Ils demeurent succincts, en contenu comme en présence dans le document contractuel et, au mieux, les universités y consacrent une page.

Si le Crous a bien participé à la préparation des contrats, au sein des groupes de travail le concernant, on ne retrouve pas dans les documents l'expression d'orientations de fond sur une politique de vie étudiante.

A l'université François Rabelais, les responsables (voir annexe sur les personnalités rencontrées) font valoir que le manque de substance et d'ambition stratégique du contrat quadriennal, dans ce domaine, s'explique par le fait qu'il s'agit de poursuivre des actions engagées et non pas d'innover. On ne peut mieux dire.

S'agissant de l'IUFM dont le siège se trouve à Orléans et qui compte 3 000 étudiants et stagiaires, la situation est pire encore, s'il le fallait, puisque l'institut n'entretient aucune relation avec le Crous et gère lui-même ses cinq restaurants de jauge réduite à Orléans, Chartres, Châteauroux, Blois et Tours et deux résidences, l'une de 30 chambres à Orléans et l'autre de 20 studios à Chartres. L'évaluation des besoins n'est pas réalisée et les seules préoccupations que l'IUFM souhaite partager avec le Crous portent sur l'accueil de ses étudiants étrangers et les questions de gestion. Cependant, les étudiants préparant le concours ont accès aux restaurants universitaires. Du point de vue du Crous comme de celui de l'IUFM, une telle situation apparaît d'autant plus incohérente que l'évolution du statut des instituts propose leur rattachement institutionnel aux universités. Il y aurait lieu pour les établissements d'anticiper, même si le pilotage du sujet doit se faire selon les orientations de la DES, de la CPU, du CNOUS et du rectorat.

En dépit du faible impact constaté dans la contractualisation quadriennale des universités, le Crous n'apparaît pas seulement comme un simple prestataire de services dont on attend la meilleure efficacité possible. De manière habile et cohérente, de leur point de vue, les universités renvoient le cadre de leur collaboration avec le Crous à l'approbation et à la signature du **contrat d'objectifs** dont nous avons vu qu'il exprime les priorités de l'établissement et en décline les actions. C'est pour le Crous d'Orléans – Tours le document qui définit le mieux la base sa collaboration avec ses partenaires universitaires Il renvoie, si besoin, à des conventions particulières pour la prise en charge de certains dossiers tels que l'accueil des étudiants étrangers ou encore la gestion des Maisons des étudiants des campus de la Source et de Grandmont. Les Conseils d'administration des deux universités ont approuvé le contrat d'objectifs à la fin de l'année 2004 (le 8 novembre pour Tours et le 17 décembre pour Orléans) mais la signature effective n'est intervenue qu'en avril 2005, à la demande du recteur qui souhaitait qu'elle eut lieu dans le cadre de la création du pôle universitaire Centre Val de Loire, rehaussant ainsi la cohérence de la démarche et lui donnant le lustre qu'appelle la signature d'un contrat. Les deux contrats d'objectifs doivent être insérés dans les contrats quadriennaux des universités ; on aurait préféré qu'ils le fussent dès l'origine.

La mission d'évaluation constate que dans plusieurs académies l'élaboration du cadre contractuel des relations entre le Crous et ses partenaires va au-delà de la démarche constatée

à Orléans – Tours. Il en est ainsi en Alsace où la coopération entre le Crous de Strasbourg et les universités se fonde sur une démarche interuniversitaire, inscrite dans le cadre des contrats quadriennaux 2005-2008 et exprime le besoin de : « ...mettre à l'ordre du jour la nécessité de stratégies nouvelles, avec des moyens nouveaux. ». Selon le même calendrier, à Mulhouse, Crous et Clous ont élaboré une convention de contractualisation avec l'université de Haute-Alsace **qui associe la communauté d'agglomération de Mulhouse sud-Alsace et la ville de Mulhouse** dont le préambule définit une politique commune au bénéfice des étudiants. Il est vrai que les caractéristiques géographique, culturelle, historique et administrative de la région et de l'académie se prêtent mieux à ce type de démarche que celles identifiées pour la région Centre et l'académie d'Orléans – Tours.

On peut aussi relever que les Crous et les universités des académies d'Amiens et de Clermont-Ferrand se sont engagés dans la même voie.

Ce type de démarche dont l'expérience peut être engrangée, ouvre **un champ d'initiatives** au Crous d'Orléans – Tours, qui devrait recueillir l'approbation du CNOUS et bénéficier d'un appui de pilotage du recteur.

1.2. Une programmation et une démarche volontaires

1.2.1. Un ambitieux programme de rénovation et de construction

Du point de vue de ses partenaires naturels, comme de celui de la mission d'évaluation, ce qui distingue le plus le Crous d'Orléans – Tours et le caractérise le mieux, **c'est le programme d'investissements immobiliers pour la rénovation et la construction de nouveaux équipements**, notamment de restauration et d'hébergement. D'une certaine manière, on doit considérer que l'entreprise de modernisation des services de l'établissement, engagée en 2000, procède, tout entière, de l'ambition de sa transformation physique. L'exemple et son processus n'ont rien d'exceptionnels dans la sphère de l'action publique ; on les retrouve, à une échelle encore plus importante, pour les universités et les grands établissements d'enseignement supérieur et de recherche, ainsi que pour les grands équipements relevant du ministère de la Culture.

Le lancement de **cet ambitieux programme** s'est fondé sur un double constat dont les deux termes concouraient à affermir une même décision : le bilan financier du Crous faisait apparaître **un excédent de réserves disponibles** plus que confortable, **tandis que son patrimoine immobilier**, au service des étudiants, **s'était dégradé au fil du temps**, ne bénéficiant d'aucune rénovation ou jouvence lourde, sans même évoquer de nouvelles constructions, plus adaptées à l'évolution sociale des attentes et des comportements.

C'est avec l'appui, le conseil et l'aide du CNOUS que l'établissement s'est engagé dans une nouvelle politique immobilière pour les années 2000–2010. La mission d'évaluation constate que les objectifs de cette politique d'établissement coïncident avec les orientations du rapport Anciaux.

Comme il est naturel, ce programme s'est d'abord inscrit dans le cadre du contrat de plan État – région (CPER), en cours, pour les années 2000-2006, dans son volet « modernisation des conditions de travail et amélioration des conditions de vie des étudiants ». Il fixe, dans son

article 17, l'objectif de contribuer à l'adaptation qualitative de l'offre de résidences et de restaurants afin de mieux répondre à la demande de confort et de vie citoyenne des étudiants.

Cet objectif se décline en programmes de rénovations et de constructions :

- aménagement à Orléans d'une résidence universitaire dans le bâtiment de La Poste,
- reconstruction à Tours de l'ensemble du Sanitas (RU et cité),
- construction d'un RU et d'une maison de l'étudiant à Chartres,
- reconstruction à Bourges d'une résidence sur le site de l'Hôtel Dieu, les Gibjoncs,
- rénovation d'une cité à Tours et construction d'un RU, sur le même site du Tonnellé.

Pour des raisons qui échappent, le plus souvent, à la maîtrise du Crous, ces opérations connaissent des conduites diverses et se trouvent dans des états de réalisation différents, ainsi qu'il sera analysé plus avant. La Poste, le Sanitas et Chartres restent en attente de décisions tandis que les chantiers du Tonnellé et des Gibjoncs sont achevés. A Tours, 150 chambres rénovées de la résidence Saint – Symphorien ont été livrées à la rentrée 2004.

En dépit de ces chantiers, **le programme devra se poursuivre** pour rénover d'autres cités telles que la résidence de Grandmont à Tours et celles des Roses et des Dahlias à Orléans. Enfin, le Crous vient de lancer une étude préalable pour déterminer la nature des interventions nécessaires à la rénovation de la cité la plus dégradée du parc immobilier, celle des Châtaigniers sur le campus de La Source.

Sur cinq ans, de 2000 à 2004, le financement des investissements immobiliers, dans et hors CPER s'est réparti selon le tableau suivant :

	2000	2001	2002	2003	2004
Ressources propres	2 666 997	1 844 736	2 276 389	5 961 682	2 517 014
Subventions confondues	1 416 609	739 860	1 170 000	1 086 020	4 467 111
Total	4 083 606	2 584 596	3 449 389	7 047 702	6 984 125

En 2005, le financement des projets qui s'élève à 2 869 504 € est réalisé par les ressources propres pour 1 112 055 €, les subventions pour 1 757 449 €, mais aussi sur 600 000 € d'emprunt autorisé.

Au final, ce sont **27 018 922 €** que le Crous, l'État et les collectivités ont investi en 6 ans pour moderniser un patrimoine immobilier au service des étudiants. Le chiffre donne la mesure de l'ambition du programme en cours.

1.2.2. Une démarche de qualité

L'engagement du Crous dans une démarche de qualité, exprimé dans son projet d'établissement et dans ses contrats d'objectifs avec les universités, intervient en complément cohérent de son programme d'investissements. **A la modernisation des équipements doit en effet correspondre celle de la gestion et des services**, de manière à répondre aux attentes des universités et des étudiants suscitées par les rénovations en cours et l'évolution sociale des demandes et des comportements. Ce choix d'une démarche de qualité, au sens où la gestion d'entreprise l'a conçue (au début des années 1980) pour améliorer la production de biens et de services autour des concepts de zéro défaut, zéro délais et d'intégration des processus de

production, rompant ainsi avec la démarche tayloriste, ancre l'établissement dans une ambition gestionnaire nouvelle, en rupture avec les pratiques et la culture des Crous.

Deux champs d'activités du Crous ont fait l'objet de mesures de gestion selon **une charte de qualité**, il s'agit du domaine du **dossier étudiant**, incluant bourses et demandes de logement et de celui de la **restauration**.

Dans le domaine du traitement du dossier social étudiant, le Crous d'Orléans – Tours fait partie d'un groupe pilote de cinq établissements qui se sont engagés dans une charte de qualité de paiement des bourses par la réduction du temps de traitement des dossiers instruits. L'action entreprise vise à limiter les demandes tardives (autour de 13 % en moyenne pour les années 2003 et 2004, reçues du 1^{er} mai au 30 septembre) par une communication forte vers les étudiants, en favorisant, notamment, les inscriptions par l'Internet, avec **le slogan réussi** : « plus tôt connecté plus tôt payé ». L'essentiel des demandes demeure traité entre le 15 janvier et le 30 avril de l'année n-1, avec une fin d'instruction au 15 juin. De la sorte, la totalité des bénéficiaires, aux droits reconnus, a reçu le premier versement avant le 31 décembre, dès l'année 2004, premier exercice conduit dans le cadre du contrat d'objectifs et du projet d'établissement. L'objectif exposé est de payer toutes les bourses avant le 30 octobre, dès lors que les dossiers sont complets. Si l'efficacité de la disposition est confirmée en 2005, l'établissement devra veiller à ce que l'extension en régime de croisière de la réforme « LMD » ne provoque des difficultés avec les étudiants redoublants ou plus mobiles.

La mission d'évaluation souhaite relever le caractère exemplaire, au deux sens du mot, valant réussite, mais aussi symptomatique, des moyens utilisés par le Crous, **à son échelle** de gestionnaire de terrain, combinant l'information et la communication avec l'outil de l'Internet. Il s'agit bien en effet des deux leviers aujourd'hui les plus efficaces de la modernisation de la gestion publique, comme le montre, pour exemple, la réussite des administrations ou des établissements des finances, de la santé, de l'éducation ou de l'état civil.

Dans le domaine de la restauration, la charte de qualité **véhicule une approche plus commerciale**. Dans le contexte délicat de défection, déjà évoqué, il s'agit de moderniser la restauration, de **la rendre plus professionnelle**, au sens où on l'entend par comparaison avec la restauration privée, depuis l'accueil dans les établissements jusqu'au fonctionnement dans les cuisines.

Ainsi, la mise en œuvre de la charte s'applique-t-elle à la qualité de l'accueil dans les restaurants et cafétérias, mais aussi au délais d'attente et de paiement dans les files réservées aux étudiants ; elle concerne également la qualité des produits, notamment ceux qualifiés de frais, la variété et l'originalité de la cuisine, avec les journées récurrentes des cuisines du monde qui contribuent à améliorer l'accueil des étudiants étrangers et à l'ouverture culturelle des étudiants de la région. On peut la vérifier aussi dans le développement des prestations exceptionnelles pour diverses manifestations qui participent aussi de l'ouverture des restaurants et leurs personnels. La démarche de qualité nécessitait aussi **le respect stricte des règles d'hygiène et de sécurité** ce qui n'était pas le cas jusque là.

Cet engagement ambitieux et volontaire a contribué, sans aucun doute, au redressement de la fréquentation des restaurants universitaires de l'académie, marqué en 2003, plus mesuré en 2004. Mais le mouvement demeure fragile et il reste à le vérifier en 2005, comme il reste à

analyser de manière plus fine la notion de prestation qui forme l'indicateur retenu pour constater la progression (voir le point consacré au contrôle de gestion).

L'engagement dans la démarche et l'application de la charte supposaient une révision de la GRH par la revalorisation du statut des personnels ouvriers et la modernisation de la formation. Ces points seront développés plus avant. Cette nouvelle politique d'établissement, engagée au cours de l'exercice 2000, se développe en conformité avec les orientations nationales du réseau.

On doit enfin observer, en le regrettant, que **l'application de la charte de qualité n'a pas concerné jusque là le domaine de l'hébergement.**

2. Les missions

Au cours de ses investigations, le groupe d'évaluation a pu constater que le **Crous d'Orléans – Tours exerçait ses missions de prestataire de services et accomplissait les tâches qu'elles appellent à la satisfaction exprimée de ses partenaires et de ses usagers.** Cependant, comme il est naturel, cette satisfaction globale n'exclut ni les faiblesses ni les critiques.

2.1. L'information et l'accueil des étudiants

2.1.1. Les éléments quantitatifs

Les informations factuelles retraçant l'évolution de la population étudiante de l'académie sont les suivantes :

Année universitaire	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02	02-03
Étudiants	61 640	59 815	59 298	56 648	57 505	58 213
Boursiers	12 558	12 479	14 128	14 561	14 905	14 967
Taux de boursiers	20,37 %	20,86 %	23,83 %	25,70 %	25,92 %	25,71 %

Même si l'on constate un léger redressement du nombre des étudiants à compter de la rentrée 2001, **l'académie n'a jamais retrouvé son niveau le plus élevé de 1997-1998.** A rebours, par un effet mécanique de cette baisse, combiné à un besoin social maintenu, le nombre de boursiers demeure constant après son augmentation des années 1999-2000-2001 et son taux s'est stabilisé au niveau élevé atteint en 2000-2001, autour de 25,70 %.

Au regard des indicateurs nationaux et de leur évolution, l'académie d'Orléans – Tours a connu, en 2002/2003 une croissance de ses effectifs étudiants inférieure de moitié à celle de la moyenne nationale : + 1,24 % pour l'académie, 2,44 % en France, hors Ile de France et DOM. Sur la période de six ans l'écart s'accroît. Alors que la moyenne nationale (selon les mêmes critères) augmente de 3,26 %, les effectifs d'Orléans–Tours baissent de 5,28 %, formant un écart de 8,54 points.

Le taux de boursiers de l'académie, 25,71 % apparaît largement supérieur à la moyenne nationale, 21,35 %, mais l'écart se réduit si l'on retient le critère précédent, excluant l'Ile de France et les DOM, la moyenne s'établissant alors à 24,61 %. Cependant, l'académie d'Orléans – Tours n'atteint pas les taux des académies du nord, du massif central, du centre

ouest, du centre est et de Languedoc – Roussillon qui se situent entre 35 et 39,9 %. **Elle appartient à un groupe médian.**

La répartition des étudiants au sein de l'académie confirme l'existence de deux pôles et révèle la réalité de la dispersion territoriale à laquelle le Crous doit se plier et répondre. Elle en influence son organisation et justifie, pour partie, son développement sur plusieurs sites.

	Étudiants	% du total d'étudiants
Tours	28 829	49,3
Blois	3 159	5,4
Orléans	17 640	30,2
Bourges	3 166	5,4
Chartres	1 875	3,3
Châteauroux	1 585	2,7
Issoudun	314	0,5
Divers	1 845	3,2

Durant l'année universitaire 2002-2003, l'académie a accueilli 4 920 étudiants étrangers correspondant à 8,5 % de la population étudiante. 1 040 d'entre eux bénéficient de services du Crous (bourses diverses et logements), soit 21,13 %, taux peu éloigné du pourcentage académique des nationaux.

Ces éléments quantitatifs recouvrent aussi des réalités en terme de scolarité, de formations et de parcours qui contribuent à dessiner les contours de l'image universitaire de l'académie. **Orléans – Tours appartient au groupe des académies dont le poids du supérieur par rapport à la population scolaire est parmi les plus faibles**, moins de 12,8 %. La part de l'université dans l'enseignement supérieur y est également faible, moins de 54 %, tandis que, de manière directement corrélée, le poids des formations courtes figure parmi les plus élevés, 26 %. Enfin, le taux du troisième cycle reste très inférieur à la moyenne nationale, moins de 8,5 %, contre 10,8 %, soit un écart de 2,3 points.

Au final, l'académie d'Orléans – Tours confirme **un fort déficit d'étudiants**, dans un contexte national de stagnation globale et de déclin confirmé dans les disciplines scientifiques. Le recteur – chancelier et les présidents corroborent les analyses et la conclusion. Mais, par un effet de paradoxe, cette situation dont on devine le caractère structurel, apparaît comme favorable aux nouvelles orientations du Crous, mettant l'accent sur la qualité : des rénovations et des constructions, de la restauration, **de l'information et de l'accueil**, du traitement du dossier étudiant, des actions culturelles, c'est dire de l'ensemble de ses missions.

2.1.2. Les dispositifs et actions

Au sein du service de la vie de l'étudiant, le Crous a constitué **une cellule d'information et de communication** sous la responsabilité d'une chargée de mission, recrutée en 2004. Ce dispositif doit permettre au Crous d'être mieux identifié par les étudiants, notamment les primo arrivants et les étudiants étrangers, mais aussi, en période de rentrée universitaire, par les différents acteurs de l'enseignement supérieur.

L'établissement et les universités partagent un objectif commun qui vise à améliorer, par priorité, l'information des futurs étudiants, des nouveaux inscrits et des étudiants étrangers.

Les initiatives les plus significatives concernent la diffusion d'une brochure, le « Guide de l'étudiant en région Centre », édité à 35 000 exemplaires et la refonte d'un site Internet d'information jugé bien peu attractif. Ces deux actions bénéficient de la participation financière de la région qui alloue au Crous une subvention spécifique de 15 000 €.

Au mois de mars, c'est une période d'usage répandue, le Crous participe aux manifestations d'information des lycéens, salons lycéens ou journées d'accueil qu'organisent les deux villes universitaires, journées de portes ouvertes avec les universités.

Durant la période de rentrée universitaire, le Crous s'associe, à Tours comme à Orléans, à la semaine d'information consacrée aux primo inscrits (1 780 étudiants concernés à la rentrée 2005 à Orléans), au cours de laquelle sont organisées des conférences d'accueil et diffusés des guides, des plaquettes et un livret d'accueil dans les résidences universitaires.

L'information et l'accueil des étudiants étrangers, inscrits dans le cadre de programmes d'échanges européens ou de conventions universitaires bilatérales, font l'objet d'un soin particulier. Ils reçoivent, avant leur départ, un livret d'information spécifique et bénéficient à leur arrivée d'**un accueil personnalisé avec l'aide d'étudiants référents**. Ce dispositif est financé dans le cadre du projet « envie d'agir ». La mission d'évaluation a souhaité relever la qualité de ce dispositif que l'on est loin de rencontrer, de manière habituelle, dans d'autres établissements ou d'autres pays participant aux programmes Erasmus ou Socrates, Italie, Espagne, Portugal ou Royaume – Uni.

Environ 450 étudiants, sur les 2 500 étudiants étrangers qu'accueille l'université François Rabelais ont pu bénéficier de dispositions prioritaires pour leur hébergement. Un dispositif identique est retenu pour les étudiants étrangers « institutionnels » à Orléans, avec la participation des collectivités territoriales. Mais nous verrons plus avant, lorsque nous aborderons la mission d'hébergement, que cette politique, **inspirée par les universités**, porte en elle les germes de sa propre limite, sous la forme d'une discrimination dans l'information, l'accueil et la prise en charge des étudiants étrangers « libres », qui invite à une interrogation sur sa compatibilité, à long terme, avec le principe même des missions des œuvres, à défaut de l'avoir exprimée de manière explicite.

S'agissant de l'information sur les offres de « boulots étudiants », celles-ci sont présentées en étroite liaison avec les services locaux de l'ANPE, demandeuse, en effet, pour tous types de travaux saisonniers. Ces emplois représentent un portefeuille d'environ 2 000 offres en permanence, hors les offres ponctuelles. Cependant, seuls 200 à 300 étudiants ont déposé leur CV et exprimé leurs desiderata pour informer de leur recherche. **Il s'agit principalement d'étudiants étrangers**. Les offres fournies par l'ANPE sont transmises, par affichage, à l'accueil du Crous ou du Clous. Il n'existe pas d'indicateurs qui permettent d'apprécier un taux de satisfaction dans la recherche et l'acquisition des emplois, de même qu'il y a peu de retour de la part des étudiants, y compris de ceux qui ont trouvé un travail.

La gestion de l'ensemble du dispositif est encore effectuée manuellement, cependant, un programme informatique EOLE est en cours de préparation pour la rentrée 2005. Il serait aussi très utile que les offres de travaux saisonniers puissent être consultées sur le site Internet du Crous.

2.2. L'action sociale et médicale

2.2.1. Le dossier social étudiant et les bourses

La rapidité d'instruction du dossier social fait partie de la qualité de l'accueil de l'étudiant, c'est pourquoi le Crous a inscrit ce point dans sa démarche de qualité dont nous avons déjà évoqué les objectifs et le dispositif, notamment en ce qui concerne le délais de paiement des bourses.

Le service du dossier social étudiant compte un effectif de quatorze agents dont huit à Orléans et six à Tours. Il est dirigé par un chef de service (AASU) qui exerce un rôle de coordonnateur régional. Le service a en charge la gestion des aides financières allouées aux étudiants régulièrement inscrits dans une formation habilitée. Le Crous gère les dossiers de l'Indre et Loire et du Loir et Cher.

Le nombre de dossiers saisis par le service révèle une demande forte et constante par rapport aux 58 213 étudiants que compte l'académie :

Rentrée universitaire	2002	2003	2004
Dossiers saisis	27 138	30 143	29 454
Écart		3 005	- 689

Le nombre total des boursiers de l'académie s'élève en 2004 à **15 282** dont **14 579 sur critères sociaux** qui représentent 25 % des étudiants de l'académie et 3,3 % des boursiers à l'échelle nationale. Les boursiers de l'échelon 5, qui bénéficient du montant le plus élevé, soit 3501 € pour l'année 2003-2004, représentent plus de 36 % des étudiants boursiers de l'académie, sans que l'on relève d'accroissement significatif sur les dernières années. Les bourses attribuées sur critères sociaux forment 95 % du total des bourses, les 5 % restants consistent en bourses de mérite, de voyages, ou encore en allocations d'études et prêts d'honneur.

Les allocations d'études, attribuées hors critères sociaux, pour des étudiants en rupture familiale, autonomes, couvrent **280** allocataires tandis que les prêts d'honneur représentent un montant significatif de 238 000 € accordés à **139** étudiants, en 2003-2004.

En dépit de l'efficacité du dispositif de gestion que le Crous conduit selon les objectifs de sa charte de qualité, des difficultés subsistent. La circulaire annuelle du CNOUS relative à l'instruction des dossiers de boursiers, de l'aveu même des agents du service, provoque parfois des problèmes d'interprétation, **appréciée différemment dans les deux sites**. Cette situation nécessite des réunions pour traiter les cas jugés délicats, sans toutefois garantir un traitement identique des demandes à Orléans et à Tours. Dans ce cas, comme pour d'autres sujets, le manque d'indicateurs réduit la gestion à une démarche empirique et trop approximative.

Il semble aussi, nous l'avons déjà évoqué, que la réforme LMD, mise en œuvre progressivement depuis la rentrée 2002, dans les deux universités de l'académie, soulève le problème de la suppression des bourses pour les étudiants redoublants, dans la mesure même où l'approche différente, se fonde sur des parcours qui remettent en cause la définition

traditionnelle des cycles d'études et partant des droits des boursiers qui y sont rattachés. La circulaire annuelle de juillet 2004, reconduite pour 2005, paraît **insuffisante** sur ce point.

Compte tenu de ces deux difficultés, il apparaît indispensable que le CNOUS en élabore une nouvelle version en collaboration avec la CPU et les cinq Crous pilotes, engagés dans une charte de qualité de paiement des bourses. C'est une préconisation que la mission d'évaluation reprendra dans ses propositions.

2.2.2. L'action sociale et la prévention

Le service social se compose de cinq personnes, deux assistantes sociales basées à Orléans qui couvrent les départements du Loiret, du Cher, de l'Eure et Loir et de l'Indre, et deux autres installées à Tours (dont un temps partiel à 80 %) pour l'Indre et Loire et le Loir et Cher. Chacun des deux sites dispose d'un secrétariat. Le poste d'assistante sociale conseillère technique, coordonnatrice du service, en résidence à Tours, devrait être pourvu à la rentrée 2005, après avoir connu une vacance d'emploi.

Il n'existe pas de sectorisation pour les assistantes sociales du Crous, à l'instar du fonctionnement de leurs collègues des conseils généraux. Elles sont amenées à recevoir indifféremment les étudiants selon la demande. Cependant elles effectuent des permanences, à Chartres (une demi-journée par semaine), Bourges (une journée toutes les trois semaines) et Blois (une journée par mois) dont **la fréquence en limite la portée, mais aussi le sens même**. Si l'on considère le nombre d'étudiants dans chacun des trois chefs-lieux, on peut s'interroger sur le bien fondé d'une telle répartition fonctionnelle. Que peut signifier une présence d'un jour par mois à Blois, alors même que les liaisons ferroviaires avec Tours sont efficaces. S'il s'agit d'une difficulté de paiement de frais de déplacements, il appartient au Crous de la régler. Comment traite-t-on les demandes à Châteauroux, voire à Issoudun ? A Châteauroux, c'est la responsable du site qui détecte les cas d'étudiants en grande difficulté et les traite en lien avec les services du Conseil général. De manière plus large, la mission a du mal à comprendre que **le Crous n'assure pas de lien, de relais avec les assistantes sociales départementales**.

Le ratio étudiants/assistantes sociale est d'environ 8 000 étudiants à Orléans et de 11 500 à Tours, pour autant, sur l'exercice 2003-2004, ce sont 960 étudiants qui sont connus du service à Orléans et 1 266 à Tours, soit respectivement 6 et 4 % de la population étudiante. Au-delà des ratios et d'une réalité de la demande difficile à appréhender, ces mêmes éléments conduisent à **s'interroger sur l'organisation et le fonctionnement du service**.

des demandes qui reflètent les difficultés sociales enracinées.

Invariablement, le principal motif de sollicitation du service social correspond à des **difficultés financières**. C'est sur ce socle que d'autres difficultés viennent se greffer, souvent par voie de conséquence. Elles nécessitent alors plusieurs types de réponses adaptées et de formes de soutien.

Viennent ensuite des difficultés liées aux familles recomposées, aux phénomènes de jeunes en situation de rupture familiale, aux parents au chômage. On doit aussi relever parmi les causes des difficultés des étudiants **le désengagement moral et financier** des parents à l'égard de leurs enfants.

Les étudiants étrangers qui n'ont pas de « jobs » sont également très vulnérables face à une situation qu'ils n'imaginaient pas avant leur venue en France.

Parmi les étudiants en difficulté, on trouve aussi les jeunes filles d'origine maghrébine qui ont quitté le foyer familial pour fuir la prégnance d'un environnement culturel qu'elles ne supportent plus.

Ces situations dévoilent une véritable pauvreté étudiante.

Pour l'année universitaire 2003-2004, **2 226** étudiants ont sollicité le service social, soit 4 % des étudiants inscrits dans l'académie mais 15 % des étudiants boursiers (ces éléments ne sont pas fondés sur l'étude de dossiers ou de demandes individuelles, ils expriment de simples ratios quantitatifs selon les chiffres disponibles).

la politique du service social en faveur des étudiants.

La majeure partie des réponses que le service doit apporter se situe dans le domaine de l'aide financière, et le travail s'effectue en relation étroite avec le service du dossier social étudiant.

Le Fonds social universitaire (FSU) et le Fonds social d'initiative étudiante (FDSIE pour lequel les étudiants présentent des dossiers et des projets) représentent les seuls fonds d'intervention possible, les étudiants étant exclus, par définition, d'autres dispositifs tels que le fonds d'aide aux jeunes ou le fonds de solidarité logement, mis en place par les conseils généraux.

Sur 573 demandes d'aides financières formulées à Orléans, 471 l'ont été auprès du FSU et du FDSIE et 252 réponses positives ont pu être apportées pour l'admission au bénéfice de ces aides, relevant du dossier social étudiant. A Tours 953 demandes ont donné lieu à l'examen de 682 dossiers auprès des mêmes fonds et à 300 réponses favorables. Là encore, nous ne disposons pas d'indicateurs fiables pour **apprécier les différences de résultat** entre Orléans (44 % de demandes prises en compte) et Tours (31,4 %). Le fait que l'université de Tours en conserve la maîtrise de la gestion, alors qu'à Orléans l'université l'a déléguée au Crous, peut être à l'origine de ces écarts.

La subvention du FSU est répartie entre les deux sites au prorata des effectifs étudiants. A Orléans, la commission d'examen des dossiers traite indistinctement les fonds du FSU et du FDSIE, alors que l'université de Tours a opté pour une gestion directe du FDSIE et n'a pas souhaité déléguer au Crous une partie du montant, d'où une absence de communication de résultats. Cette situation apparaît comme doublement préjudiciable : d'une part, elle ne garantit pas **l'égalité de traitement des demandes** et d'autre part elle ne permet pas d'avoir une connaissance fiable du fonctionnement du dispositif d'aide. Il y a là une opportunité d'initiative pour le Crous, sans pour autant que l'université François Rabelais soit contestée dans ses prérogatives.

On doit relever, comme une tendance lourde, l'évolution des bénéficiaires qui exprime les difficultés de plus en plus importantes que connaissent les étudiants étrangers, notamment ceux en provenance d'Afrique et du Maghreb, et son impact sur l'enveloppe financière.

Face à ces difficultés récurrentes, il semble nécessaire que le Crous et les universités organisent des axes privilégiés d'actions collectives, par année universitaire, vers les

étudiants, pour prendre en charge de manière plus structurelle la pauvreté étudiante : gestion d'un budget personnel ou familial, accueil spécifique pour les étudiants étrangers hors cadre contractuel, difficultés psychologiques diverses. Ce type de démarche serait complémentaire d'une politique de réponse ponctuelle dictée par l'urgence.

A Orléans, les contacts menés par les assistantes sociales avec les partenaires extérieurs tels que le conseil général, le centre communal d'action sociale, les associations, forment un axe de travail intéressant à développer. A Tours, si des travaux de réflexion sont conduits avec l'université et d'autres partenaires, il appartient au Crous de les renforcer et de les concrétiser. Comme il appartient au Crous d'harmoniser les démarches et actions du service social dans les deux sites, ce qui renvoie à **un sujet de pilotage** déjà évoqué et qui sera développé plus avant.

S'agissant de la santé étudiante, le Crous ne saurait se substituer à la médecine universitaire ni au rôle des mutuelles. Le service social dont c'est la mission ne recueille que peu de demandes concernant les conduites addictives, selon le témoignage des assistantes sociales. Mais là encore on ne décèle pas de politique d'information et prévention, sinon une esquisse de partenariat à Orléans avec l'assistante sociale de la médecine préventive. Il semble par contre que les restaurants s'acquittent d'actions éducatives en matière de nutrition et prennent en compte les situations particulières médicalisées : allergies alimentaires ou régimes de diabétiques. On peut aussi relever, de manière toute factuelle, à l'examen des budgets des unités de gestion, que le Crous a mis fin, fort heureusement, mais il y a peu, à la vente de tabac dans les restaurants et les cafétérias, pratique fondée sur l'intérêt des recettes de poche, dont la poursuite aurait été répréhensible.

Enfin la mission constate la difficulté qu'elle rencontre à apprécier, de manière objective et démonstrative, la pleine efficacité du service faute de disposer d'indicateurs pertinents que pourrait fournir **un suivi personnalisé du parcours des étudiants aidés**. L'approche des résultats reste empirique même si des états statistiques existent, le plus souvent élaborés par le CNOUS et destinés à son information. Le service social, pour sa part, dispose d'un rapport annuel d'activité des assistantes sociales, mais qui expose surtout un bilan quantitatif de fréquentation.

2.3. Le logement étudiant

Comme la restauration étudiée par ailleurs, la fonction d'hébergement, à la fois service public et activité économique, reflète la nature hybride des Crous qui doivent mener une politique, pour partie, commerciale, dans un contexte concurrentiel et de crise, tout en respectant les obligations de leur mission sociale. Le Crous d'Orléans – Tours n'échappe pas à ces contraintes.

Trois aspects sont examinés.

Dans le cadre d'un multi – partenariat (État, CNOUS, collectivités territoriales), largement inspiré par les orientations du rapport Anciaux, le Crous d'Orléans – Tours a entrepris un effort déterminé pour améliorer les conditions de logement des étudiants de l'académie : programme de rénovation ou réhabilitation du parc vétuste et parfois dégradé des cités universitaires ; création de nouvelles résidences offrant un niveau moderne de confort et de

sécurité ; développement aussi de l'animation, de l'accès à l'informatique, d'espaces conviviaux.

Dans le respect de sa mission sociale, ce secteur est marqué par un souci de dynamisme économique, par la croissance de son budget d'investissement et la mobilisation à cette fin des ressources propres de l'établissement, en complément aux subventions des partenaires, et par sa rentabilité, il est vrai inégale selon les types de logements.

Dans quelle mesure, enfin, cette offre rénovée satisfait-elle mieux une « clientèle » étudiante dont les attentes, les comportements et les usages locatifs évoluent ? Des éléments d'appréciation peuvent être fournis par **l'absence** (apparente ou réelle, momentanée ou durable) **de crise du logement étudiant dans l'académie**, par la carte des implantations des résidences, par les tarifs pratiqués, par l'accueil des étudiants étrangers, par la volonté du Crous de consulter et d'associer les étudiants. Cependant, il manque localement un outil scientifique d'évaluation des besoins des étudiants, dans leur diversité, et de leur degré de satisfaction.

2.3.1. L'effort de rénovation

L'effort qualitatif de rénovation, même s'il s'est accompagné d'une baisse de la capacité d'accueil du parc immobilier, a abouti à une diversification de l'offre, de nature à mieux répondre aux besoins des étudiants.

L'amélioration qualitative du logement universitaire.

Au début de l'actuelle décennie, la situation du parc des cités traditionnelle du Crous appelait, à Orléans – Tours, comme ailleurs, une réaction d'urgence, pour remédier à absence de confort et à la dégradation des locaux, à l'insécurité, à la chute des taux d'occupation.

Dans le cadre du plan national d'amélioration du logement étudiant que le réseau des œuvres universitaires s'est engagé à mener à bien (voir supra), le Crous a entrepris, dans un programme ambitieux, de longue haleine, sur dix ans, à la mesure de son aisance financière et de la capacité d'investissement qu'elle autorise, de rénover son parc de cités traditionnelles, mais aussi de développer une offre de qualité par la création de résidences nouvelles, comme par exemple, la construction de la résidence du Tonnellé à Tours ou le projet, à l'étude, de transformation du bâtiment de la Poste dans le centre ville d'Orléans.

L'accent est mis en priorité sur **la réalisation de normes de confort et de sécurité mieux adaptées aux exigences modernes**. Ainsi, sont proposées des chambres plus spacieuses ou mieux agencées, selon **le concept de cabine trifonctionnelle**, des studios, voire de petits appartements de type T2 ou T3. Mais le concept de cabine ne fait pas l'unanimité pour des chambres dont l'espace est étroitement mesuré, 9m². Les locaux communs, cuisines ou sanitaires sont modernisés ou agrandis, lorsque du moins, la nécessité s'impose de les conserver. Divers autres éléments qui concourent à la qualité générale du cadre de vie et d'études sont aussi pris en compte, comme par exemple l'accès à l'informatique, la connexion à RENATER et à l'internet dans le cadre du projet national d'université numérique en Région, même si des difficultés surgissent comme avec l'université François Rabelais. En dépit de l'engagement de son président, les services de l'université s'opposaient encore, au printemps 2005, au projet de connexion pour la nouvelle résidence du Tonnellé dont les

chambres et les espaces communs sont prééquipés. La création d'espaces conviviaux dédiés à l'animation collective et associative tels que foyers et clubs participe aussi à l'amélioration qualitative du logement.

Cette politique s'est traduite par **un effort considérable d'investissement de 24M € sur cinq exercices** avec une montée en puissance marquée durant les années 2002, 2003 et 2004. Le rapport d'activité de l'établissement pour 2003 évoque avec raison une « explosion » des dépenses de travaux et gros entretien. Un tel effort financier résulte d'une forte mobilisation par le Crous de ses ressources propres, capacité d'autofinancement, amortissement, reprise de provisions et réserves mobilisables, mais aussi d'un puissant engagement de ses partenaires, État, CNOUS, collectivités territoriales, dans le cadre ou non du CPER, qui, par leurs subventions, ont rendu possible la réalisation de ce programme (voir supra). L'implication n'est pas que financière, elle se marque aussi par l'intérêt et le soutien apportés à telle ou telle opération. On peut penser à l'engagement de la ville de Bourges dans la rénovation de la cité des Gibjoncs.

L'évolution spectaculaire du parc immobilier des cités traditionnelles du Crous d'Orléans – Tours traduit cet effort d'amélioration qualitative, effort qui néanmoins doit être poursuivi et intensifié au regard des objectifs nationaux et des engagements souscrits dans le contrat d'objectifs de l'établissement (2004-2007).

Tableau d'évolution de la composition du parc :

Années	Cités non rénovées	rénovées avec amélioration	rénovées avec confort	studios
2000	78 %	11 %	12 %	0
2004	48 %	21 %	26 %	6 %
2006	21 %	24 %	45 %	10 %

L'objectif affiché pour 2006 montre que le Crous ne doit pas fléchir dans son effort pour exécuter son ambitieux programme de rénovation, il révèle aussi que **le cœur de cible du programme se situe dans les cités rénovées avec confort** et la création de studios.

Les indicateurs nationaux permettent de mesurer, comparativement, l'importance de l'œuvre accomplie par le Crous d'Orléans – Tours : dans l'académie, les lits en cités traditionnelles représentent 53,5 % de la capacité totale d'hébergement, alors que la moyenne nationale se situe à 62,6 %. Tandis que 49,1 % de ces lits ont été rénovés, la moyenne nationale n'atteint que 24,1 %.

Quelques exemples permettront d'illustrer la nature et l'ampleur des progrès réalisés, sans omettre ceux qui plaident pour une poursuite du programme.

Ainsi, au cours d'une première étape, en 2003, les 200 chambres d'un des bâtiments de la cité des Gibjoncs à Bourges ont été transformées en 96 studios de 18m². Cette opération est le fruit, qualifié d'exemplaire, d'un partenariat qui a impliqué toutes les collectivités territoriales dont au premier rang la ville de Bourges, ainsi que la direction de l'IUT. Une seconde phase en cours de réalisation, porte sur la réhabilitation de 96 chambres équipées d'une cabine sanitaire trifonctionnelle, sur l'aménagement d'espaces conviviaux et sur un pré équipement informatique.

Selon le même schéma d'intégration d'une cabine sanitaire, un bâtiment de 150 chambres de la cité Saint-Symphorien à Tours a été réhabilité en 2003. Une seconde tranche est en cours de réalisation. Située dans le centre ville de Tours, à proximité du nouveau restaurant et de l'UFR de médecine, la nouvelle résidence du Tonnellé, ouverte en novembre 2004, offre 126 studios, dans une réalisation de qualité. Cette opération était inscrite au CPER.

D'autres opérations connaissent des fortunes plus diverses, pour des motifs qui procèdent plus des hésitations des partenaires du Crous, que de son fait. Il en va ainsi de l'un des bâtiments de la cité Sanitas (266 chambres), démolit, dont le terrain est en attente d'un projet qui implique d'abord l'université. Le projet de transformation en logements étudiants du bâtiment de la Poste, au centre d'Orléans, dont le Crous s'est porté acquéreur, par un financement sur ses ressources propres, dans l'attente d'une subvention du CNOUS, peine à aboutir, par suite du refus de l'université d'Orléans d'installer en ville son UFR de lettres, mais aussi à défaut pour le Crous de disposer d'une orientation et d'une programmation claires.

Enfin la mission relève que le Crous a lancé une étude sur la réhabilitation de la cité des Châtaigniers, sur le campus de La Source à Orléans dont la démolition avait d'abord été envisagée.

Les réussites du programme immobilier, les doutes sur certaines opérations, l'analyse de quelques exemples, invitent aussi le groupe d'évaluation à **s'interroger sur le sens et le bien fondé des priorités** qui ont présidé au lancement des opérations. Ainsi fallait-il engager sur le bâtiment de La Poste une opération incertaine dont les prémisses furent conflictuels avec le département et la région, ou construire une résidence moderne et un nouveau restaurant au Tonnellé, dans la proximité de l'UFR de médecine, alors même que la résidence des Châtaigniers, sur le campus de La Source, abrite, en juin 2005, 267 étudiants dont 51 % d'étudiants étrangers, dans des conditions de confort, de sécurité et d'environnement, plus que contestables ? Même si le Crous doit former ses projets en partenariat avec le CNOUS, les collectivités et les universités dont il ne maîtrise pas les priorités, il peut faire valoir les siennes, en conformité avec ses obligations sociales, et **inspirer une vision collective** plus conforme à l'intérêt des étudiants.

Diminution de l'offre ou maintien de la capacité d'accueil suffisante.

La rénovation des cités traditionnelle s'est accompagnée d'une diminution de 460 logements (3 511 lits en septembre 2000 et 3051 à la dernière rentrée, selon la base d'information du CNOUS sur les cités traditionnelles). La capacité globale d'accueil s'élève à 5 710 lits et situe le Crous d'Orléans – Tours au 12^e rang national.

Cette baisse résulte mécaniquement des chantiers de rénovation et modernisation : agrandissement des chambres, création de studios et de T2, extension ou création de locaux communs (cuisines, buanderies, foyers, salles de réunion et d'étude), démolition de bâtiments de la cité du Sanitas (266 lits).

S'il semble que la capacité globale d'accueil soit maintenue, **la mission constate une certaine confusion dans les chiffres avancés**. Le rapport d'activité de l'établissement pour 2003 fait état de 5 580 lits ; le dossier de rentrée de septembre 2004 mentionne 5 802 lits, c'est le chiffre retenu par le guide de l'étudiant en région Centre qui correspond à une offre de 10 % par rapport à la population étudiante ; le rapport d'activité pour 2004 retient 5 710 lits

tandis qu'un récent document interne comptabilise 6 060 lits. Les écarts ne sont pas négligeables, et **cette incertitude renvoie à l'absence d'un système d'information fiable**, régulièrement mis à jour et capable d'alimenter la cellule de contrôle de gestion. Cette situation montre aussi qu'il n'y a pas de véritable lien, en gestion, entre l'offre existante et la succession des opérations de rénovation. S'agissant d'un parc immobilier, il serait normal de disposer, par bâtiment, des chiffres de surfaces hors œuvre nettes et de surfaces utiles, avant et après réhabilitation et mise en sécurité. De telles informations autoriseraient l'établissement à procéder à une analyse de son offre par site, en agrégeant les données et à disposer d'une connaissance globale de sa capacité d'accueil.

Le ratio nombre total de lits/population étudiante est de 9,8 %, au dessus de la moyenne nationale qui s'établit à 6,8 %, tandis que le ratio du nombre total de lits / boursiers sur critères sociaux s'élève à 38,2 %, pour une moyenne nationale de 31,7 %. Mais **ces ratios amalgament les chiffres des académies en crise et ceux de celles qui ne le sont pas**. Par là même, ils rendent délicate l'appréciation d'un équilibre optimal de l'offre.

Cependant, l'amélioration de la qualité et de la capacité d'accueil, en incluant les chambres traditionnelles qui répondent à la demande d'étudiants et de familles aux revenus modestes, avec le complément du logement « en ville » privé (**3 664 lits**), explique, sans doute, **l'absence de tension dans le logement étudiant de l'académie d'Orléans – Tours**.

Mais ce bilan favorable ne résulte pas d'un effort uniquement volontariste : il est aidé par l'évolution de la démographie étudiante. Entre les rentrées universitaires de 1997 et de 2003, l'effectif des étudiants dans la région Centre a diminué de **3 427** (voir supra information et accueil des étudiants : les éléments quantitatifs). Une timide modification de tendance se manifeste depuis la rentrée 2001, mais elle reste insuffisante pour retrouver les niveaux antérieurs. **Cette baisse a certainement contribué à apaiser les éventuelles tensions sur le marché du logement social étudiant**.

La mission d'évaluation ajoute qu'il n'est pas certain que la politique immobilière du Crous se soit appuyée, pour étayer ses choix, sur des projections de démographie étudiante. Averses en chiffres, des documents aussi essentiels que le contrat d'objectifs, le projet d'établissement ou l'état des lieux de mars 2005, ne font allusion à aucune hypothèse à ce sujet. D'autres considérations ont dicté les choix opérés : état physique et technique des bâtiments, intérêt plus ou moins marqué des partenaires, aspects budgétaires, arbitrage entre les sites, ou encore simple opportunité comme dans l'exemple, déjà évoqué, de l'acquisition du bâtiment de la Poste à Orléans.

diversification de l'offre.

De nombreux facteurs qui tiennent à l'histoire des cités étudiantes et au programme de leur rénovation, mais aussi à l'évolution de l'implantation géographique des antennes universitaires, ont abouti à une offre de logement diversifiée. Ce nouveau parc apparaît mieux à même de s'adapter à la demande, elle même diversifiée, d'une population étudiante aux ressources inégales et dont les comportements et les usages changent. C'est en effet devenu une nécessité, de manière à répondre aux facteurs nouveaux de la demande étudiante : mobilité accrue, raccourcissement de l'année universitaire, fractionnement des séjours, importance nouvelle des flux de stagiaires notamment durant l'été, proportion plus élevée d'étudiants étrangers.

La diversification de l'offre s'exprime selon différents critères qui tous concourent à la renforcer.

- D'un point de vue géographique d'abord, le Crous propose **31 résidences** de tous types réparties sur les sept sites urbains principaux, Tours, Blois, Orléans, Bourges, Chartres, Châteauroux, Issoudun, et même huit en distinguant le campus de La Source d'Orléans. Chaque site urbain est lui-même souvent éclaté.
- Selon la superficie, le confort, l'agencement, l'environnement, le Crous offre une palette de choix ouverte entre chambre traditionnelle rénovée ou non, studio, voire appartement dont le foisonnement des tarifs (évoqué plus avant) reflète la diversité.
- Le statut juridique et financier distingue trois catégories de résidences : les cités, les résidences dites « nouvelles », les locations simples conventionnées ou non. Selon le cas, les résidences non conventionnées donnent droit à l'APL (aide personnalisée au logement), tandis que les résidences conventionnées ouvrent droit à l'ALS (allocation logement à caractère social). Une récente réforme va en diversifier les régimes selon le schéma suivant.
- Les cités traditionnelles forment 52 % du parc dont près de la moitié est rénové. Elles ont été construites sur terrain de l'État, au moyen de financements d'État ou de prêts contractés par les offices HLM, dont le Crous rembourse les annuités. Elles proposent surtout des chambres de 9m² rénovées ou non, avec sanitaires et petite cuisine communs à l'étage, mais les rénovations ont élargi la gamme de leurs prestations. La location est prise pour neuf mois. **L'étudiant n'a pas droit à l'APL, car le logement n'est pas conventionné, mais il peut prétendre à l'ALS.**
- Les « nouvelles résidences », datant du début de la décennie 90, représentent 24 % du parc. Elles ont été édifiées sur terrain d'État par les offices HLM et le Crous, qui en est gestionnaire, bénéficie d'un bail emphytéotique conclu avec le constructeur, bailleur social. **Ces logements conventionnés**, studios et appartements que ces résidences proposent, **ouvrent droit à l'APL**. Les contrats de location, établis pour douze mois, donnent lieu à un paiement resserré sur une période de neuf mois.
- Les locations simples conventionnées (21 % du parc) ou non (3 % du parc), proposent, pour les premières, des studios et appartements dont les locataires peuvent bénéficier de l'APL tandis que les secondes offrent des chambres (avec cuisines et sanitaires communs) qui ouvrent droit à l'ALS. Le Crous en est le gestionnaire, mais comme simple preneur à bail, pour des durées variables.

Ces distinctions ne sont pas sans impact sur les disparités de gestion, de coût et de rentabilité des différentes résidences.

2.3.2. Un secteur dynamique

Deux éléments, croissance budgétaire, liée au programme d'investissements et rentabilité, dans la limite des responsabilités sociales du Crous, caractérisent ce secteur. Il paraît aussi

possible de le qualifier de dynamique, en dépit de l'image négative qui s'attache encore à la vision des cités universitaires traditionnelles : confort spartiate, environnement morose, cadre général sans attrait.

Une rentabilité variable selon les résidences.

Au sein de l'hébergement, la rentabilité varie bien entendu selon les résidences, leur statut, leur état, leur implantation, leurs loyers. Cités traditionnelles, nouvelles résidences, locations simples, à l'intérieur de chacune de ces trois catégories, des écarts importants peuvent être relevés.

Les tableaux établis par le service central du budget et contrôle de gestion répertorient et calculent les coûts par lit et par résidence. Ils permettent de disposer de mesures et de références et dès lors, de procéder à des comparaisons, sous réserve de données peu compréhensibles ou peu explicites.

La mission d'évaluation regrette au passage que les comptes rendus d'activité des directeurs d'unités de gestion ne s'y réfèrent pas et ne proposent guère d'éléments de réflexion sur les coûts et leur formation. On notera aussi la dichotomie parfois observée entre les UG, sur le terrain et l'administration centrale du Crous : certains gestionnaires, happés par le quotidien, ont tendance à se reposer sur l'échelon central du soin de tirer des analyses et conclusions de l'étude des données. Cette observation renvoie à la question de la **place** et du **rôle du contrôle de gestion au sein de l'établissement**, ainsi qu'à l'interrogation constante sur la trame fonctionnelle du **pilotage**.

Ces tableaux font ressortir les points suivants.

- Toutes les résidences dégagent un excédent, à l'exception de celles du Sanitas et de la Croix – Montoire.
- Le rapport par lit est nettement plus élevé pour les résidences nouvelles, en moyenne 35€ par lit en 2004 et pour les locations simples, 40 €, que pour les cités traditionnelles, qui dégagent 14 €. Le résultat n'a rien de surprenant.
- A l'intérieur de chaque grande catégorie, les disparités peuvent être significatives. Ainsi, par exemple, l'écart est considérable entre les deux résidences dites « nouvelles », Charmes qui dégage un excédent de 73 € par lit tandis que Magnolias affiche 22 €, alors même qu'elles sont voisines, situées dans le campus de La Source, qu'elles offrent des prestations comparables et relèvent de la même UG. Le Crous, gestionnaire de services, doit s'interroger sur les raisons de ces écarts, c'est le rôle même d'une cellule de contrôle de gestion.
- L'écart de performance peut être aussi important d'une cité à l'autre. Les Châtaigniers à Orléans – La Source, immeuble dégradé et peu attractif, mais dont le taux d'occupation demeure élevé, par l'affectation d'étudiants étrangers et/ou impécunieux, dégage un rapport de 3 € par lit, tandis que la cité de Grandmont à Tours, il est vrai, en partie rénovée, réalise un résultat de 24 €. Là encore, la

disparité est trop importante pour ne pas appeler une analyse et des mesures correctrices.

- On relèvera que certaines cités traditionnelles, du fait de l'importance de leur potentiel, sont rémunératrices, malgré un rendement relativement faible par lit. Ainsi, la cité de Grandmont représente plus de la moitié du total de l'excédent réalisé par l'ensemble de cette catégorie de résidences.
- La structure de la dépense diffère selon les catégories de résidences. Les dépenses de personnels sont plus lourdes dans les cités traditionnelles, 86 € par lit contre 15 € dans les résidences nouvelles. Le poids de l'entretien de locaux anciens, dégradés et inégalement rénovés en est la raison.
- Dans les locations (nouvelles résidences ou locations simples), la charge du montant des loyers acquittés par le Crous auprès du bailleur social constitue une part considérable de la dépense, inexistante dans le cas des cités. Elle est couverte, **en excédent, par le montant des loyers perçus auprès des étudiants** et on relève que cette exigence est partout remplie.
- Enfin, au titre de leurs ressources, les cités bénéficient d'une subvention de fonctionnement, en moyenne, de 16 € par lit.

2.3.3. *Satisfaction de la demande*

Cette question est abordée sous trois angles : l'ajustement de l'offre et des besoins, les loyers, les relations avec les étudiants.

Ajustement de l'offre et des besoins.

Selon les différents interlocuteurs entendus dont les élus étudiants, l'absence de crise du logement étudiant, sauf sur le site de Blois, laisse présumer un ajustement satisfaisant entre l'offre et la demande. Dans le cadre de la procédure d'attribution des logements, la comparaison par résidence entre les vœux prioritaires exprimés et les propositions d'affectation de logement, fait apparaître une absence d'écart sensible. **C'est l'indice d'un équilibre certain.**

Les facteurs d'équilibre entre l'offre et la demande, déjà relevés (voir supra) sont les suivants.

- Géographiquement le Crous a accompagné l'implantation des antennes universitaires et des IUT dans les départements de l'académie.
- Le programme de rénovation s'est conjugué avec le maintien d'une capacité d'accueil suffisante.
- Le Crous a veillé à la préservation, sous une forme rénovée, d'un hébergement traditionnel et moins coûteux dans les chambres de 9m² en cités. Cette offre répond à la demande d'étudiants aux revenus limités. Elle semble aussi favoriser le maintien d'une certaine forme de vie collective ce que paraît confirmer le choix fait par le Crous de réhabiliter la cité des Châtaigniers à La Source plutôt que de la démolir.

- La baisse des effectifs étudiants figure aussi parmi les éléments déterminants d’une détente du marché.
- Le logement privé en ville, dans une région qui ne connaît pas de forte tension, (à l’exclusion des résidences secondaires, hors de notre champ), contribue à renforcer l’offre et à satisfaire une demande plus fluide. Cependant, il subsiste une demande non satisfaite qui concerne le centre ville d’Orléans, Bourges, Châteauroux, tandis qu’à Blois la situation demeure tendue. Cependant, dans cette dernière ville, le déclin de l’effectif étudiant doit conduire le Crous à reconsidérer la situation locale, avec l’université François Rabelais.
- Le logement en ville proposé par le Crous :

Le Crous a créé une base répertorient 3 664 logements, chambres, studios, appartements, susceptibles d’être loués à des étudiants par des particuliers ou des organismes qui demandent à y figurer, moyennant un droit d’inscription par logement. Les étudiants peuvent consulter ce fichier dans les points logement du Crous, **ou par minitel, mais uniquement à Orléans, après obtention d’un mot de passe personnalisé**. Ce dispositif, intéressant dans son esprit, appelle néanmoins **les observations suivantes**. Pourquoi le Crous utilise-t-il un support obsolète, au lieu de se servir de l’internet et de son propre site, alors même qu’il souhaite développer une information dématérialisée à destination des étudiants, notamment des nouveaux inscrits ? Pourquoi postuler une obligation de code personnalisé, au lieu d’une information ouverte ? Pourquoi réserver à Orléans un dispositif qui, par nature, devrait concerner l’ensemble de la population étudiante de l’académie, selon les sites ? Il appartient à l’établissement de prendre les mesures appropriées pour répondre à ces interrogations.

Il est vraisemblable que l’existence d’une offre répertoriée aide l’étudiant dans son choix. Mais dans quelle mesure, on ne le sait pas, à défaut d’indicateurs de pertinence et de satisfaction.

Les loyers pratiqués pour ces logements répertoriés ne sont pas plus élevés que dans l’hébergement géré par le Crous. C’est une observation qui vaut pour l’ensemble du secteur privé, compte tenu des informations que la mission d’évaluation a pu recueillir. Mais **ce point n’a fait l’objet d’aucune étude particulière**, pas plus que l’analyse des conditions de confort offertes dans ces logements. Il serait aussi intéressant de disposer, en fin de bail ou de contrat, de l’appréciation des étudiants concernés, or, il n’existe pas de procédure de retour d’information, et plus encore, **le Crous ne connaît pas les étudiants ainsi logés en ville**.

les implantations de sites.

La population étudiante de l’académie se répartit sur sept sites urbains (voir supra). L’implantation du parc immobilier du Crous en fonction de cette répartition constitue un élément essentiel de la satisfaction des besoins.

Mais, à l’intérieur de divers sites urbains, à proportion même de l’importance de l’agglomération, les cartes respectives des logements universitaires et des lieux d’études ne coïncident pas exactement. C’est le cas notamment à Tours où les résidences les plus importantes par leur capacité d’accueil se situent sur le campus de Grandmont, alors même que la majorité des étudiants de l’université François Rabelais, dont les UFR sont dispersées

dans la ville, n'y étudient pas. L'ouverture de la résidence Tonnellé, à proximité de l'UFR de médecine, apporte un élément pertinent de réponse à cette situation.

A l'inverse, la coïncidence apparaît, presque parfaite, sur le campus de La Source à Orléans. Mais il existe une demande de logement non satisfaite en centre ville, que le Crous s'emploie à tenter de satisfaire par l'agrandissement de la résidence Dessaux et le projet de transformation en logements universitaires du bâtiment de la Poste.

Dès lors, la question de l'efficacité et de la commodité des transports collectifs dont la responsabilité relève des autorités municipales, entre dans la problématique de l'appréciation de la satisfaction éprouvée par les étudiants en matière de logement.

L'accueil des étudiants étrangers.

L'accueil des étudiants étrangers soulève un problème spécifique qui doit être considéré comme inégalement résolu. Pour les éléments quantitatifs et comparatifs on se reportera supra, (en 2-1 « L'accueil et l'information des étudiants, éléments quantitatifs »).

L'accueil des étudiants étrangers constitue un axe fort de politique universitaire pour l'ensemble des établissements en France, confirmé par la Conférence des présidents d'université (CPU) et la DES. Ce choix stratégique, apparaît comme un élément de réponse à la construction de l'espace européen d'enseignement supérieur, à une concurrence largement mondialisée (voir classement de Shanghai), à la stagnation des effectifs nationaux et à leur effondrement dans les disciplines scientifiques fondamentales. L'académie d'Orléans – Tours, déjà déficitaire en étudiants, n'échappe pas à cette problématique, à laquelle le Crous, pour ce qui le concerne dans le champ des services, doit répondre.

En complément du contrat d'objectifs conclu entre le Crous et l'université François Rabelais, une convention prévoit de donner, en matière de logement, une priorité aux étudiants étrangers, **inscrits au titre de programmes européens ou bilatéraux d'échanges**. Le Crous souscrit à cet objectif et met en œuvre les dispositions pratiques pour y répondre. Mais il entend aussi ne pas négliger l'accueil des étudiants individuels, plus nombreux, souvent plus isolés et plus démunis

Pour l'année universitaire 2003-2004, le Crous a accueilli 143 étudiants étrangers boursiers auxquels s'ajoutent 253 étudiants ERASMUS et 51 hors programmes européens. Ces étudiants ont bénéficié d'un accueil spécifique et soigné pour **l'hébergement**, le versement des bourses, la mutuelle, l'inscription à l'université, et l'orientation vers les services compétents de la CAF et de la préfecture. Le Crous accompagne leur séjour d'un suivi attentif au long de l'année universitaire.

A la rentrée 2004, comme lors des années précédentes, le Crous s'est trouvé confronté à une forte demande de chambres universitaires émanant d'étudiant étrangers individuels, au nombre de 530. Priorité a d'abord été donnée aux étudiants de troisième cycle, puis à ceux de second cycle, dans la mesure des logements disponibles. **Les étudiants inscrits en premier cycle n'ont pas été logés en résidence universitaire**. Si la mesure peut paraître rude, elle s'inscrit aussi dans une démarche de prudence qui vise à limiter la recherche détournée de visas de résidents. La mission a pu vérifier que cette préoccupation était partagée par les exécutifs locaux. De la même manière, le Crous a orienté vers le logement en ville les

nombreux étudiants arrivés à compter de septembre, sans dossiers constitués, malgré leurs difficultés à trouver un garant. En majorité ces demandes proviennent des pays d'Afrique subsaharienne et du Maghreb. A Tours, ce sont 263 étudiants individuels qui ont été accueillis, tandis qu'à Orléans, les services du Crous ont chiffré les capacités d'accueil de la même catégorie d'étudiants à 260.

Les services du Crous et les directeurs d'unités de gestion veillent à prévenir toute discrimination, à éviter des regroupements nationaux par résidence ou par bâtiment, sans toujours pouvoir les empêcher, dans la mesure où les étudiants les désirent, à la recherche de solidarité et de liens humains que des compatriotes sont supposés plus aisément offrir.

Cependant, la mission d'évaluation constate que le chiffre des capacités d'accueil à Orléans, établi par les services du Crous, d'étudiants étrangers individuels correspond à la capacité d'hébergement de la résidence des Châtaigniers, 330 places dont 267 occupées en juin 2005. Sur ce nombre, 137 étudiants sont, sans autre analyse, manifestement originaires des zones du monde déjà évoquées, auxquelles on doit rajouter la Chine. **En dépit d'une demande forte**, justifiée par la faiblesse du prix de location, dans une cité traditionnelle, non rénovée, **la mission invite le Crous à s'interroger** sur le fondement d'une politique d'affectation que le service du dossier étudiant exécute. Elle conseille aussi de ne pas laisser dériver une situation qui conduirait à transformer la cité des Châtaigniers en ghetto pour étudiants étrangers et locataires impécunieux, considérant que **le brassage social et le mélange culturel sont des fondements d'enrichissement humain, surtout dans un milieu universitaire jeune.**

La mission d'évaluation invite les responsables du Crous d'Orléans – Tours à **tirer profit du récent rapport de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche**, (F 327 n° 2005-023), intitulé : « **Les conditions d'inscription et d'accueil des étudiants étrangers dans les universités** », consultable en ligne.

2.3.4. *Les loyers*

L'établissement présente une multiplicité de tarifs. Ce foisonnement, comme il ressort du guide de l'étudiant (édition 2004-2005), procède de la diversité de la composition du parc immobilier : superficies, catégories de logement, agencement, niveau de confort, statut de la résidence.

Les seuls loyers uniformes pour l'ensemble du parc immobilier du Crous concernent les chambres traditionnelles de 9m² ; lorsqu'elles sont rénovées le loyer est fixé à 139 € pour 2005-2006, non rénovées, il s'élève à 127 €, pour la même période. A titre d'exemple, les tarifs de l'UG les Châtaigniers qui regroupe la gestion de trois résidences sur le campus de La Source sont les suivants :

	Châtaigniers	Magnolias	Charmes
Chambre	127 €		
T1		322,58 €	305,42 € + 55 € de charges
T2		290,21 €	282,04 €
T1 bis		265,62 €	247,81 €
T1 bis réservés		464,12 €	

On peut constater, qu'à l'exception de la résidence traditionnelle, non rénovée des Châtaigniers, les autres tarifs se rapprochent des loyers proposés dans le secteur privé local. (voir contrôle de la régie des Châtaigniers en annexe).

C'est cette politique tarifaire qui permet de maintenir la rentabilité économique de la gestion des cités. Cependant, le Crous s'efforce de respecter l'engagement de modération recommandé, en cas de rénovation du logement, par une délibération du conseil d'administration du CNOUS, du 12 juillet 2001. Bien entendu, ces multiples tarifs sont approuvés par le conseil d'administration de l'établissement.

La mission d'évaluation souhaite aussi rapprocher la question des loyers de l'existence d'un volume récurrent et constant de créances contentieuses. Elles semblent se stabiliser, alors même qu'elles avaient augmenté de 10 % de 1996 à 2001.

Le compte C/416 du compte financier fait apparaître l'évolution suivante :

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
133 104 €	142 180 €	160 684 €	164 824 €	135 127 €	143 315 €	135 580 €

Dans les cités traditionnelles, la « redevance » due par l'étudiant forme un tout. Ailleurs le loyer payé inclut quatre éléments : le loyer principal, un complément de loyer variable selon la résidence et destiné au renouvellement du mobilier et à l'animation culturelle, la consommation individuelle d'électricité, les charges locatives. La mission d'évaluation considère **qu'une harmonisation du complément de loyer est indispensable.**

La location est établie pour 9 mois dans les cités traditionnelles et pour 12 mois dans les autres, avec paiement du loyer sur 9 mois. Lors de la réservation, l'étudiant remet un chèque à cet effet. Le Crous exige un dépôt de garantie et une caution. Le dispositif de « loca-pass » devrait faciliter, pour les étudiants boursiers, l'accomplissement de ces obligations.

La réforme de l'aide locative sociale (ALS), qui doit entrer en vigueur à la prochaine rentrée, présente un double intérêt, pour l'étudiant et pour le Crous.

Pour l'étudiant : en revalorisant et diversifiant l'allocation qui comportera désormais trois montants, ceux de l'allocation Crous qui existait déjà, de l'allocation foyer et de l'allocation locative. Ce nouveau dispositif offre à l'étudiant la possibilité d'accéder à un niveau amélioré de confort.

Quant au Crous, il bénéficiera du tiers payant, comme pour l'APL, qui renforcera sa capacité de mobiliser ses ressources propres et stimulera d'autant l'effort engagé de rénovation de l'hébergement traditionnel.

La mise en place de ce nouveau dispositif, à la prochaine rentrée, implique un travail important de préparation, liaison à établir avec les CAF, recours au logiciel Heberg 2, **harmonisation des règles et des pratiques dans les UG.**

2.3.5. Les relations avec les étudiants

Le développement du dialogue, du lien, de la concertation, avec les usagers privilégiés que sont les étudiants résidents constitue un des objectifs majeurs du Crous.

La concertation se forme principalement dans **les conseils de résidence**, organismes paritaires, que président les directeurs de résidences. Les représentants des étudiants sont élus, le taux de participation est en moyenne de 24 %. Le rythme des réunions, au moins deux fois par trimestre, de même que les modalités de fixation de l'ordre du jour varient dans la pratique, en fonction de la personnalité des directeurs et de leur conception de la participation étudiante.

Les pouvoirs de ces organismes demeurent consultatifs et donc limités, ce qui explique, en partie, la faible participation aux élections. Les comptes rendus des séances sont affichés dans les résidences et diffusés auprès des élus, mais là encore, les pratiques sont diverses.

L'instauration de relation de confiance avec les étudiants passe aussi par le premier contact et l'accueil initial. Beaucoup dépend de la taille de la résidence. Une résidence de dimension humaine proposera un accueil personnalisé, documenté et agréable, plus facilement qu'une vaste cité. Pour la prochaine rentrée, le Crous a prévu de mettre en place **un encadrement spécifique par des étudiants tuteurs**. La qualité des relations qui se nouent en cours d'année avec les responsables et les personnels des résidences apparaît tributaire d'éléments objectifs. Un cadre agréable, des effectifs limités, une charge de travail des personnels moins pressante facilitent la personnalisation et le développement des échanges.

S'agissant de l'existence quotidienne dans les résidences, les étudiants élus, au Crous et dans les universités, expriment un point de vue positif, reconnaissant l'effort accompli par le Crous pour améliorer le confort qui reste l'élément déterminant de qualité de vie. En matière de sécurité, le Crous privilégie le recours à des procédures de médiation, la solution de fond passant par une éducation au civisme. Parmi les incivilités, le bruit constitue une réelle gêne. Dans ce domaine, la mission constate que les règlements intérieurs des résidences ne sont pas toujours explicites, ni suffisamment diffusés.

La demande étudiante croît de manière forte en matière d'accès à l'informatique au sein des résidences. En dépit des efforts réalisés, cet accès reste loin d'être assuré pour tous. Toutes les résidences ne disposent pas de salles informatiques et le fonctionnement de ces salles, comme celui des clubs, reste trop dépendant d'horaires étroits et d'un encadrement étudiant bénévole.

Enfin les étudiants soulignent l'importance, pour la qualité de vie dans les résidences, des espaces conviviaux d'échange et d'animation.

Les appréciations recueillies méritaient attention. Mais la mission regrette l'absence, comme souvent, d'un dispositif d'évaluation scientifique et d'indicateurs de satisfaction pour mesurer la qualité de l'hébergement universitaire. Cependant, elle relève aussi que, dans le cadre du contrat d'objectifs, le Crous et l'université François Rabelais ont pris l'engagement de réaliser une étude sur les besoins d'hébergement des étudiants, avec l'aide de l'observatoire de la vie étudiante.

2.4. L'action culturelle

2.4.1. *Le cadre général de l'action culturelle*

C'est le service de la vie étudiante qui en assure la responsabilité. On examinera ultérieurement les questions que posent l'organisation, le fonctionnement et le pilotage du

service dont la mission d'évaluation relève de prime abord les qualités remarquées de sa responsable.

Le service a pour ambition d'aider l'ensemble des étudiants à se saisir de la vie culturelle, en facilitant leur accès aux diverses manifestations culturelles et artistiques dans la région et en accompagnant leurs propres initiatives et projets dans le domaine. Il invite aussi les étudiants à affermir leur engagement citoyen dans la vie quotidienne, assurant ainsi une convergence entre culture et éducation. Un équilibre semble d'ailleurs avoir été trouvé entre les manifestations soutenues par le Crous et celles d'initiatives étudiantes, réalisées par eux. Ainsi, le service de la vie étudiante apparaît-il, de manière heureuse, comme un passeur, un médiateur, dans un champ d'intervention qui appelle l'imagination et la plasticité de l'action administrative.

Bien évidemment, cette politique ne peut-être exécutée qu'en accentuant et développant les partenariats avec l'ensemble des acteurs locaux : universités, collectivités, rectorat et DRAC.

Cependant, le partenariat apparaît diversifié et assez peu formalisé, mais est-ce dans le domaine un handicap ou au contraire une opportunité à préserver, adaptée à la diversité régionale et sa richesse culturelle ? **C'est le contexte local de chaque ville de l'académie qui détermine le rôle de chacun des partenaires.**

En réalité, il existe peu de partenariats institutionnalisés avec les collectivités territoriales, mais bien un fonctionnement « au coup par coup », de façon ponctuelle, quand bien même le service aspirerait à mieux structurer les liens avec celles-ci. Par exemple, à Orléans, la ville rencontre des difficultés pour faire vivre la salle de spectacle de La Source (d'une jauge de 150 places), excentrée, alors même que le Crous y a vu une occasion, en raison même de cette implantation, proche du campus et des résidences, pour organiser des soirées culturelles, avec le souhait d'une programmation mensuelle. A Tours, cependant, les activités culturelles locales sont plus ouvertes et diversifiées du fait d'une politique plus incitative de la ville, mais aussi de l'université, qui ont l'habitude de travailler en commun, ce qui permet au Crous de s'inscrire, naturellement, dans la démarche.

Avec la DRAC, **les relations marquent un net engagement.** Une convention signée en 2000 lie le ministère de la Culture et de la Communication, l'université d'Orléans et le Crous, dans le but de soutenir un ensemble d'actions, autour de pratiques artistiques et culturelles, dans les domaines de la danse, du cinéma, du théâtre, du patrimoine et de la bande dessinée, sur les sites universitaires d'Orléans et de Châteauroux. Tours et Blois ne sont pas couverts de la même manière, la DRAC ayant contractualisé avec l'université François Rabelais, mais pas avec le Crous et le Clous. L'objectif du Crous demeure d'étendre la convention à ces deux sites.

Quelles qu'en soient les raisons historiques et structurelles, cette parcellisation des actions culturelles, selon les sites, qui échappe pour partie au Crous, appelle une vraie nécessité de former et d'engager une politique contractuelle cohérente. (La question renvoie à l'examen des conditions du pilotage et du partenariat qui seront évoquées plus avant dans la dernière partie.)

Le seul axe vraiment structuré, par convention, pour lequel un partenariat pérenne fonctionne, concerne le Passeport à la Culture qui couvre les villes d'Orléans, Bourges, Chartres,

Châteauroux et Issoudun (le PAC) et le Passeport Culturel Étudiant à Tours et Blois (PCE). Pour l'année universitaire 2003-2004, 5 268 PCE et 3 737 PAC ont été vendus au tarif de 6 €. Cela signifie qu'environ 15,5 % des étudiants de l'académie disposent, sous ses deux formes, d'un passeport culturel, ce qui laisse au Crous une marge réelle de développement, ce d'autant que l'usage des passeports reste concentré sur Orléans et Tours. En terme d'indicateur de réussite, par rapport aux missions même du Crous, il serait utile de **connaître le nombre d'étudiants boursiers titulaires de l'un ou l'autre passeport**.

Ces dispositifs sont issus d'une collaboration déjà ancienne avec les universités, respectivement onze et sept ans d'existence. Bien que différents, ils ont pour objectif commun de favoriser l'accès aux spectacles et manifestations culturelles de la région, grâce à des tarifs inférieurs aux tarifs étudiants habituels, voire à la distribution de billets gratuits, et à un dispositif complet d'accompagnement culturel. A Orléans, un véhicule « transPAC » est mis à la disposition des étudiants pour rejoindre les lieux des manifestations culturelles.

Un élément significatif de l'intérêt de ce dispositif, qui a prouvé son caractère attractif, réside dans le fait que **le Conseil régional souhaite l'unification des deux passeports** de manière à faciliter le développement d'**un seul produit fédérateur**, et devrait rencontrer, dans cette démarche, l'intérêt du Crous.

2.4.2. Une activité diversifiée

Le Crous apporte à la réalisation de projets étudiants un soutien financier significatif. Il s'agit, d'abord, de la déclinaison, par le dispositif Culture-Actions, d'une opération lancée à l'initiative du CNOUS, pour l'ensemble du réseau. A Orléans – Tours, elle concerne deux sortes de projets : des projets artistiques soutenus par le fonds « culture » et des projets dans les domaines de la citoyenneté et la solidarité, par le fonds « actions ». De la semaine culturelle de Tours, à l'aide pour pharmaciens sans frontières, ce sont **68 projets** sur les 120 présentés en commission, au cours de l'année 2003-2004, qui ont donné lieu à l'octroi de subventions, pour un montant total de **30 505 €**

En second lieu, la politique ministérielle de soutien à l'engagement des jeunes s'est poursuivie et développée par le dispositif « Envie d'Agir », pour lequel des outils ont été créés, tels que des guides régionaux répertoriant des conseils pratiques ou encore la participation au concours du même nom, relayé par le Crous auprès des étudiants dans le but de favoriser l'émergence de projets.

Le Crous organise aussi des manifestations culturelles, citoyennes et éducatives qui laissent une large place à l'initiative étudiante : le festival étudiant contre le racisme, des animations sociales ou de santé à Blois dans le hall du restaurant universitaire, aux côtés de la mutualité du Loir et Cher et de la CPAM, tandis que Le printemps des Poètes en partenariat avec l'université d'Orléans, et Campus en fête demeurent des actions phares. Indéniablement, si ces opérations connaissent un réel succès de participation, elles le doivent à leur prise en charge par les étudiants.

2.5. La restauration universitaire

La restauration qui représente un quart du budget et de l'activité du CROUS d'Orléans - Tours, fait partie de ses principales missions. Elle s'appuie sur le savoir faire de

l'établissement et contribue fortement à la formation de son image. Comme le logement, elle met en relief le statut mixte des CROUS, tenus de concilier les obligations de service public social avec, dans un contexte concurrentiel, des impératifs de rentabilité. Mais à la différence de l'hébergement, elle bénéficie d'une subvention de fonctionnement destinée à compenser, pour partie, le différentiel entre le tarif national du ticket restaurant et le coût réel des repas.

Pour relever le défi de la concurrence, confronté à un mouvement de désaffection du public étudiant, le CROUS d'Orléans – Tours, comme l'ensemble du réseau des œuvres universitaires, s'est engagé dans une stratégie de « reconquête » de sa « clientèle » qui a donné des résultats encourageants mais rencontre ses limites. Ces trois points : reconquête, résultats, limites, seront successivement examinés.

2.5.1. Une stratégie de reconquête

Afin d'enrayer le phénomène de baisse d'activité liée à la fois à la concurrence, à l'évolution des comportements et à la chute des effectifs étudiants, d'inverser si possible cette tendance et de construire une image plus attrayante, le CROUS d'Orléans – Tours s'est engagé, avec quatre autres Crous, comme **établissement pilote du réseau, dans une stratégie** sans originalité particulière mais efficace **qui repose sur trois mots d'ordre : qualité, proximité, diversité** et sur les différentes initiatives et actions prévues en ce sens par la contractualisation (projet d'établissement, contrats d'objectifs avec les universités, mais curieusement le contrat quadriennal de l'université François Rabelais oublie de mentionner la restauration).

▪ a) **Qualité de la restauration**

L'établissement a mis en œuvre une charte de qualité qui tend à traiter l'étudiant moins comme un « usager » que comme un convive, un client et un partenaire, et qui considère la restauration dans son ensemble : repas, cadre et ambiance, tenue, disponibilité et professionnalisme des personnels.

L'effort a porté sur la politique d'achats des denrées, la confection des menus et la préparation des repas, dans un double souci de gastronomie et de diététique, la formation à l'hygiène et à la sécurité alimentaires étendue à tous les agents.

Le comité d'hygiène et de sécurité, institué en 2000, a renforcé les contrôles qui ont abouti à la fermeture de la cafétéria des sciences sur le campus de Grandmont à Tours ou à des projets de restructuration de certains restaurants vieillissants : le Forum ou Sanitas.

L'amélioration du cadre matériel des locaux et de l'ambiance est inséparable de l'objectif de qualité générale de la restauration.

Une commission dédiée à la restauration réunit directeurs de restaurants, chefs cuisiniers, personnels et étudiants, pour suivre l'application de la charte de qualité. La mission d'évaluation considère qu'une telle commission pourrait utilement former le cadre d'une évaluation annuelle de la restauration et **contribuer ainsi au renforcement de la capacité d'auto – évaluation de l'établissement** dont elle a pu constater la carence.

▪ b) Proximité

Le Crous a mis en place une politique de site, avec la définition de véritables schémas directeurs, comme par exemple pour le campus de La Source à Orléans ou celui de Grandmont à Tours. Face à la concurrence, l'établissement a misé sur l'atout de la proximité, en développant et densifiant son réseau : 14 restaurants et 22 autres points de restauration divers : cafétérias et brasseries, proposant 6800 places.

Tous les sites universitaires disposent d'un restaurant, à l'exception notable de Chartres dont le projet inscrit au CPER ne s'est pas encore concrétisé. Pour pallier cette lacune et régulariser un fonctionnement associatif que la Chambre régionale des comptes avait dénoncé, le CROUS a passé une convention avec le lycée Marceau qui accueille les étudiants de l'IUT tout proche. A Orléans, avec le Lac et à Tours où le nouveau restaurant de Tonnellé vient d'être inauguré, il s'agit de **véritables complexes de restauration**.

En 2003, les repas servis par les restaurants ont représenté 67 % du chiffre d'affaires du secteur de la restauration, hors subvention de fonctionnement.

L'implantation de cafétérias, au cœur même des UFR, a encore renforcé cette relation de voisinage qui cherche à capter sur place la clientèle des étudiants. Afin de parfaire cet objectif, les cafétérias élargissent la gamme de leurs prestations et le mode de paiement par ticket repas y a été étendu.

En 2003, les prestations servies par les cafétérias et autres structures ont représenté 15 % du chiffre d'affaires du secteur de la restauration.

Cette politique a exigé un effort soutenu d'investissement et de partenariat : en 2002, par exemple, 873 000 € sur ressources propres et 179 000 € de subventions, en 2003, près de 400 000 € sur ressources propres, tandis que le CPER a permis la réalisation du nouveau restaurant de Tonnellé à Tours.

Cependant, la multiplication des points de restauration risque de créer une concurrence interne, à la fois stimulante mais dommageable, et de brouiller le positionnement et l'identité de chaque unité. Mais les responsables de la restauration pensent qu'il n'y a pas de phénomène de concurrence, mais au contraire, la personnalisation de chaque structure qui se crée et fidélise une clientèle propre, répondant ainsi à un besoin non satisfait.

Le réseau des restaurants agréés dans le cadre des conventions passées à cet effet avec les collectivités ou des établissements particuliers, comme le lycée Marceau à Chartres, complète ce maillage : 9 de ces restaurants ayant servi en 2003 146 000 repas. On notera les difficultés qui parfois résultent de la prise en charge du différentiel entre le prix du ticket repas et le coût réel moyen, comme avec le Conseil général d'Eure et Loir.

▪ c) Diversité

Inséparable des deux autres objectifs de qualité et de proximité, le développement de la diversité concerne les prestations et les clientèles.

Créativité et réactivité doivent inspirer la conception des prestations. Pour échapper à une image trop traditionnelle et peu valorisante, le CROUS a créé, à côté des restaurants

classiques, des structures variées, brasseries, pubs, pizzerias, cafétérias qui lui permettent de mieux diversifier les prestations servies. Les restaurants traditionnels, proposent, eux, des menus à thèmes et des plats des cuisines du monde. La diversification s'étend aussi à l'ambiance et au cadre qu'il s'agit de personnaliser : éclairage, décoration, espaces privatifs créés par des claustra, meilleure isolation phonique, animations installées dans le hall d'accueil, plus grande fluidité des flux.

Cette diversification doit respecter les principes de valeur alimentaire et d'équilibre diététique des repas, ou des formules qui y correspondent, ainsi que le cadre du ticket restaurant auquel les étudiants sont très attachés. Mais, dans le respect de ces règles, les prestations proposées doivent aussi savoir suivre l'évolution des goûts d'une clientèle jeune, mobile et sensible aux phénomènes de modes, qu'il importe de retenir et conserver.

L'effort s'est aussi porté sur la clientèle des personnels administratifs et enseignants-chercheurs. Un espace leur est destiné dans certains restaurants et, sur le campus de La Source à Orléans, le restaurant de l'Agora qui connaît un vif succès leur est réservé, tout en demeurant accessible aux étudiants. Le nouveau mode de comptabilisation des prestations servies devrait permettre d'isoler et de mieux suivre l'évolution de cette clientèle.

Dans cette démarche de diversification des prestations et des clientèles, une place particulière doit être faite aux prestations dites « exceptionnelles » (repas, banquets, buffets), réalisées sur commande, à des tarifs rémunérateurs, mais souvent bien inférieurs aux prix pratiqués par le secteur privé, sans fausser les principes de la concurrence. Cette offre qui s'adresse aux partenaires institutionnels du CROUS, les universités par exemple, est non seulement rentable mais aussi valorisante pour l'image du CROUS et de ses personnels qui expriment un savoir faire professionnel plus riche et plus exigeant. En 2003, ces prestations ont représenté 12 % du chiffre d'affaires de l'établissement (9 % en 2002).

2.5.2. Des résultats encourageants

Cette politique de reconquête d'un public étudiant en voie de désaffection a produit des résultats comme en témoignent les conclusions de l'enquête de satisfaction et l'orientation favorable de divers indicateurs.

▪ a) Un taux élevé de satisfaction

Le CROUS a eu le mérite de mener, en novembre 2004, une enquête d'évaluation de la restauration auprès des étudiants. La mission recommande au Crous de poursuivre ce premier travail afin de mesurer les évolutions éventuelles.

76 % des étudiants de l'échantillon qui ont répondu ont entre 17 et 21 ans ; 63 % de ces étudiants sont à l'université depuis un à trois ans ; 79 % ne sont pas logés en résidence universitaire. Au cas où ils ne se rendent pas dans un restaurant universitaire, 66 % déclarent prendre leur repas chez eux. L'ouverture le soir ne semble pas nécessaire à 62 % d'entre eux.

Globalement, 82 % d'entre eux se déclarent satisfaits de la restauration.

Une forte majorité s'estime satisfaite de la propreté des locaux (90 %), du cadre (80 %), de l'ambiance (70 %), de l'accueil (plus de 80 % pour la proximité, la tenue du personnel, les

horaires d'ouverture) et des repas. Variété, qualité, quantité recueillent plus de 50 % de satisfaction.

Certes, il ne faut pas attacher une valeur absolue à cette première étude qui doit être prolongée, mais elle n'en livre pas moins un jugement positif, sous réserve de quelques points noirs, notamment à Blois, qui appellent un examen attentif.

La mission d'évaluation observe, pour le regretter, que le secteur de l'hébergement n'ait pas encore entrepris une semblable démarche qui permettrait de mesurer les insuffisances, les attentes et les besoins. Elle éclairerait en la matière une politique trop empirique du CROUS et de ses partenaires.

▪ b) Un ensemble d'indicateurs plutôt favorables

A la différence du secteur de l'hébergement universitaire où la demande n'est pas pleinement satisfaite sur certains sites : centre ville d'Orléans, villes moyennes comme Bourges et Châteauroux sans parler de Blois, **le CROUS dispose en restauration d'un potentiel largement suffisant** qui offre une place pour 9 étudiants, alors que le ratio du réseau des œuvres universitaires est d'une place pour 12 étudiants. Seul le site de Chartres fait encore problème (voir supra).

Ce ratio, convenable par comparaison, est le fruit d'une politique et d'un effort d'investissement, notamment sur les fonds propres de l'établissement. Mais la baisse depuis 1997 des effectifs étudiants y a aussi contribué.

L'augmentation de 5,22 % du nombre des prestations servies en 2003 par le CROUS, soit 1,395 millions de prestations, semble indiquer un retournement de tendance de la part des étudiants, alors que la moyenne nationale n'est que de 0,35 % d'augmentation. Mais, l'année 2004 a juste permis de stabiliser la fréquentation, avec 1,409 millions de prestations servies, soit une augmentation de 0,95 %. Toutefois, pour mieux apprécier cette inflexion, il conviendrait de pouvoir isoler et suivre les seules prestations servies au public étudiant, ce qui n'est possible que depuis 2004 et de distinguer au sein de l'indicateur des prestations, les repas (voir analyse du contrôle de gestion).

Ce volume de prestations, stabilisé avec difficulté, doit être rapproché de la capacité d'accueil de l'établissement qui a plus que doublé, en une large décennie, passant de 3 250 places en 1990 à 6 900 en 2004, incluant l'ouverture du restaurant du Tonnellé.

L'évolution du chiffre d'affaires qui concerne l'ensemble des prestations, quelle que soit la clientèle, paraît suivre aussi une courbe ascendante de 8 % pour la période 2001/2003. Mais il faut, pour en apprécier le résultat, tenir compte de l'augmentation des tarifs et de la valorisation des subventions d'État. La réalité de cette évolution correspond plus à **un chiffre d'affaire qui stagne**.

Les indicateurs de gestion financière témoignent d'un niveau de productivité supérieur à la moyenne nationale du réseau : couverture des dépenses par les recettes propres (62 %), chiffre d'affaires rapporté à la masse salariale (1,28), coût des repas (4,61 €), coût des denrées (1,35 €). Pour autant, dans ce contexte de quasi stagnation, la mission considère que le poids de la

masse salariale reste l'élément déterminant de la recherche du petit équilibre financier et se propose de l'examiner plus avant.

Le fonctionnement du secteur de la restauration a dégagé un excédent de 579 000 € en 2003, réduit à 110 000 en 2004. Ces chiffres incluent la subvention attribuée par le CNOUS que l'établissement répartit entre les restaurants selon leurs prévisions d'activités (pour les exercices 2003 et 2004, cette subvention a dépassé 3 M d'€). Le constat d'une relative stagnation de l'activité de restauration et de la médiocrité de ses résultats, au sens financier du terme, recoupe celui que prononçait **la Chambre régionale des comptes dans son rapport de décembre 2002**, en dépit de tarifs élevés : « ... en huit ans, le prix du repas étudiant a augmenté de 24,17 % alors que sur la même période l'indice INSEE des prix à la consommation des ménages n'a augmenté que de 6,5 % ».

Les dépenses d'investissement se sont élevées à 539 000€ en 2004 et confirment l'ampleur de l'effort du Crous sur ses ressources propres.

2.5.3. Limites et interrogations

Les résultats plutôt encourageants relevés ci-dessus ne doivent pas dissimuler les insuffisances, limites et difficultés.

▪ a) Des attentes encore à satisfaire

Sur des aspects certes ponctuels, l'enquête a révélé des manques, rejoignant et confirmant ainsi les préoccupations du CROUS et des responsables de restaurants.

Ainsi, 41 % des étudiants de l'échantillon se plaignent du niveau sonore des lieux de restauration.

Quant à l'accueil, 43 % déplorent l'encombrement et la longueur des files d'attente, difficultés que le projet d'établissement se fixe expressément pour objectif de réduire.

L'animation des lieux de restauration ne donne que faiblement satisfaction (29 %) ; 49 % l'estiment insuffisante, ce qui montre que diverses initiatives prônées par le projet d'établissement ne se concrétisent pas (concept de « cuisine – spectacle » ou jumelage « soirées repas / activités culturelles »).

Enfin, si les différents sites donnent globalement satisfaction, la restauration à Blois fait exception avec un taux médiocre de satisfaction globale (47 %) et des taux faibles de satisfaction sur certains items (en particulier, la variété des menus et la qualité des mets).

Les observations des étudiants, à Orléans, s'ordonnent aussi autour de **difficultés liées à la tarification**. L'achat d'un carnet de 10 tickets revient à 26,50 €, alors que le ticket à l'unité leur est facturé 2,90 €. En outre, les produits diversifiés, tels que les sandwiches, sont surfacturés de 0,20 €, portant la prestation à 3,10 €, **tarif que l'on observe habituellement dans le commerce**, pour des produits de qualité. Enfin, le paiement par carte bancaire n'est autorisé qu'à partir de 53 €, prix de deux carnets, nous sommes loin des limites des établissements commerciaux, **dans une pratique que n'autorise aucune disposition réglementaire**. (Le coût de l'opération peut être négocié avec l'établissement bancaire du

Crous). Ce constat permet de mesurer la limite d'une politique commerciale dynamique au regard de la mission sociale de l'établissement.

▪ **b) Vers une « reconquête » du public étudiant : une tendance à confirmer**

L'orientation en partie favorable des indicateurs ne permet pas encore de conclure à une inversion de tendance durable et à un retour définitivement acquis des étudiants dans les restaurants universitaires.

Un effort permanent, renouvelé est nécessaire pour que la tendance puisse se confirmer, ce dont les directeurs d'unités de gestion et de restaurants sont pleinement conscients.

Ainsi qu'il a été déjà indiqué, des nuances doivent être apportées dans l'interprétation des bons résultats que met en avant, à juste titre d'ailleurs, le CROUS (rapports d'activités 2003 et 2004, fiche signalétique de novembre 2004).

L'augmentation notable en 2003 (+ 5,5 %) du nombre des repas servis (ou de leur équivalent) intègre le développement (+ 20 %) des prestations dites exceptionnelles dont l'intérêt n'est pas niable car elles forment une activité rémunératrice et gratifiante **mais qui ne fait pas partie de la mission sociale de l'établissement.**

Cette progression comportait d'ailleurs une part de rattrapage par rapport à la baisse enregistrée l'année antérieure (2002).

L'élan de 2003 ne s'est pas prolongé en 2004 qui n'a connu qu'une modeste progression (+ 0,95), l'ouverture récente du nouveau restaurant du quartier de Tonnellé à Tours n'ayant pas encore produit d'effet mesurable dans les statistiques.

Ces observations valent pour la progression du chiffre d'affaires global, le nouveau mode de comptabilisation permettra désormais de distinguer entre les catégories de clientèles, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent.

Elles n'ont pas pour but de dénigrer les performances et le mérite du CROUS, elles entendent, au contraire, souligner la difficulté de la tâche dans un contexte concurrentiel et agressif.

▪ **c) Une fréquentation irrégulière**

C'est une difficulté structurelle qui tend à s'aggraver. Le démarrage et le niveau d'activité du premier trimestre déterminent la tonalité générale et les résultats de l'année. Dès avril, et bien avant les vacances d'été, l'activité s'effondre.

La fréquentation hebdomadaire a aussi tendance à se ramasser du fait de la pratique du week-end prolongé, empiétant sur la journée du vendredi et sur celle du lundi.

On sait que, depuis longtemps, la fréquentation du soir a chuté, sinon disparu : le développement dans les résidences universitaires de studios équipés de kitchenettes y a vraisemblablement contribué, ainsi que l'évolution des comportements.

Ce phénomène n'est pas sans affecter la rentabilité d'investissements qui risquent d'être sous utilisés. Du point de vue du fonctionnement, la charge des coûts fixes, de personnels par exemple, en est évidemment alourdie.

Quant au maintien d'une permanence minimale en soirée, durant les week-ends ou a fortiori en période de vacances, il représenterait pour une activité très ralentie des coûts insupportables en denrées et personnels.

Cette fréquentation irrégulière et resserrée dans l'année et dans la semaine ne fait que répercuter les conséquences d'une organisation des études et des emplois du temps qui aboutissent à réduire la durée utile de l'année et de la semaine : réforme LMD, semestrialisation, stages, séjours à l'étranger. Le phénomène est déploré d'ailleurs par les responsables universitaires eux mêmes.

On ajoutera que, malgré les demandes réitérées du CROUS, les emplois du temps n'offrent en milieu de journée qu'une pause étroite entre 12 heures et 13 heures, d'où des files d'attente et des salles bondées. C'est un sujet qui devrait être utilement débattu avec les universités, les IUT et les écoles.

En sens inverse, le développement des stages et des courts séjours se traduit par des flux de convives de passage, étudiants et enseignants qui ont un impact positif sur l'activité et le chiffre d'affaires de la restauration universitaire (comme de l'hébergement). En fournit un exemple, le déroulement, sur le campus de Grandmont à Tours, du CAPES de lettres modernes qui a grossi les flux de convives dans les restaurants du site durant trois années consécutives. Mais cette clientèle demeure par nature aléatoire et éphémère.

▪ d) Une rentabilité fragile

La concurrence, une fréquentation saisonnière, le poids des dépenses de denrées et de personnels fragilisent la rentabilité de l'activité de restauration.

Les subventions du CNOUS (37 % du budget de fonctionnement de la restauration) constituent la contre partie obligée de la mission sociale impartie aux établissements du réseau des œuvres universitaires qui ont obligation de proposer un prix de repas très inférieur au coût réel.

Dans le cadre des engagements pris à ce sujet dans le projet d'établissement, une politique d'achats plus efficace, la réorganisation du service des marchés, un suivi très attentif des unités de gestion ont contribué à abaisser le coût unitaire moyen des denrées par repas, 1,35 €, très légèrement en dessous de la moyenne du réseau, 1,39 €. Mais, les denrées alimentaires demeurent un poste considérable de dépenses dans le budget de fonctionnement. En outre, la marge de manœuvre ne peut être qu'étroite : un équilibre délicat doit être réalisé entre bon marché relatif et maintien de la qualité.

Le plus lourd poste de dépenses tient aux charges de personnels qui constituent un élément de rigidité. Les responsables d'unités de gestion et de restaurants s'efforcent de dégager des espaces de souplesse. Mais la mutualisation des personnels est encore limitée, de même que la recherche d'une éventuelle polyvalence. On notera que la multiplication des points de restauration alourdit la charge salariale.

Dans le domaine de la restauration, le CROUS d'Orléans – Tours a obtenu des résultats appréciables. La politique menée par l'établissement, une gestion attentive, la qualité de l'encadrement et des chefs cuisiniers expliquent cette situation plus favorable. Mais il ne faut pas non plus exagérer la portée des progrès accomplis. L'enquête menée auprès des étudiants révèle un haut niveau de satisfaction mais aussi quelques insuffisances (faible satisfaction à Blois, projet non encore réalisé à Chartres). La concentration de la fréquentation sur des périodes raccourcies de l'année ou de la semaine représente une difficulté structurelle (au demeurant non spécifique à l'établissement). **Au final, il est trop tôt pour conclure à une « reconquête » de la clientèle étudiante. C'est une entreprise de longue haleine, mais un effort en ce sens a été déployé, avec ambition et détermination.**

3. Les logistiques au service des missions

3.1. Une GRH contrastée

L'évaluation de la gestion des ressources humaines a donné lieu de la part de la mission à une appréciation contrastée, mêlant l'identification de points forts et le constat de faiblesses structurelles. La vision d'ensemble de la GRH du Crous d'Orléans – Tours, dans ses aspects les plus réussis, **confirme la prééminence de la fonction de gestionnaire**. L'origine des faiblesses procède de la nature même de l'établissement et du peu d'attrait qu'elle inspire, notamment aux jeunes cadres de l'administration scolaire et universitaire.

3.1.1. Les ressources humaines

A l'entrée de l'exercice 2005, les effectifs du Crous comptaient **392 agents** dont **91 personnels administratifs** titulaires et **301 personnels ouvriers** contractuels de droit public. La masse salariale affectée à leur rémunération a représenté, en 2004, **9 776 909 €** (voir pour son évolution la partie consacrée à la logistique budgétaire financière et comptable) dont 2 519 337 € pour les personnels administratifs et 7 257 572 € pour les personnels ouvriers.

Évolution et répartition des effectifs.

Personnels administratifs.

Au cours des quatre derniers exercices l'effectif des personnels administratifs est demeuré stable :

Exercice	2001	2002	2003	2004
Catégorie A	23	23	23	23
Emplois fonctionnels	3	3	4	4
CASU	1	1	0	0
AASU	16	16	16	16
Divers	3	3	3	3
Catégorie B	22	23	23	23
SASU	17	18	18	18
Divers	5	5	5	5
Catégorie C	45	45	45	45
Adjoint	36	39	39	37

Administratif				
Agent Administratif	9	6	6	8
Total	90	91	91	91

Outre la constance du volume des emplois (chapitre 36-14 du budget du ministère de l'éducation) et de leur répartition, on doit relever **un taux d'encadrement en catégorie A de 20,9 %**, en excluant du calcul les emplois fonctionnels. Ce taux peut paraître élevé mais **il correspond en fait à la caractérisation de l'établissement** : existence de deux pôles de forte organisation, répartition territoriale sur sept sites et, partant, multiplication des services et des UG qui provoque une dispersion fonctionnelle des emplois de catégorie A et B.

La répartition géographique des emplois et des personnes en est la suivante :

- Orléans 51 dont 25 dans les services centraux, 12 à la DVE et 14 dans les UG
- Bourges 4
- Châteauroux 2 et Issoudun
- Chartres 1
- Tours 31 dont 15 dans les services du Clous et 16 dans les UG
- Blois 2

Personnels ouvriers.

Toujours au début de l'exercice 2005, le dispositif des emplois se composait de **301 postes de personnels ouvriers**, repartis entre la fonction d'hébergement pour **151** d'entre eux et la fonction de restauration pour **150**. L'évolution des effectifs montre, là encore, une grande stabilité, à compter de l'année 2002. Le passage de l'exercice 2001 à celui de l'année 2002 a, en effet, connu **un recrutement important** de 14 agents ou plutôt de 14 équivalents temps plein dont **13 affectés à la fonction de restauration**. Cet important recrutement correspond à **un choix stratégique de politique d'établissement**, complémentaire du programme de rénovation et de construction, **dans le domaine de la restauration, pour en enrayer le déclin**. Il faut aussi le comprendre et l'interpréter au regard de l'inscription des activités de la restauration dans la démarche pilote de qualité. **Ainsi, prennent aussi forme les contours de l'ambition gestionnaire du Crous d'Orléans – Tours**. La mission d'évaluation se propose d'apprécier la pertinence de ce choix au regard des résultats financiers et de fréquentation (voir partie suivante), mais en considérant aussi la crise qui affecte le secteur.

Le tableau des effectifs PO fait apparaître l'évolution suivante :

Exercice	Restauration	Hébergement	Total
2001	135	150	285
2002	148	151	299
2003	148,5	152,5	301
2004	150	151	301

L'évolution de la répartition des effectifs montre que la correction en faveur de la restauration s'est prolongée au-delà de l'année 2002, mais sans réelle incidence budgétaire. La répartition des personnels ouvriers dans les différentes UG est la suivante :

Orléans

117

Bourges	17
Châteauroux	
Et Issoudun	6
Chartres	2
Tours	151
Blois	8

La répartition des personnels ouvriers entre le Clous (159 agents, pour deux sites) et le Crous (142 agents, pour cinq implantations), apparaît comme plus équilibrée que celle des personnels administratifs. Le besoin d'encadrement des services centraux, **la dispersion des sites et, pour partie son corollaire, la multiplication des UG, commandent la répartition des agents de catégorie A, tandis que l'asymétrie universitaire gouverne les obligations de prestataire de services du Crous et la répartition de ses personnels ouvriers.**

3.1.2. *La politique de l'emploi et l'action sociale*

▪ a) Emplois et carrières

Conformément aux orientations nationales du réseau, le Crous d'Orléans – Tours a mis en œuvre une politique de requalification des emplois ouvriers. L'évolution de la répartition de ces emplois révèle une meilleure occupation vers les échelles supérieures :

Exercice	Échelle 2	Échelle 3	Échelle 4	Échelle 5	Échelle 6	Échelle 7
2001	181,85	98,33	35	14	4	2
2002	98	137,33	41	15	6	2
203	97	121	54	19	7	3
2004	86	117	60	23	12	3

L'échelle 2, échelle de base du recrutement des personnels ouvriers, **s'est vidée de 95,85 emplois, alors même, que durant la période, l'établissement a recruté 16 agents, personnels ouvriers.** Cette diminution de l'échelle de base s'est réalisée par un schéma de promotion sur l'ensemble des échelles de 3 à 6. On observe un quasi doublement des échelles 4 et 5 et un triplement de l'échelle 6. En 2001, les emplois d'échelles 2 et 3 représentaient 81 % du total des emplois PO, alors qu'en 2004, ils ne constituaient plus que 67,5 %. Il faut aussi noter qu'un quart des postes d'échelle 2 (agents de service) est occupé par des agents promus agents de service de 1^{ère} classe, par tableau d'avancement, correspondant à l'échelle 3. Cela signifie que seuls 64 emplois de PO sur 301 sont à des rémunérations d'échelle 2. **Ces mesures de requalification des postes, se sont accompagnées d'une amélioration du régime des retraites des PO, qui sont statutairement des agents contractuels de l'état.**

L'ensemble de ces mesures et la reprise du dialogue avec les représentants du personnel, au sein du CTP, comme avec les délégués syndicaux, ont permis à la directrice d'introduire une forte part de mérite dans l'attribution des primes et de rééquilibrer les moyens en personnel pour suivre l'évolution des charges des UG, **sans difficultés sociales particulières, alors même que les centrales syndicales y étaient opposées.**

Cependant, au regard de cette évolution positive de l'emploi PO, la mission d'évaluation a pu constater une certaine tension dans la coexistence, au sein du même établissement, des deux catégories d'agents, celle des PO et celle des PA, ces derniers procédant de la fonction

publique d'État. C'est une situation que l'on rencontre couramment dans les établissements publics, plus souvent dans la sphère culturelle que dans celle de l'éducation.

▪ b) Action sociale.

La mission d'évaluation relève, **pour le regretter**, que dans un établissement qui emploie **392 agents titulaires**, répartis sur sept implantations, il n'existe pas, au sein du service de la GRH, de cellule responsable d'un service social du personnel. Lorsque les agents exposent leurs difficultés, tenant pour l'essentiel, à des problèmes financiers, voire de surendettement, ils ne sont pas pris en charge ou écoutés par leur employeur, mais ils sont réorientés vers les services compétents du département et ses assistantes sociales.

Néanmoins, il existe, dans le budget du Crous, une enveloppe consacrée à l'action sociale en faveur des personnels. En 2004, les dépenses en ont été les suivantes :

Prestations sociales de caractère interministériel, incluant l'allocation pour la garde de jeunes enfants et les aides pour divers séjours de vacances d'enfants : **3 313,54 € pour les personnels administratifs**, en augmentation de 34 % par rapport à 2003 et **5 306,31 € pour les personnels ouvriers**, en diminution de 10 % par rapport à l'exercice antérieur.

Actions spécifiques du Crous, portant sur des aides pour certains événements familiaux, allocations pour enfants scolarisés en lycée, allocations d'études d'enseignement supérieur, aides à l'installation, aides au départ à la retraite : **609,80 € pour les personnels administratifs**, en diminution de 11 % par rapport à 2003 et **4 512,45 € pour les personnels ouvriers**, en augmentation de 14 %.

A ces dépenses d'action sociale s'ajoutent **6 000 € pour des dons**, en diminution de 5 % et **600 € pour des prêts**, en baisse de 68 %.

Si l'on exclue les prestations sociales qui ont un caractère réglementaire, on ne peut que relever **la faiblesse des actions spécifiques** du Crous dont le montant global s'élève à **11 722,25 €, soit moins de 39 € par agent**. Le calcul par rapport à la masse salariale en devient dérisoire (0,01 %). Mais on doit aussi relever que les personnels ouvriers affectés dans les services de restauration **bénéficient de la gratuité de leur repas de midi**. Ce point fera l'objet d'un développement particulier plus avant.

Dans ce domaine de ses actions spécifiques, le Crous se doit d'abord de concevoir et d'exprimer une politique d'action sociale concertée, en faveur de ses personnels, sans distinction de statut, avant que d'engager des dépenses ponctuelles, selon un processus d'attribution dont sont exclues clarté et transparence.

3.1.3. La formation

Le redéploiement des moyens en personnel pour mieux suivre l'évolution des charges des UG, comme l'engagement dans la démarche de qualité, se sont accompagnés d'actions de formation vigoureuses et durables. **Elles constituaient un préalable indispensable à la modernisation de la gestion de l'établissement** que sa directrice a su anticiper.

L'évolution du nombre des agents ayant suivi une formation exprime l'importance de cet axe dans la gestion des ressources humaines.

2001	194
2002	149
2003	261
2004	269 , à rapprocher des 392 agents en fonction.

La baisse du nombre d'agents formés en 2002 s'explique par la fin des formations liées à la requalification des emplois et de certains métiers des personnels ouvriers. En 2004, ce sont au total 87 stages qui ont été suivis, pour un ensemble de 841 journées/stagiaires. La répartition entre le plan national de formation, celui du réseau, 25 %, et le plan régional de formation, 75 %, montre l'engagement propre du Crous d'Orléans - Tours dans une voie qui lie l'amélioration de l'accomplissement de ses missions de prestataire de services, l'efficacité de sa gestion, à la qualification de ses personnels, notamment ses personnels ouvriers.

Depuis plusieurs années, le Crous accomplit un effort particulier de formation auprès des gestionnaires et des chefs de cuisine dans la mise œuvre de la méthode HACCP, (sigle exprimé en anglais), dans les restaurants universitaires : méthode d'analyse systématique des points critiques et de contrôle, dans la chaîne d'approvisionnement, de fabrication et de distribution alimentaire. Nous sommes au cœur, dans la chaîne de production, **de la démarche de qualité**. Les personnels attachés aux services de table ont reçu des formations pour les préparer au développement des repas exceptionnels.

De manière générale, tout le champ de la sécurité (incendie, habilitation électrique, premiers secours) a donné lieu à des formations qui ont concerné 180 personnes.

La formation des régisseurs et les formations à la nouvelle application de gestion ORION-TVA et ATLAS (logiciel de régie) n'ont pas été négligées.

La mission d'évaluation fait le constat, **très positif**, que la formation constitue une part dynamique de la gestion des ressources humaines au Crous d'Orléans – Tours.

3.1.4. L'encadrement

L'encadrement des services centraux du Crous, personnels de catégorie A, attachés d'administration scolaire et universitaire, fait difficulté pour un bon fonctionnement de l'établissement.

On constate d'abord **une longue vacance des postes décisifs d'adjoint et d'agent comptable**, en dépit de publications réitérées, qui exprime le manque d'attrait du réseau des œuvres pour l'encadrement de haut niveau des services déconcentrés de l'Éducation, alors même que les responsabilités et l'évolution de carrière devraient inviter à plus d'intérêt.

Pour des raisons voisines, un « turn-over » important concerne les postes de catégorie A. De jeunes attaché(e)s y sont affecté(e)s à leur sortie des IRA, selon leur rang de classement, qui demandent et obtiennent leur mutation, dès qu'ils remplissent les conditions. De manière plus générale, la mission d'évaluation a pu constater un manque d'engagement, d'initiative, de rayonnement, d'intérêt, voire même de compréhension de leur métier, de la part de ces cadres qui ont tous reçu une formation supérieure. Au-delà du constat, cette situation renvoie à une réflexion sur le mode de sélection et la formation au sein des instituts régionaux. L'une des

conséquences de ce type de difficulté s'exprime, à rebours, dans les responsabilités confiées à des agents de qualité mais dont les emplois ne correspondent pas aux tâches qu'ils assument. Ainsi le service de la vie de l'étudiant se trouve placé **sous l'autorité d'un personnel ouvrier**, adjointe depuis 1995, en charge de l'intérim depuis décembre 2003 et nommée en juin 2004. Dès l'origine, ce poste était de niveau de catégorie A, avec affectation à la sortie des IRA, puis il a été occupé par un SASU et enfin confié, pour peu de temps il est vrai, à un CDD extérieur. Indéniablement, la responsabilité du poste, compte tenu de l'éventail des compétences du service, de ses aspects relationnels, de la gestion de l'action culturelle pour un public potentiel de 58 000 étudiants, relève bien d'un cadre A. Cette réflexion ne remet pas en cause **la grande qualité personnelle et professionnelle de l'actuelle titulaire, elle vise à relever et illustrer les difficultés structurelles que rencontre le Crous dans l'encadrement de ses services centraux**, et, partant, les difficultés à trouver des relais que peut rencontrer la directrice dans **le pilotage** de l'établissement.

A l'inverse, la mission souligne qu'elle a rencontré dans les UG des cadres A de qualité, fortement engagés, qui ont fait **le choix**, parfois à la sortie des IRA, de la gestion de services de prestations. C'est le cas de tel directeur de restaurant qui dans un poste, pour partie ingrat (diminution du nombre de rationnaires, gestion déficitaire de l'un de ses budgets, transfert de trois postes), a su faire disparaître un absentéisme chronique, se consacrer au contrôle de gestion, esquisser les voies pour maîtriser la masse salariale de ses budgets et développer les prestations exceptionnelles.

3.2. Une situation budgétaire, financière et comptable saine

3.2.1. La procédure budgétaire

Les documents budgétaires et la procédure, **désormais conformes à la réglementation** (ce qui ne fut pas toujours le cas, notamment pour le respect du calendrier de la procédure), ne sont accompagnés que d'une analyse ponctuelle, au mieux comparative avec l'année précédente. L'exercice 2004 a donné lieu à un effort d'analyse, mais on doit toujours regretter l'absence de documents par secteur voire par site, ce qui renvoie à l'efficacité d'un réel contrôle de gestion.

▪ a) Le calendrier.

La mission d'évaluation constate d'abord que les informations recueillies auprès du service budgétaire, financier et de contrôle de gestion sur la procédure budgétaire (28 avril), ou auprès de la directrice, ne coïncident pas entièrement avec celles qu'expriment les documents adressés par la même directrice (SBO/SG/47). Elle a donc choisi de retracer et d'analyser la procédure en se fondant, au principal, sur les pièces dont elle a disposé, mais sans exclure les informations du service et celles de la direction.

Le calendrier de la procédure budgétaire apparaît tout à fait conforme à la réglementation et à l'usage en vigueur dans les établissements publics. Son lancement débute à la mi-juin de l'année n-1 **par l'envoi par la directrice**, de deux documents destinés à évaluer les recettes prévisionnelles des restaurants et des cités dont les directeurs d'UG ont la responsabilité. Ces documents, sous forme de tableaux, procèdent de logiques administratives différentes que nous examinerons plus avant. Pour former la prévision de recettes, les UG disposent, à cette

date, du tarif des repas étudiants établi et transmis par une circulaire du CNOUS. Elles disposent aussi des tarifs particuliers des prestations exceptionnelles, des formules de cafétéria, des repas des personnels administratifs et enseignants – chercheurs acceptés, des passagers, ainsi que de la majoration appliquée au ticket étudiant acheté à l'unité, qui tous sont fixés par délibération du CA du Crous. Cette première étape s'achève avant la mi-juillet par la remontée des prévisions de recettes **au service du budget, des finances et du contrôle de gestion (BFCG)**.

La seconde étape, décisive dans le calendrier d'élaboration du budget se déroule en septembre-octobre. A la mi-septembre, les UG intègrent dans la préparation de leur budget l'estimation des ressources propres arrêtées par le service et la direction, et leurs dépenses de personnels dont la masse salariale est calculée **par le service des ressources humaines**. C'est à ce stade que sont prises en compte les orientations budgétaires stratégiques de la direction de l'établissement. Au début d'octobre, le CNOUS notifie sa délégation de subventions qui fait l'objet d'une répartition adressée aux UG. Ainsi disposent-elles de toutes les informations budgétaires et financières pour préparer leur budget primitif qu'elles font remonter **au service du BFCG**. La direction procède alors à d'ultimes arbitrages avant que le service n'agrège l'ensemble des données dans l'application nationale ORION et n'élabore les documents du budget primitif global de l'établissement. Le vote du budget intervient alors en novembre de l'année n-1.

L'examen des phases du calendrier budgétaire permet de constater que la procédure respecte le principe d'une préparation déconcentrée qui renvoie aux gestionnaires le soin d'évaluer la prévision des recettes et des dépenses. Mais, **cette préparation déconcentrée demeure fermement encadrée par la direction et le service central** qui diffusent l'information, répartissent l'essentiel des crédits et maîtrisent entièrement la procédure et le système d'information ORION. D'une certaine manière, on doit considérer que cette procédure partagée mais encadrée renvoie en miroir à celle adoptée par le CNOUS, qui jusqu'en 2003 déléguait aux Crous, dans la première quinzaine d'octobre, des subventions fléchées, et continue d'adresser, au début du mois de septembre, une copieuse circulaire de préparation budgétaire.

- **b) La procédure.**

- *Une procédure encadrée.*

En matière d'hébergement, il est demandé aux responsables des UG de **vérifier** les données et la prévision de recettes fournies dans le tableau, en fait de contrôler les informations factuelles fournies par le service central BFCG qui instruit le document de base des informations caractérisant la cité : typologie quantifiée des logements, et le nombre de lits, le montant de la redevance et la durée de location, nécessairement estimée. Le rôle du gestionnaire apparaît de prime abord **comme résiduel par rapport à celui du service instructeur**. Cela signifie aussi que la phase préparatoire du budget ne repose pas sur la seule relation entre la directrice de l'établissement et les responsables des UG déconcentrées, mais que le service BFCG y tient sa place, d'instructeur et de relais, dans un modèle de fonctionnement communément observé et admis.

L'analyse du document budgétaire préparatoire concernant l'UG de la résidence Indien, à Orléans appelle trois observations qui restent de portée générale. La mission d'évaluation s'interroge sur les critères qui fondent la distinction entre une durée de location de cinq mois et une durée de quatre mois, rapportée à une différence de loyer qui selon la typologie des chambres varie de 4 à 9 €. Elle s'interroge aussi sur la validité d'une prévision financière théorique qui suppose que la totalité des 980 logements est louée pour une durée de 9 mois, en deux périodes de 5 et 4 mois, à laquelle s'ajoute la location de 604 logements durant la période estivale. Elle s'interroge enfin sur la capacité du Crous à prendre en compte dans ses prévisions budgétaires la fluidité d'occupation des logements, et, partant, de leur gestion que ne manqueront pas d'introduire les nouvelles modalités du cursus L M D, pour 2006 et qui se font déjà sentir ainsi que le rappelle la note de présentation du BP 2005 (mais il est vrai dans son point deux consacré à la restauration). L'incidence de ces nouveaux parcours étudiants risque d'affecter, pour les prochains exercices, les ressources propres d'hébergement, jusque là les plus nombreuses et les plus stables, même si elles paraissent stagner.

Pour ce qui concerne l'évaluation des dépenses de personnels ouvriers, rémunérés sur ressources propre, les UG intègrent telle qu'elle, dans leur préparation budgétaire, la prévision élaborée par le service des ressources humaines. La procédure budgétaire distingue trois ensembles de salariés : les personnels ouvriers sur emplois permanents (PO), ceux sur contrats à durée déterminée, réservés à des suppléances et ceux sur CDD destinés à faire face à un surcroît occasionnel d'activité ou à une tâche particulière. Le calcul de la masse salariale ventile dans le détail les éléments du salaire et ceux des charges sociales. Conformément aux instructions de la direction du budget, le document ne porte pas de provision pour revalorisation des traitements.

Cette procédure, strictement encadrée et centralisée par les services GRH et BFCG, facilite la tâche de préparation budgétaire des UG dans un domaine technique où la compétence leur fait défaut ou requerrait un investissement important des directeurs, sans pour autant, éliminer les risques d'erreurs.

Elle permet aussi au Crous de conserver la maîtrise, toujours difficile à réaliser, de l'évolution de sa masse salariale, pour un ensemble de 301 postes occupés en restauration et hébergement. C'est pour l'établissement un outil de pilotage majeur dont la centralisation se justifie d'autant plus que le Crous d'Orléans – Tours se caractérise par sa dispersion géographique et son implantation dans les six chefs lieux de département.

La répartition et l'affectation des subventions du CNOUS, des collectivités ou des services de l'État est de la responsabilité du Crous, ce d'autant que le CNOUS a globalisé en 2004 sa subvention jusque là fléchée.

➤ *Une procédure déconcentrée.*

Pour la restauration, la procédure est toute différente, puisque la directrice indique dans sa note de transmission : « Dans le cadre de la préparation du budget 2005, **j'ai besoin de connaître vos prévisions de recettes en matière de restauration** ». Il s'agit bien pour les gestionnaires de sites, responsables d'UG et de budgets, d'informer de manière prévisionnelle, les tableaux que leur adresse le service central, selon trois grandes rubriques : la restauration étudiante subventionnée, les autres prestations, dont les repas exceptionnels et enfin les repas non subventionnés, dans une fonction de cantine administrative. Nous sommes

là dans **une démarche de prévision budgétaire déconcentrée qui permet de responsabiliser les directeurs d'UG.**

L'examen des propositions de BP pour 2005 concernant quatre UG ou budgets de restauration, le Lac, Anatiés, Sanitas et Châteauroux, permet de constater la vigueur de la politique du Crous pour développer les produits de restauration exceptionnels, en contre-point à la stagnation des prestations plus classiques. Ces restaurants affichent des objectifs de produits exceptionnels élevés par rapport à la valeur des produits fabriqués ou servis, hors prévision de recettes issues des subventions. Ils représentent 5 % pour Anatiés, 12,2 % pour le Lac, 6,13 % pour Sanitas et 36,5 % pour Châteauroux. Mais on est aussi en droit de s'interroger sur le point de savoir si ces recettes exceptionnelles ne servent pas de **variable d'équilibre budgétaire** aux directeurs d'UG, tant leur estimation s'exprime en valeur arrondie, (10 000 €, 30 000 €, 65 000 €, 105 000 €), contrairement aux autres postes de recettes de produits dont on perçoit qu'ils ont fait l'objet d'un réel calcul prévisionnel.

S'agissant de l'UG du Sanitas, sa prévision de budget primitif pour 2005 confirme les difficultés de fonctionnement que connaît ce groupement d'établissements, puisqu'elle s'établit en déséquilibre de - 167 371 € : 928 270 € en dépenses et 760 899 € en recettes. La sincérité de la prévision budgétaire ne doit pas dispenser le directeur du site et le Crous de concevoir les voies et moyens d'un redressement, sans attendre la restructuration programmée mais difficile à exécuter du site. Il passe d'abord par une maîtrise encore plus affirmée de la masse salariale qui constitue 45 % de la dépense totale. L'ouverture récente, en octobre 2004, du restaurant du Tonnellé, dont la gestion est assurée par un budget distinct, a permis d'y affecter 3 agents du Sanitas, allégeant ainsi sa masse salariale, sans en compromettre le fonctionnement (ce qui exprime une marge de productivité). C'est incontestablement une orientation sage, dans la mesure où elle maintient l'emploi et l'expérience professionnelle, sans autre contrainte pour les agents que celle d'un déplacement limité du lieu de travail. C'est aussi une mesure efficace qui améliore la productivité globale de l'établissement et allège la masse salariale du Sanitas. Mais son caractère exemplaire vaut surtout par la circonstance exceptionnelle de l'ouverture d'un restaurant dans la même ville.

3.2.2. *L'évolution budgétaire*

▪ a) **Tableau de synthèse**

	2000	2001	2002	2003	2004
BP	23 952 964 €	25 231 387	28 271 700	32 701 399	31 866 356
Après DM	28 678 577	29 290 229	30 951 075	32 504 269	34 097 788

L'évolution des masses budgétaires que retrace le tableau de synthèse sur les dernières années est dominée, essentiellement, par le lancement puis la montée en charge du programme d'investissements immobiliers et de manière plus marginale par la revalorisation des salaires des PO, intervenue en 2002 et 2003.

Ces mêmes informations permettent de constater que les décisions budgétaires modificatives, au nombre de deux ou trois par exercice, transforment, de manière substantielle, **non pas l'économie du budget mais le volume de sa masse.** Ces ajustements en cours d'exercice sont liés à la progression des chantiers. Si l'on exclut l'exercice 2003 dont le BP était en forte

augmentation par rapport à l'exercice antérieur, les ajustements en cours d'année portent en moyenne sur 3 à 4M €.

Chaque année, le taux d'exécution des dépenses et des recettes se situe autour de 95 %, ce qui montre une réelle sincérité budgétaire et un bon respect des autorisations budgétaires.

Les documents budgétaires ont paru conformes à la réglementation. On peut regretter qu'ils ne soient, au mieux, accompagnés que d'une analyse ponctuelle de comparaison avec l'exercice précédent.

La mission observe, pour également s'en étonner, que le programme d'investissements immobiliers ne fasse pas l'objet d'une présentation propre et circonstanciée, compte tenu de son importance. Elle relève aussi que les services centraux du Crous : service budgétaire financier et du contrôle de gestion et agence comptable, ne disposent pas d'une comptabilité de programme en AP et CP, par opération identifiée, qui seule permet de retracer l'évolution budgétaire, financière et de calendrier de chaque chantier. La tenue d'une telle comptabilité permet aussi de mieux contrôler la diligence des maîtres d'ouvrage mandataires.

▪ **b) Les éléments de contenu.**

Le chiffre d'affaires du Crous d'Orléans – Tours, depuis l'exercice 2000, se maintient sans plus. Les légères augmentations constatées correspondent plus à des augmentations de tarifs des restaurants ou des loyers qu'à une augmentation des prestations réalisées. En 2002, la baisse de recettes consécutive à la nette diminution d'activité des restaurants, avait été compensée par une valorisation conséquente des subventions de l'État. La restauration représente à peine un tiers des ressources propres. Elle connaît à Orléans – Tours, comme dans le reste du pays une crise de fréquentation que l'ambition et l'action volontaire du Crous ont du mal à endiguer. Après un déclin et le recul de 2002, la fréquentation s'est redressée en 2003 : + 5,22 %, pour de nouveau stagner en 2004 : + 0,95 %, chiffres déjà évoqués. Nous verrons plus avant que la notion ou l'indicateur de prestations qui sert au calcul du taux de fréquentation n'est pas suffisamment clair pour mesurer la réalité d'un effort et **l'amorce d'un redressement qui reste bien fragile.**

L'hébergement connaît également un chiffre d'affaires qui stagne, en raison de l'absence de nouveaux logements, voire même de leur diminution due aux opérations de restructuration et de modernisation. La simple observation de cet aspect budgétaire montre que le Crous dispose dans ce domaine d'**un fort potentiel de développement.**

Les variations principales des masses budgétaires sur les derniers exercices sont liées aux opérations d'investissement sur les réhabilitations des cités universitaires, la modernisation ou la construction de nouveaux restaurants. Le budget exprime à l'évidence l'effort de **modernisation de ses équipements** entrepris par le Crous d'Orléans – Tours que la mission a constaté sur le terrain.

Sur cinq exercices de 2000 à 2004, le financement en euros des investissements se répartit de la manière suivante :

	2000	2001	2002	2003	2004
--	------	------	------	------	------

Ressources propres	2 666 997	1 844 736	2 276 389	5 961 682	2 517 014
Subventions	1 416 609	739 860	1 173 000	1 086 020	4 467 111

On mesure à cette comparaison le niveau d'ambition et d'engagement de l'établissement qu'autorisait une situation financière confortable. **L'année 2004 marque une rupture, pour la première fois les subventions sont supérieures aux ressources propres**, que l'exercice 2005 paraît confirmer. En 2005, le financement des projets 2 869 504 € est réalisé par les ressources propres pour 1 112 055 € mais aussi par un emprunt de 600 000 € (conséquence positive des propositions du rapport Anciaux) et par les subventions 1 757 449 € dont 1 605 000 € du CNOUS et 152 449 € du conseil général du Cher.

3.2.3. *L'évolution de la masse salariale*

Les missions du Crous au service des étudiants dans les domaines de la restauration et de l'hébergement l'apparente à un établissement de services des métiers de l'hôtellerie dont les principaux facteurs d'équilibre de gestion reposent sur la formation des tarifs et sur la maîtrise de la masse salariale (sujet d'actualité nationale et européenne) qui échappent au principal à l'établissement public. Mais dans ce domaine le Crous d'Orléans – Tours assume aussi d'autres contraintes, les unes partagées avec l'ensemble des établissements du réseau, évolution des rémunérations, revalorisation de la carrière des personnels ouvriers, les autres qui lui sont propres, au premier rang desquelles la multiplicité des implantations géographiques et celle des sites. Il n'en reste pas moins que dans un établissement dont la masse salariale forme 45 % de la dépense et dont les activités d'hébergement et plus encore de restauration demeurent fragiles, **la maîtrise constante de la masse salariale est un impératif de bonne gestion.**

Le tableau reconstitué par les soins de la mission d'évaluation retrace l'évolution de la masse salariale de 1998 à 2004.

Exercices	Montant en €	Évolution	Balance des comptes 641 à 648
1998	7 580 129		
1999	8 113 633	+ 6,56 %	
2000	8 331 833	+ 2,6 %	
2001	8 513 096	+ 2,13 %	
2002	9 214 981	+ 7,6 %	
2003	9 712 625	+ 5,13 %	9 279 138
2004	9 776 909	+ 0,66 %	9 317 314

Les informations rassemblées dans le tableau proviennent des comptes financiers votés. Pour les exercices 2003 et 2004, une vérification avec les comptes du grand livre révèle un écart significatif, d'origine probablement technique.

L'analyse de l'évolution de la masse salariale montre une croissance pour tous les exercices et les hésitations d'une politique dont le Crous ne maîtrise pas tous les fils. On constate en effet une réelle volonté de contenir l'augmentation de la masse qui s'exprime au cours des exercices 2000, 2001 et 2004, mais aussi une forte augmentation au cours des exercices 2002 et 2003 qui s'apparente à l'expression d'une politique salariale et de GRH nationale tant les écarts sont importants avec le mouvement amorcé au cours des deux exercices précédents et repris lors du dernier. Cependant pour l'exercice 2002, la forte croissance de la masse salariale est aussi directement corrélée avec les recrutements de personnels ouvriers pour un équivalent de 14 emplois (voir supra la partie consacrée à la GRH). Les divers recrutements

temporaires ou exceptionnels peuvent également affecter la masse salariale tandis que les fortes hausse et baisse de 1999 et de 2004 peuvent correspondre à l'incidence du recrutement puis du départ d'agents dans le cadre du dispositif des emplois jeunes.

La mission recommande que le Crous installe un contrôle de l'évolution de la masse salariale, conçu pour produire un indicateur de gestion qui serait aussi un indicateur de productivité de l'établissement et de ses composantes de service. Elle en souligne l'urgence qui s'attache à sa mise en œuvre dans la mesure où c'est aussi l'**un des indicateurs majeurs d'application de la LOLF**.

3.2.4. *L'évolution du fonds de roulement et des réserves disponibles*

Tableau synthétique

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
F R C	9 978 762 €	8 429 104 €	7 936 615 €	8 385 147 €	7 812 503 €	7 270 324 €	7 611 779 €
Déductions							
dont							
reports							
provisions			3 606 028	3 178 361	2 679 263	1 179 263	1 276 296
placements	1 294 355	1 294 355	1 294 355	1 294 355	1 294 355	1 294 355	échéance
besoin F R							
contentieux							
Total	7 141 847 €	6 449 711 €	6 918 203 €	7 200 911 €	5 478 670 €	4 020 354 €	3 090 942 €
F D R D	2 836 915 €	1 979 394 €	1 018 412 €	1 184 236 €	2 333 833 €	3 249 970 €	4 520 837 €
Variation du							
F D R D		-857 521	-960 982	165 824	1 149 597	916 137	1 270 867

Dans un établissement engagé dans un vaste programme d'investissements immobiliers, **l'appréciation de sa situation financière constitue un outil de pilotage majeur** pour confirmer, ralentir ou infléchir la politique en cours, à tout le moins en terme quantitatif.

Le tableau synthétique d'évolution du fonds de roulement comptable (FDRC) et du fonds de roulement disponible (FDRD), reconstitué par les soins de la mission d'évaluation, exprime une situation financière saine, voire encore confortable. C'est ce constat, d'un Crous « riche », mais prudent jusqu'à la frilosité, figé dans une routine gestionnaire, qui a motivé le changement de politique vers la modernisation, la remise aux normes et à niveau de confort, la transformation des équipements, à l'initiative du CNOUS et de la nouvelle direction, à compter de l'exercice 2000.

Dans son rapport de décembre 2002, la Chambre régionale des comptes soulignait déjà l'importance de la trésorerie de l'établissement et le fait qu'il disposait de marges de manoeuvre substantielles résultant de la différence entre ses réserves et l'investissement réalisé dont 50 % sur fonds propres.

Les finances de l'établissement sont d'autant plus solides qu'elles mettent en œuvre **des mécanismes de précaution, indispensables à une gestion sereine**, dont des provisions diverses et un besoin en fonds de roulement à 20 jours.

Cependant, on doit aussi constater une série de trois ruptures pour les derniers exercices, 2002, 2003, 2004, de nature différente, mais qui toutes trois concourent à un fort accroissement du FDRD, érodé, à compter de l'exercice 2000, par la contribution du Crous à sa politique d'investissements immobiliers. Entre 2002 et 2004, le FDRD connaît un quasi doublement de son montant.

C'est pourquoi la mission s'interroge sur la nature et le sens de ce redressement.

S'agissant du placement à long terme conclut en 1996 pour un montant de 1 294 355 €, il est venu à échéance en 2004. Jusque là, son montant était systématiquement déduit du FDRC, dans la mesure où l'établissement ne pouvait pas en disposer. En 2004, la non inscription du placement arrivé à échéance en déduction du FDRC conduit à une majoration exceptionnelle, mais sincère, du FDRD, d'un montant équivalent. Elle forme, à 5 429 € près, la totalité de l'accroissement du FDRD, par rapport à l'exercice antérieur. Pour le même exercice, les plus-values dégagées de placements de trésorerie à court terme sont bien enregistrées au compte 76 des produits financiers, mais en dépit des explications techniques produites par l'agent comptable dans le rapport de présentation du compte financier 2004, le compte 079571 n'enregistre pas la réalisation de la cession de valeurs mobilières de placement, alors même que son montant était prévu en recette d'investissement. Dès lors, on peut s'interroger sur le point de savoir si cette non inscription en recette ne modifie pas de manière artificielle le FDRC, alors même qu'elle modifie de manière certaine l'exécution budgétaire par section.

Les investissements immobiliers restent la clef d'appréciation et d'interprétation de l'état financier du Crous. Sur cinq exercices de 2000 à 2004, leur financement se répartit de la manière suivante :

	Ressources propres	Subventions	Total
2000	2 666 997	1 416 609	4 083 606
2001	1 844 736	0 739 860	2 584 596
2002	2 276 389	1 173 000	3 449 389
2003	5 961 682	1 086 020	7 047 702
2004	2 517 014	4 467 111	6 984 125
Total	15 266 818	8 882 600	24 149 418

On appréhende immédiatement l'engagement de l'établissement qui affirme son ambition transformée de prestataire de services moderne, dont la contribution excède de près du double celle de l'État et des collectivités. Une telle situation pourrait permettre au Crous de mieux plaider ses priorités auprès des collectivités.

La principale conséquence de ce choix de politique d'investissement est **une diminution constante du FDRC** depuis le premier exercice considéré, 1998, qui passe de 9 978 762 € à 7 611 779 € en 2004.

Cependant, la diminution régulière du montant de l'inscription de la dotation de provisions en minoration du FDRC, au cours des cinq derniers exercices, produit un effet d'apparence correctrice par rapport au déclin du FDRC. Ce mouvement, qui porte sur un écart de presque 2,5 M € entre l'exercice 2000 (3 606 028 € de provisions diverses) et l'exercice 2004 (1 276 296 €), conduit à **enregistrer, de manière mécanique, un redressement spectaculaire du FDRD**, à compter de l'exercice 2002 et qui culmine en 2004. En 2000 le FDRD s'établit à 1

018 412 €, tandis qu'il s'élève à 4 520 837 € en 2004. Ce double mouvement croisé est corrélé avec la participation du Crous aux chantiers immobiliers.

Le redressement du FDRD peut paraître positif dans la mesure où il représente un indicateur habituel des établissements publics pour mesurer leur capacité à disposer de ressources accrues pour investir ou conduire des actions particulières. Mais ce mouvement **reste d'apparence** car aux cours des exercices précédents (2000, 2001, 2002), le Crous finançait sa participation au programme immobilier en procédant à de fortes reprises sur provisions.

Au final, l'analyse de l'évolution des comptes de l'établissement montre une situation financière saine, mais elle révèle aussi que la capacité contributive du Crous au programme d'investissement immobilier, sur ses ressources propres **s'est fortement érodée, à la mesure même de son effort financier au cours des cinq derniers exercices**. De manière démonstrative, la mission relève qu'en 2004, pour la première fois, le montant des subventions d'investissements dépasse de 1 950 097 € la contribution du Crous. **C'est une évolution que la suite du programme, qui court jusqu'en 2010, devrait confirmer, pour maintenir la marge de sécurité financière** dans le fonctionnement de l'établissement.

3.3. Un contrôle de gestion insuffisant

Le CROUS d'Orléans - Tour dispose, depuis 2002, au sein du service financier, d'une cellule de contrôle de gestion, dont la responsabilité est confiée à un cadre B. Sa création reflète le souci louable de l'établissement de se doter d'un outil de logistique financière propre à améliorer la qualité de sa gestion. Elle en exprime aussi la nécessité, dans un contexte de relance de l'activité de restauration, pour enrayer son déclin et au moment où le programme d'investissements immobilier bat son plein. Dans les faits, **c'est surtout l'activité de restauration qui fait l'objet de cette tentative de contrôle de sa gestion**.

3.3.1. Les premiers constats

Le service central élabore un tableau synthétique qui agrège les résultats de toutes les UG et des unités budgétaires lorsqu'elles ne se confondent pas avec les UG (ex : distinction entre le Sanitas et le Tonnellé, à Tours, alors même que l'UG est commune). Il fait apparaître :

- la capacité des restaurants,
- le nombre de repas servis,
- le nombre de jours d'ouverture,
- les recettes : propres, subventions et recettes communes,
- les dépenses : alimentaires, de personnels, de fonctionnement et communes,
- enfin le résultat net par exercice,
- et dans une ultime colonne le résultat agrégé par exercice.

Dans le même temps, les responsables des UG produisent également des documents de suivi mensuel d'activité.

Le directeur du Sanitas, responsable de la gestion de 6 établissements de restauration, les administre au sein d'une UG unique qui distingue deux budgets, celui du Sanitas et celui du Tonnellé, nouveau restaurant ouvert à la rentrée universitaire 2004. Il a élaboré des outils propres de suivi et de contrôle, fondés sur la situation des postes de dépense et de recette, par comptes à trois chiffres, reprenant la nomenclature de la CP, et dégageant au final le résultat.

Ce document de gestion, qui ne porte pas sur les résultats de l'UG, mais sur chacun des deux budgets, autorise une lecture à la fois détaillée et synthétique.

Il expose le bilan de trois exercices 2002, 2003 et 2004.

C'est sur la base d'une analyse croisée de ces documents d'origine différente que la mission d'évaluation a élaboré ses premiers constats.

Cette première analyse se fonde sur l'examen de trois documents :

- le tableau de synthèse sur la restauration en date du 11 avril 2005, service central,
- le tableau de synthèse sur la restauration, hors charges commune, en date du 12 avril, service central,
- les tableaux de résultats 2002, 2003, 2004, du Sanitas, en date du 19 avril.

L'analyse de ces documents appelle les observations factuelles suivantes.

Dans le document central du 11-04, les recettes du site Lac et Indiana pour l'exercice 2003 sont fausses, ce qui signifie que le résultat particulier et le résultat final le sont également. Le poste des recettes agrégées du site s'élève dans le document à 1,378 991M €, alors que l'addition, exacte, des recettes décomposées se monte à 1,649 046M €. Le résultat arithmétique est de 272.682 € au lieu de 2 627 € inscrits. Même si une erreur d'addition apparaît toujours compréhensible dans un tableau, il n'en reste pas moins qu'elle suscite de la suspicion à l'égard de l'ensemble des chiffres et informations produits, ce qui est contraire même à la nature de la démarche de contrôle de gestion.

Les calculs exprimant les écarts d'un poste à l'autre entre exercices et au global sont aberrants. Ils peuvent même porter un pourcentage négatif alors que le résultat de l'exercice n est supérieur au résultat de l'exercice n-1.

Si l'on s'en tient au calcul de pourcentage sur les résultats finaux 2003 et 2004, on peut finir par comprendre d'où procède l'erreur du calcul. Le tableau porte sur le pourcentage de l'écart 2003-2004 par rapport au résultat 2003, alors même que cet écart n'est pas exprimé. Le ratio, immédiatement compréhensible, entre les deux résultats serait de plus de 300 %, tandis que sur l'écart par rapport au premier exercice, il tombe à 68 %, chiffre porté dans le tableau.

Cette analyse, peut paraître bien confuse, voire inutile, mais elle révèle aussi l'insuffisance de l'outil et surtout du raisonnement qui a présidé à son élaboration, et son absence de fiabilité au final. La mission d'évaluation souhaitait que son constat reposât sur une analyse démonstrative.

Toujours dans le tableau du 11-04, la phrase de commentaire : « Anatidé, Forum, Agora, ont fait l'objet d'un suivi groupé en 2003. Les recettes et dépenses en 2003 de ces trois restaurants ont été donc réintégrées dans la colonne total. », **exprime le contraire de ce qu'est un instrument de contrôle de gestion**, fondé sur le suivi d'un ou plusieurs **centres de responsabilité, selon une démarche d'abord analytique** et qui appelle, par la suite, des agrégations successives.

Les chiffres et résultats du même tableau en date du 12-04 portent de fortes différences avec ceux du tableau du jour précédent.

Le poste des recettes et des dépenses communes a disparu, sans que l'on puisse savoir comment il est ventilé et réintégré dans les résultats.

L'expression des pourcentages d'écarts demeure toujours aussi incompréhensible et aberrante.

Enfin on doit observer que la colonne portant les résultats du Sanitas reprend scrupuleusement ceux produits par le site, alors même que le tableau du jour antérieur inscrivait des chiffres très différents.

3.3.2. *Les éléments de réflexion*

Le contrôle de gestion constitue la trame transversale d'un outil de pilotage, essentiel pour l'établissement, compte tenu de sa nature, de la place que tient sa fonction de restauration et d'hébergement dans les missions des œuvres. Comme outil, il renseigne sur l'équilibre ou les dérapages d'une gestion collective de services et de prestations toujours délicate à tenir et qui se situe au croisement de la contrainte économique et de la mission sociale. Dès lors, il est apparu au groupe d'évaluation qu'il tenait là un fil conducteur sensible de ses investigations et du travail de conseil qu'il peut assurer auprès de l'établissement.

Au-delà d'un **jugement sans appel sur les indicateurs produits par le service central**, il convient de s'interroger sur la méthode de collecte et d'agrégation des informations, sur la nature des indicateurs et le processus de leur formation ainsi que sur les décisions de gestion que peut en tirer le CROUS.

Si les sites produisent des documents fiables de suivi des recettes et des dépenses, par quel système d'information le CROUS assure-t-il la collecte puis l'assemblage et le traitement de ces informations ? Selon quelle périodicité ? Si l'on s'en tient à l'exemple du Sanitas, lorsque le CROUS réintroduit les chiffres du site dans le bilan 2004 (document du 12 avril), comment fait-il disparaître les recettes et les dépenses communes, ou plutôt comment sont-elles ventilées ? A rebours, pourquoi apparaissent-elles, sur un poste identifié, dans le document antérieur, du 11 avril ?

Le principe du contrôle de gestion doit demeurer analytique, fondé sur les résultats et informations des UG ou budgets des sites, conçus comme des centres de responsabilité. Ce principe est-il respecté par le service ?

Les sites sont-ils en état de produire un reporting mensuel exploitable par le CROUS ?

L'indicateur du nombre de repas paraît insuffisant. Que recouvre-t-il : repas, sandwiches, autres prestations ? Pour ajuster la gestion à l'évolution des comportements alimentaires et des demandes des étudiants, **la distinction reste indispensable.**

L'indicateur coût unitaire moyen du repas est essentiel. Selon le document fourni par le directeur du CROUS le 19-04, dont la facture le rattache aux documents produits par le service central, la formation de cet indicateur repose sur le ratio prix des denrées sur le nombre de repas servis : $C U = PD/NR$ (prix des denrées sur nombre de repas).

Or le seul recours au prix des denrées reste très insuffisant. C'est en effet l'ensemble des postes de dépenses qui concourt à la formation du coût unitaire du repas ou de la prestation : dépenses de fluides, fonctionnement général et dépenses de personnel qui forment plus de la moitié du poste global des dépenses.

Prenons un exemple. Si l'on retient l'indicateur en usage, on obtient pour le Sanitas, en mars 2005, un coût unitaire moyen du repas de 1,40 €. Pour le même site, mais pour l'année 2004, si l'on répartit la totalité de la dépense, selon une formule $C U = DG / NR$, (dépense globale

sur nombre de repas), on obtient un coût unitaire moyen du repas de 5,267 € qui mesure mieux le coût réel, mais encore insuffisamment.

Pour obtenir en toute rigueur le coût unitaire moyen du repas étudiant dans l'académie d'Orléans - Tours, il appartiendrait au service central de **réintégrer dans la dépense globale celle du siège, en fonctionnement et masse salariale, mais pondérée**, dans la mesure où la charge des services centraux prend en compte des moyens qui ne sont pas au service exclusif de la restauration et de l'hébergement : ils ne font qu'y concourir. En lien avec le rectorat, l'intégration de la masse salariale des fonctionnaires affectés ou détachés au CROUS permettrait de bâtir un outil plus conforme au principe d'évaluation de la LOLF. L'instruction et le suivi d'un tel indicateur, l'information diffusée de manière régulière sur ses mouvements, permettront une meilleure vigilance sur l'évolution de la masse salariale et sur celle des dépenses de fonctionnement.

La formation plus complète, rationnelle et objective de cet indicateur permettrait de **mieux comprendre le caractère commercial de l'établissement**, qui n'exclut en aucune manière son rôle au service des étudiants dans le réseau des œuvres universitaires et **les missions sociales** qui en découlent. **Il autoriserait des comparaisons**, pour une meilleure connaissance de la gestion de l'entreprise, avec les secteurs privés, la restauration collective en régie ou concédée, la restauration sociale voire caritative.

Cependant, la mission exclut d'emblée toute référence à des indicateurs de gestion de la rentabilité, plus classiques tel que le point d'équilibre ou point mort, car il s'agit d'abord de mieux se connaître, de mieux s'évaluer pour mieux gérer dans le respect des missions imparties au service public de l'enseignement supérieur dont le CROUS, membre du réseau, est un acteur.

3.3.3. Les recettes et dépenses communes

Après une analyse plus poussée avec le service, il ressort que le tableau du 11 avril, portant répartition des recettes et des dépenses communes n'est pas contradictoire avec celui du 12 avril qui les extrait.

Le tableau du 12 avril reprend les chiffres produits par les UG (ou les budgets au sein d'une UG) de restauration. Ce point peut être vérifié de manière objective si l'on constate la réintroduction des bons chiffres fournis par l'UG du Sanitas. On en déduit que **le service collecte et présente les résultats des UG, sans les traiter** ; à ce stade la plus value résulte du seul caractère exhaustif du tableau.

Mais **les recettes et les dépenses communes relèvent de la gestion des services centraux et non pas des UG déconcentrées**, ce qui explique que les UG n'en retracent pas les comptes. Il peut s'agir par exemple de dépenses de formation continue des personnels que gère le service des ressources humaines ou de dépenses de maintenance ou encore de dépenses d'ordre. Les recettes relèvent de la même gestion. Elles sont constituées de subventions du CNOUS, réparties par le CROUS, selon **le nombre de repas prévisionnels affiché** par les UG ou les budgets lors de la préparation budgétaire de la fin de printemps.

Or ce point affecte le résultat des UG et budgets particuliers. On peut en effet constater que les recettes excèdent toujours les dépenses, dégagant pour tous les sites un résultat positif. Au total, en 2003 le solde positif agrégé se monte à 459.846 € et à 151.564 € en 2004.

L'introduction de ce paramètre, sous cette forme, n'améliore pas l'exercice du contrôle de gestion par site. En fait, il le rend plus confus encore, au moins sous deux aspects. Dans la mesure où il s'agit de dépenses de formation et d'investissement, **il serait plus cohérent d'en déterminer le budget en fonction de la dotation réelle en personnels et non pas sur un chiffre prévisionnel de repas à servir**, ce d'autant que la subvention du CNOUS, à compter de 2004, est globalisée. Même si le CNOUS établit le montant de sa subvention sur un chiffre global prévisionnel de repas, rien n'interdirait à l'établissement CROUS de ventiler sa prévision budgétaire selon un critère différent, tout en demeurant dans l'enveloppe initiale de la subvention. La manière serait plus conforme à la réalité du fonctionnement des sites de restauration dans la mesure même où le concept de gestion de repas est tout sauf clair puisque le critère et l'indicateur **amalgament des prestations de nature différente** : repas, sandwiches, prestations diverses, repas exceptionnels.

Enfin, puisqu'il s'agit de dépenses décidées et gérées par le centre et non par les sites, la recette affectée devrait correspondre strictement à la dépense réalisée et **ne pas affecter le résultat particulier ou final**. Seul le compte financier du CROUS enregistrerait le résultat agrégé. La méthode autoriserait, pour le CNOUS, une lecture plus claire des résultats de gestion de l'établissement, que l'utilisation de la subvention comme une ressource propre par site vient brouiller. **Une telle correction permettrait d'établir un contrôle de gestion par UG et par budget plus rigoureux.**

3.3.4. Les repas gratuits

Selon un document produit par le service du contrôle de gestion en août 2004, le CROUS a servi durant l'année 2003, 28.096 repas gratuits, équivalent à un manque à gagner de 95.526 €, au tarif unitaire le plus bas payé par les personnels administratifs (PA) de 3,40 €. La tendance pour l'année 2005 (arrêtée au mois d'août) confirme, logiquement, un ordre de grandeur équivalent pour l'exercice en cours. **Ce manque à gagner doit être rapproché du résultat final de la restauration pour les exercices 2003 et 2004** (document contrôle de gestion en date du 12 avril 2005) : - 109.264 € en 2003 et - 43.442 € en 2004.

La mission d'évaluation comprend qu'il s'agit d'un avantage en nature dont bénéficient les personnels ouvriers du CROUS, en fonction dans les sites de restauration, mais elle s'interroge sur le bien fondé d'une mesure qui alourdit les coûts fixes de la restauration et dont sont exclus les personnels ouvriers en fonction dans les cités et les personnels administratifs. Pour ces derniers, le prix du repas comporte deux tarifs modulés selon l'indice de rémunération, inférieur ou supérieur à l'INM 465.

En tout état de cause, il lui paraît important de rapprocher le montant du coût des chiffres des résultats, car c'est aussi un indicateur de gestion, sans pour autant tirer de conclusion trop hâtive qui pourrait mettre en difficulté le CNOUS et le CROUS.

La mission d'évaluation constate néanmoins que dans les tableaux de recettes prévisionnelles que le CNOUS adresse aux établissements du réseau, à la mi-juin, pour préparer le budget de l'exercice suivant, l'une des grilles (fonction DO 2 : repas non étudiants) mentionne

expressément les PO du ministère de l'éducation, ainsi que les PA du CROUS, alors qu'elle ignore les PO de l'établissement. Ainsi la mesure paraît être de portée générale, c'est pourquoi la mission renvoie au CNOUS la responsabilité d'en évaluer l'impact financier global. Il s'agit là à l'évidence d'**une disposition de gestion interne du réseau des œuvres, plus que d'une obligation fondée sur l'exercice de ses missions au service des étudiants.**

La mission propose que la cellule de contrôle de gestion intègre ce manque à gagner, que l'on peut rattacher à l'action sociale interne, de manière à mieux appréhender le résultat final de la restauration.

3.4. Le contrôle de deux régies

La mission d'évaluation a procédé au contrôle aléatoire de deux régies : une régie de restauration, celle du Lac à Orléans et une régie de résidences, celle des Châtaigniers, sur le même campus de La Source.

Compte tenu de la nature du contrôle, le document est présenté in extenso en annexe II, sous la responsabilité de ses auteurs.

Cependant, la mission d'évaluation constate que le journal des affectations de la régie « Les Châtaigniers » présente une divergence comptable qui n'a pu être expliquée par le régisseur, pour un montant de 23 000 €. Ce point fait l'objet d'une observation écrite au régisseur, également jointe en annexe.

4. Un pilotage délicat

Comme c'est souvent le cas dans les établissements du service public d'enseignement supérieur, la notion de pilotage forme la trame opérationnelle de leur gouvernance. Au fil de son travail d'évaluation, la mission a pu constater que le pilotage de l'établissement, dans ses facettes diverses, cristallisait les difficultés comme les réussites que rencontre le Crous d'Orléans – Tours dans son effort de modernisation, entrepris depuis l'année 2000.

Sur quels leviers logistiques la directrice, peut-elle jouer pour mieux réussir les missions que le statut assigne à l'établissement, pour mieux affirmer son ambition et assurer ses propres objectifs ? De quels relais d'encadrement dispose-t-elle pour accomplir réellement ses tâches, agir, transformer, conduire le changement ? Comment rendre harmonieux le fonctionnement du centre et celui de la périphérie ? Comment équilibrer la relation du Crous et du Clous, mais aussi celle du Crous et du CNOUS ? Quels rôles respectifs doivent tenir le directeur de l'établissement et le recteur, président de droit du conseil d'administration et de fait de l'établissement ? Comment affirmer, dans la plus parfaite modestie, sa mission et son image vis à vis de partenaires sans lesquels rien n'est possible, universités, collectivités des trois ordres et des nouvelles constructions administratives qui s'y ajoutent, services déconcentrés de l'État ? Telles sont les interrogations que recouvre la question complexe du pilotage de l'établissement.

4.1. Une organisation complexe qui peine à exprimer l'unicité de fonctionnement de l'établissement

L'organisation du Crous d'Orléans – Tours reste dominée par les conditions objectives de son fonctionnement : dispersion territoriale de l'académie, bipolarisation universitaire asymétrique, aggravée par l'implantation d'antennes et/ou d'IUT et d'écoles d'ingénieurs dans chaque chef lieu de département, rôle pilote de collectivités que gouverne l'appréciation de leur propre intérêt, public mais par nature particulier.

L'établissement s'accorde et se plie à ce cadre de fonctionnement par une organisation complexe fondée sur la dualité de rôle entre le Crous d'Orléans et le Clous de Tours et le démembrement de ses missions de services auprès de chacune des antennes universitaires, incluant Issoudun. Cette double dispersion, géographique et fonctionnelle, rend plus difficile l'expression de l'unité de fonctionnement de l'établissement sur l'ensemble du territoire de l'académie.

4.1.1. *L'organisation et le fonctionnement de la gestion*

▪ a) Les unités de gestion.

Le fonctionnement des deux grands champs d'activité matérielle du Crous, l'hébergement et la restauration repose sur le dispositif des unités de gestion (UG). Ce type de structure opérationnelle dont la plupart des Crous se sont dotés, ne constitue pas une originalité.

Comme il ressort de l'organigramme, le Crous d'Orléans – Tours compte 14 UG. 3 d'entre elles sont dédiées à la restauration, 5 à l'hébergement tandis que 6 sont mixtes. Le site d'Orléans en dénombre 4, celui de Tours 6, tandis qu'à chaque antenne, Blois, Bourges, Chartres, Châteauroux, correspond une unité de gestion. Celle de Châteauroux gère les services assurés à Issoudun. 10 d'entre elles sont dirigées par des cadres A de l'administration scolaire et universitaire et pour 4 unités plus modestes, par des SASU. A chaque unité de gestion correspond une régie de recettes dont le directeur d'unité est responsable. Mais la mission d'évaluation a pu vérifier que les régisseurs adjoints tenaient souvent le rôle opérationnel principal (voir l'annexe sur le contrôle de deux régies).

Cette dispersion en 14 unités est-elle excessive, correspond-elle au contraire à un besoin tangible ? Résultat d'une évolution de l'organisation, elle répond au maillage universitaire de terrain. Mais il en résulte d'évidentes disparités, poids respectif des unités, importance des éléments qui les constituent, effectifs de personnels.

Ainsi, à Orléans, telle unité regroupe et gère, à elle seule, **toute la restauration du campus de La Source**. Telle autre unité, à Tours, Grandmont, compte 1345 lits, soit **près du quart du parc immobilier du Crous**, alors que l'unité de Chartres ne gère que 203 lits, sans restauration, et celle de Châteauroux 146 lits, avec, il est vrai, la gestion d'un restaurant universitaire.

Ces disparités représentent un effort réaliste d'adaptation, tout à la fois au terrain et aux moyens en personnels, notamment d'encadrement dont disposait l'établissement.

Le dispositif présente donc des avantages. Il est flexible, modulable. Il permet un suivi de terrain et assure une déconcentration fonctionnelle. Sa souplesse relative rend possible les adaptations que la direction de l'établissement jugerait nécessaires, comme des regroupements d'unités. A l'intérieur d'une unité, entre les éléments qui la composent, elle autorise la polyvalence des équipes de personnels ouvriers et la mutualisation des moyens. C'est d'ailleurs ce qui fut mis en œuvre, à l'ouverture du restaurant du Tonnellé, avec celui du Sanitas.

Mais le dispositif comporte aussi des défauts : le morcellement, la dispersion, l'isolement de responsables happés par les contraintes quotidiennes, la circulation plus difficile de l'information, alors même que l'intranet ne fonctionne pas encore. Enfin, la dimension de ces unités de base s'avère trop restreinte pour envisager une vraie gestion de ressources humaines.

Ainsi s'impose la nécessité d'**une coordination qui permette un pilotage et facilite un suivi d'ensemble.**

▪ b) Les coordonnateurs.

Au début de 2004, répondant à ce réel besoin, la directrice du Crous a institué deux coordonnateurs pour les domaines de la restauration et de l'hébergement. Choisis parmi les directeurs d'unité de gestion, ils conservent leurs responsabilités, ce qui satisfait la nécessité de maintenir et renforcer le lien entre l'administration centrale de l'établissement, le siège, et sa base opérationnelle.

Dans d'autres Crous, des solutions différentes ont pu prévaloir. Le directeur adjoint ou des chargés de mission auprès du chef d'établissement assurent la coordination de ces secteurs. C'est dire que l'option retenue par le Crous d'Orléans – Tours renvoie à un choix de mode de pilotage, de manière positive ou par défaut. La longue absence d'un adjoint a compté dans le choix

Les deux coordonnateurs participent aux réunions de direction restreintes, et assurent une liaison directe entre la direction et les responsables d'unités de gestion. Ils forment ainsi un relais de circulation de l'information entre les deux niveaux, hiérarchique et fonctionnel. Ils constituent aussi une force de réflexion et de proposition en réunissant, sur un ordre du jour déterminé, leurs collègues directeurs d'unités. Ces réunions sont consacrées à de véritables débats et échanges que ne permettent pas les réunions de direction plénières, auxquelles les directeurs d'UG sont régulièrement conviés. Un compte rendu de ces réunions, au moins trimestrielles, est remis à la directrice de l'établissement.

Cependant, la mission des coordonnateurs exclut deux aspects essentiels de l'organisation et du fonctionnement des UG, la GRH et le budget, même s'ils peuvent proposer l'harmonisation des tarifs de certaines prestations telles que les cafés ou les formules rapides.

La création de ces deux fonctions a été bien accueillie parmi les directeurs d'unités de gestion, mais l'expérience reste trop récente pour en tirer des conclusions. Elle mérite, de toute évidence, d'être **encouragée et poursuivie**. Le groupe d'évaluation estime qu'une lettre de mission devrait préciser le rôle, les attributions et la place dans l'organigramme des coordonnateurs. Le rattachement fonctionnel donne, en effet, du sens au dispositif de pilotage de l'établissement.

4.1.2. *Le pilotage du centre*

A son arrivée, en 2000, la directrice a d'abord dû employer **un style directif**, ce que l'état de la gestion du centre, justifiait. Elle use désormais **de méthodes plus participatives** et a, notamment, consenti des délégations de signatures à la fois larges quant à leurs domaines et quant aux bénéficiaires.

De quels outils dispose la directrice pour assurer l'unité de fonctionnement du centre ? La question se pose lorsque la dispersion géographique et fonctionnelle de l'activité s'aggrave de la multiplicité des missions, du nombre et de la disparité de taille des unités de gestion, de la diversité des partenaires.

A ce premier type de difficulté structurelle vient s'ajouter celui, d'une tout autre nature, que constitue le « turn-over » important des personnels de catégorie A dans les services centraux et la qualité professionnelle toute relative de certains chefs de service Il convient aussi de rappeler et de rajouter la longue vacance des postes d'adjoint et d'agent comptable (voir sur ces points supra : le développement réservé à la GRH, point 4 consacré à l'encadrement). Dès lors, **on est fondé à s'interroger sur les relais dont dispose la directrice pour assurer le pilotage de l'établissement.**

- La directrice s'est attachée à remédier, progressivement, à cette situation en installant des procédures et des outils dont la pertinence semble assez peu discutable, même s'il est encore un peu tôt pour évaluer les résultats de chacun d'entre eux.
- La directrice organise une série de réunions régulières : de l'équipe de direction (hebdomadaire), de l'équipe de direction élargie (une par quinzaine), plénière (deux par trimestre), avec ordre du jour et compte-rendu écrit. Autant que les entretiens ont pu le montrer et la participation à une réunion de direction élargie, en présence du directeur du CNOUS (le 19 avril à Tours) le confirmer, la mission d'évaluation estime que **ces réunions sont appréciées et efficaces.**
- L'installation des coordonnateurs académiques pour la restauration et l'hébergement (voir supra) n'a pas pu être réalisée rapidement. L'innovation a dû attendre que des cadres en acceptent la responsabilité.
- Des groupes de travail, dans lesquels la directrice n'intervient pas toujours, peuvent aussi être organisés : par exemple pour réfléchir à la GRH ou entamer l'élaboration du projet d'établissement, cette dernière initiative aurait été décevante.
- La directrice a lancé le projet d'un nouvel intranet qui se met en place. Il remplace une « usine à gaz » qui **ne mettait en liaison les unités de gestion et les services centraux que deux heures par semaine.** La connexion sera permanente et autorisera le partage des dossiers. L'outil permettra la rénovation de la procédure de passation des marchés, en laissant les unités de gestion plus libres du choix de leurs produits. Le même instrument révoquera l'exercice d'un contrôle de gestion dont nous avons vérifié l'insuffisance.
- Une enquête sur les attentes des unités de gestion à l'endroit des services centraux est en cours. Elle a donné lieu à des réactions assez vives de la part de certains chefs de service qui ont vécu cette initiative comme une remise en cause de leur action.

- Enfin, la directrice recourt parfois à l’administration directe, en se rendant dans les unités de gestion pour vérifier l’application des directives données mais aussi pour recueillir plus librement les questions que les directeurs évitent en réunion.

En définitive, autant les unités de gestion, dans les sites, paraissent écoutées, guidées, conduites, pilotées, autant l’encadrement, le fonctionnement, le pilotage des services centraux se révèlent insuffisants. Cependant l’arrivée récente d’une nouvelle directrice-adjointe a permis de regrouper, sous son autorité, les services du budget, des marchés, des ressources humaines et de l’informatique, c’est à dire les principales logistiques de l’établissement. La mission d’évaluation rapproche cette situation de l’ambition principale affirmée par le Crous d’Orléans – Tours, celle d’être un gestionnaire de services exemplaire et invite l’établissement à porter son effort sur la modernisation de son administration centrale. Là encore, seul le temps permettra de juger l’efficacité de ce récent regroupement.

4.2. Des situations inconfortables

4.2.1. *Le positionnement du directeur du Clous*

Le directeur du Clous est responsable de 7 unités de gestion qui concernent 31 000 étudiants à Tours et à Blois et « gère » 8 400 boursiers. C’est dire que le Clous de Tours se trouve dans cette situation exceptionnelle où le potentiel de ses missions de services excède celui du centre, à Orléans.

Le discours sur le rôle du directeur, c’est à dire **sur sa place dans le pilotage de l’établissement**, est apparu comme contradictoire. Selon la directrice, le meilleur de son rôle repose sur les relations qu’il a su établir avec les élus de sa circonscription, ce qui implique au final une capacité d’initiative et d’action limitée dans la mesure où, dans cette matière, rien ne peut se faire, à commencer pour des raisons juridiques, sans qu’intervienne le directeur de l’établissement. Les directeurs d’unités de gestion, eux, le considèrent comme le chef hiérarchique de son centre local.

La perception de la mission d’évaluation le voit d’avantage jouer un rôle d’intermédiaire et de conseil auprès des directeurs d’unités de gestion, dont la plus-value n’apparaît pas clairement. Elle s’interroge pour savoir si son rôle ne fait pas **double emploi avec celui des coordonnateurs** et n’arrive pas à situer cette fonction.

Elle invite le Crous à réfléchir sur un positionnement différent de la fonction, dans ce cas particulier, qui accroîtrait l’autonomie et la capacité d’agir du directeur du Clous, en liant le poste à une fonction de directeur-adjoint.

4.2.2. *La répartition des rôles entre la directrice et le recteur*

La directrice rencontre le recteur pour préparer les séances du conseil d’administration qu’il préside de droit. Deux ou trois fois par an elle le voit pour évoquer des sujets importants. Au travers de l’analyse de l’évolution du projet de La Poste à Orléans, la mission a pu constater que les dossiers peuvent prendre des chemins différents, au gré des mutations (dans ce cas des recteurs), car la directrice reconnaît, de manière naturelle, l’autorité rectorale.

Cependant, un certain flou prédomine dans l'organisation des relations avec les partenaires décisifs, élus politiques et universitaires. Selon la directrice, le recteur disposerait du pilotage des relations politiques, tandis qu'elle même serait en charge des rapports techniques. C'est la vision classique du partage des rôles entre le président et le directeur ou directeur général dans les établissements publics, sans autre considération juridique tenant aux dispositions du statut. Mais le recteur n'exprime pas la même vue, tandis que le directeur du Crous expose le même distinguo que la directrice, mais pour situer leurs positions respectives. Un tel point de vue laisserait peu de place à l'autorité académique, ce qui ne paraît guère réaliste compte tenu de l'écart de situation hiérarchique.

Au final, il reste bien difficile de situer les rôles respectifs dans le pilotage de l'établissement et la perception qu'en ont les différents partenaires du Crous. Par contre, il est facile, pour la mission d'évaluation, de constater la complexité de l'économie de ces rapports évolutifs et qui constituent **le point le plus délicat de l'exercice des fonctions de directeur de Crous**.

4.3. Des partenariats insuffisants

D'importances diverses, les partenariats, indispensables à l'accomplissement des missions de services du Crous, s'expriment en majorité sous la forme de conventions. Ces conventions formalisent des liens de toutes natures, tels que la mise à disposition de locaux, l'organisation de manifestations culturelles ou la mise en œuvre de contrôles sanitaires et sont systématiques, dès lors que le partenariat se fonde sur un engagement financier.

L'existence de ces liens contractuels atteste d'une nécessité et d'une volonté gestionnaires de fonctionner efficacement avec les partenaires majeurs : universités, services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales, monde de l'entreprise, étudiants eux-mêmes. **Leur multiplication traduit une approche pragmatique des questions à régler, mais ce même foisonnement signifie aussi qu'il n'existe pas de cadre contractuel académique pour organiser les partenariats indispensables à la mise en œuvre d'une politique globale au bénéfice des étudiants**. Prenons un exemple, démonstratif, au sein du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche : lorsqu'un laboratoire d'université ou d'un grand établissement de recherche passe une convention particulière avec le CNRS, ce partenariat s'inscrit, le plus souvent, dans une démarche plus large qui a déjà vu le contrat quadriennal de l'université signé par la DES, la DR mais aussi par le directeur général du CNRS. L'action particulière relève d'une politique, dans ses principes, partagée et non pas subie.

L'affirmation d'une politique académique de la vie étudiante reste à construire. Dans cette voie, seuls le Crous et l'autorité rectorale peuvent éclairer sur l'intérêt général des étudiants, dans leurs diversités, et le plaider auprès de partenaires plus enclins à exprimer leurs intérêts particuliers.

▪ a) Le constat.

En dehors des contrats d'objectifs avec les universités (voir première partie : le cadre contractuel), les partenariats prennent la forme de conventions particulières, de portée inégale d'une situation à l'autre. Que recouvrent-elles ?

A titre d'exemple :

- la location de résidences appartenant à des OPHLM,

- la mise à disposition du Crous de locaux appartenant à divers propriétaire, universités, associations, congrégation religieuse (à Tours),
- l'autorisation accordée aux étudiants de se restaurer dans le foyer de telle association, ou la participation financière d'une collectivité locale au financement de repas chauds, en l'absence de restaurant universitaire (situation de Chartres),
- l'agrément donné à un laboratoire pour réaliser des analyses d'hygiène alimentaire,
- des conventions de mandat pour la réhabilitation ou la construction de locaux,
- l'organisation de manifestations culturelles,
- l'établissement de passeports culturels avec les universités,
- la mise à disposition d'un véhicule à différentes associations étudiantes.

Il s'agit bien, à ce stade, d'un inventaire à la Prévert, d'une mosaïque de mesures adoptées au fil du temps, en fonction des circonstances et des nécessités du moment. Ces liens formalisés dans les domaines naturels des missions du Crous traduisent une volonté de parvenir à des solutions pratiques, mais ils révèlent aussi les défauts de la démarche.

C'est avec les collectivités territoriales que ces lacunes sont les plus flagrantes.

Dans le domaine culturel, une seule convention, de mise à disposition de billets gratuits pour les étudiants, à l'occasion d'un festival de jazz, a été signée avec la ville d'Orléans. Quelques actions ponctuelles se développent à Tours. Sauf exception, comme les relations suivies entre le Crous et la ville de Bourges, le dialogue avec les grandes communes de l'académie s'avère insuffisant, à la mesure, par exemple, du désintéret de Chartres pour les questions de vie étudiante.

Il n'y a jamais eu non plus de vraie politique régionale dans ce domaine, en dépit de rencontres régulières entre les élus et la directrice. Le CPER, instrument d'une contractualisation dans les grands domaines d'investissement, n'apparaît pas comme l'outil approprié pour fonder une politique régionale et académique de la vie étudiante, à l'exception du domaine immobilier. La mission a pu constater l'hésitation, le retrait des responsables régionaux lorsqu'il s'agit d'évoquer le cadre d'une politique globale. Elle rapproche cette attitude prudente de la forme d'intervention de la région auprès de l'université François Rabelais : il n'est pas un colloque organisé par les enseignants-chercheurs de l'établissement qui ne reçoive une participation, souvent substantielle, de la région, mais à chaque fois au coup par coup, sans chercher à définir, avec l'université, un sens à cette intervention.

Sur ce point, le Crous ne rejette pas l'ensemble des torts sur ses partenaires et revendique sa part de responsabilité, mais **le bilan d'activité de l'établissement pour 2004 demeure toujours très discret sur ce point.**

La mission relève, avec intérêt, les initiatives en direction du secteur privé, source potentielle de financements, notamment dans le domaine culturel. Le Crous s'emploie à se faire mieux connaître et à organiser des liens avec des entreprises telles que la FNAC, la BNP et prochainement la Caisse d'épargne.

Au-delà du contrat d'objectifs, le Crous a pris en 2004 une convention avec l'université d'Orléans dont les objectifs visent à soutenir et diversifier les manifestations dans le domaine des arts et de la culture, mais aussi à développer la vie culturelle dans les lieux de vie des étudiants.

Le partenariat avec la DRAC s'inscrit dans une démarche contractuelle plus affirmée et s'exprime dans une politique concrète, de terrain, diverse, variée, au bénéfice des étudiants. Le dialogue entre l'établissement et le service déconcentré demeure permanent et le directeur régional des affaires culturelles fait d'ailleurs partie du conseil d'administration du Crous. Cette relation pourrait servir de modèle.

4.3.1. Les perspectives

La volonté de travailler ensemble existe, pour faire évoluer les relations de partenariat en les rendant plus systématiques, en les intensifiant, en les inscrivant dans la durée, en donnant du sens à des objectifs communs

Mais aucun projet d'ampleur ne saurait aboutir sans que les partenaires, au premier rang desquels les universités et les collectivités, aient été convaincus au préalable de son bien fondé. Si les présidents des deux universités expriment leur volonté de développer leurs relations avec le Crous, l'entreprise sera plus difficile à construire avec les responsables des exécutifs locaux, en raison même de leurs responsabilités circonscrites.

Cette situation, par sa complexité même, ouvre un champ d'initiatives dont le Crous et le recteur peuvent s'emparer.

Mais, la multiplicité, entrevue, des partenaires indispensables et souhaitables, pour construire une politique académique de la vie étudiante, soulève la question de son pilotage. Quelles initiatives, quelle conduite, quelle complémentarité de rôle dans l'entreprise entre le recteur et le directeur de l'établissement ?

Il n'existe pas de lieu de coordination et de dialogue d'où pourrait émerger une vision collective plus globale du service aux étudiants. C'est en règle générale le préfet qui assure ce type de coordination, mais en matière académique, il doit demeurer en retrait ; à rebours, le recteur n'a pas compétence pour coordonner l'action de services ou d'entités publiques qui ne relèvent pas de son autorité. C'est pourquoi, **il faut imaginer une démarche plus modeste, à l'initiative du Crous, mais sous pilotage constant du recteur.** Elle proposerait une formule de réunions périodiques, mettant autour de la table ses partenaires de terrain, avec pour unique objet le service aux étudiants, dont il est responsable, en faisant prévaloir un principe d'égalité de traitement au sein de l'académie et, partant, de la région. De cette forme de coopération naîtrait une familiarité de travail et l'idée d'une approche plus globale, plus politique des enjeux de la vie étudiante.

5. Conclusion

La méthode retenue, adaptée de celle mise au point pour l'évaluation des universités, a donné satisfaction à la mission d'inspection. La phase de caractérisation s'est révélée riche en informations et en avis, tous utiles pour la suite de l'enquête. Dès cette première étape se sont construits les deux grands traits qui forment l'image de l'établissement et structurent son organisation et son fonctionnement. Le premier instantané fixe l'ambition d'un établissement gestionnaire de services, soucieux de s'adapter et de se moderniser pour mieux accomplir ses missions, au bénéfice des étudiants de l'académie. Le second révèle un CROUS modeste et prudent que l'insuffisance de politique académique pour l'enseignement supérieur, en dépit de

la récente création du pôle universitaire Val de Loire, n'incite pas à engager des initiatives pour construire une politique de partenariats globale et durable.

Si la phase, concomitante, d'auto-évaluation n'a pas donné lieu à la production d'une synthèse, qui aurait permis à l'établissement d'exprimer, en miroir, son image, la mission d'évaluation estime que la raison principale en incombe aux conditions particulières et délicates de son pilotage : absences durable d'adjoint et d'agent comptable, manque de relais dans l'encadrement des services centraux, rôle incertain d'un CLOUS qui ne saurait être tenu pour une antenne territoriale.

La mission a relevé l'ambition gestionnaire du CROUS d'Orléans - Tours et mesuré l'effort de modernisation qu'il entreprend depuis cinq ans pour se doter des moyens matériels et fonctionnels d'accomplir ses missions. Une situation financière saine et le bon fonctionnement général de ses unités de gestion servent et confortent l'entreprise de changement. Mais elle en souligne aussi le résultat fragile, en restauration, ou le caractère inachevé en matière d'hébergement ou d'action sociale. C'est dire que les actions devront se poursuivre, dans leur continuité et selon la même exigence de qualité et d'efficacité. La mission a également observé que le fonctionnement des services centraux, dans leur ensemble, ne lui paraissait pas à la hauteur des ambitions de l'établissement. Elle identifie l'origine de ce défaut dans l'absence de relais de la part de l'encadrement et les incertitudes du pilotage.

Mais la responsabilité de l'établissement pour affermir son avenir même, ne saurait se limiter à celle d'un prestataire public de services. Il lui appartient aussi d'affirmer, avec l'aide et sous le pilotage du recteur, son rôle dans la construction d'une politique académique et régionale de la vie étudiante, dans le respect des prérogatives de ses partenaires naturels des trois ordres. Les bouleversements, déjà à l'œuvre, introduits par l'adoption du LMD et la réorganisation de la carte des formations de l'enseignement supérieur, comme l'implication inévitable des collectivités territoriales dans le processus, forment une situation opportune pour engager cette démarche.

C'est dans le prolongement de ces dernières que la mission d'évaluation a souhaité formuler les recommandations suivantes, dont certaines sont de portée locales et d'autres, à n'en pas douter, peuvent concerner l'ensemble du réseau.

6. Propositions

Démarche contractuelle

Transformer le contrat d'objectif du CNOUS en contrat quadriennal ou quinquennal

Intégrer le contrat d'objectif du CROUS aux contrats quadriennaux des universités

Préparer un contrat cadre entre le CROUS, les deux universités, les deux villes sièges et la région.
Y associer les conseils généraux disposés à s'y engager.

Missions

Étendre les dispositions de l'accueil personnalisé à l'ensemble des primo-inscrits

Consultation des offres de "boulots étudiants" et saisonniers de l'ANPE sur le site internet du CROUS

Étudier une modification du régime des bourses liées à l'adoption du cursus LMD.
Modification de la circulaire annuelle du CNOUS

Concevoir et animer une politique académique de la vie étudiante

Revoir le fonctionnement du service social
Assurer un suivi des étudiants aidés

Intégrer l'hébergement à la démarche de qualité

Achever ou engager par priorité la rénovation des cités de Grandmont à Tours et des Châtaigniers à Orléans

Rendre librement consultable sur le site internet du CROUS la base des logements privés en ville, incluant progressivement les 6 chefs-lieux de département de l'académie

Unifier le passeport culturel pour l'ensemble de l'académie

Remettre de l'ordre dans la tarification des prestations de

Pilotage

Directeur CNOUS
Directeur DES

Recteur
Directeur du CROUS
Présidents d'universités
Recteur
Directeur du CROUS

Présidents d'universités
Directeur du CROUS

Directeur du CROUS

VP de la CPU
DES
Directeur du CNOUS
Recteur
Présidents d'universités
Directeurs des CROUS
Recteur
Directeur du CROUS
Présidents d'universités
Présidents des exécutifs locaux
DSDEN
Directeur du CROUS

restauration. Supprimer le seuil de 53 € pour le paiement par carte bancaire

Logistiques

Affermir une politique de communication interne et externe qui exprime l'identité de l'établissement et son unité fonctionnelle. Ex : charte graphique. Directeur du CROUS

Revoir la GRH de l'encadrement des services centraux
Évoquer la question en amont avec les directeurs des IRA Directeur du CROUS

Établir une cellule de service social pour les personnels du CROUS Directeur du CROUS

Pour le programme de rénovations et de constructions bâtir une comptabilité de programme en AP et CP, par opération. Cette comptabilité doit relever de l'ordonnateur Directeur du CROUS

Vérifier que le redressement du FDRD ne soit pas artificiel Directeur du CROUS
Agent comptable

Pilotage

Établir un contrôle de gestion fiable et rigoureux. La mission d'évaluation le recommande en priorité de 1^{er} rang. Directeur du CROUS

Compte tenu de la faiblesse du service, la mission propose au CROUS de se rapprocher de l'école supérieure de commerce de Tours. Le CROUS pourrait proposer d'accueillir un ou deux stagiaires de 2^{ème} ou 3^{ème} année, pour construire l'indispensable outil et le système d'information qui l'accompagne et modéliser son fonctionnement. A négocier en valorisant le parcours des étudiants de Sup de Co. Le directeur de l'UG de Sanitas pourrait être utilement associé à cette mission
A intégrer dans la démarche d'évaluation initiée dans la LOLF

Moderniser le fonctionnement de l'administration centrale du CROUS Directeur du CROUS
Directrice adjointe

Réfléchir à la place et au rôle du CLOUS de Tours
Envisager de faire de son directeur, un adjoint Directeur du CROUS
Directeur du CLOUS
Directrice adjointe

Installer un véritable intranet Directeur du CROUS

Moreno.
Jean-Claude MORENO

Tristan CHALON

Tristan CHALON

Jean-Claude RAVAT

Jean-Claude RAVAT

Patrice BRESSON

Patrice BRESSON

Patrice BRESSON

Philippe SAUVANNET

Philippe SAUVANNET

ANNEXES

Annexe 1 :	Liste des personnes rencontrées	80
Annexe 2 :	Les régies.....	82
Annexe : 3	Analyse financière et comptable du CROUS.....	87

LES PERSONNES RENCONTREES.**1 Le CNOUS**

Jacques Soulas	Directeur jusqu'en avril 2005
Bernard Lafay	Directeur à compter de mai 2005
Jean-Pierre Guyet	Directeur-adjoint
Agnès Delorme	Sous-directrice des affaires budgétaires et financières
Françoise Bir	Sous-directrice de la vie étudiante
Alain Devises	Sous-directeur de la contractualisation et des moyens

2 Le CROUS d'Orléans – Tours

Jean-Michel Lacroix	Recteur de l'académie, Chancelier des universités
Catherine Miaux	Directrice du CROUS
Hervé Daigremont	Directeur du CLOUS
Laurence Barrault	Directrice-adjointe du CROUS
Carole Roncière	Agent comptable
M. Gillet	Chef du service budgétaire, financier et du contrôle de gestion
Chantal Rabret-Foulatier	Gestionnaire de l'antenne
Sébastien Boyer	Coordonnateur hébergement et directeur d'unité de gestion
Jean-François Devaux	Coordonnateur restauration et directeur d'UG
Jean-Luc Carpy	Directeur d'UG
Brigitte Guilloreau	Directrice d'UG
Christine Inchauspé	Directrice d'UG
Anne-Marie Joan-Grange	Directrice d'UG
Sylvie Klauth	Directrice d'UG
Edith Magnan	Directrice d'UG
Sébastien Pelletan	Directeur d'UG
Jean-François Malleret	Régisseur adjoint du Lac
Mme Ameziane	Régie Les Châtaigniers
Séverine Glattard	Élue étudiante au C A du CROUS
Sappho Pieper Mea	Élue étudiante de conseil de résidence Grandmont
Fabien Quimpert	Élu étudiant de C R Technopôle
Anna Rosemond	Élue étudiante de C R Technopôle
Adrien Soissons	Élu étudiant de C R Grandmont

3 Les universités et leurs antennes

Michel Lussault	Président de l'université François Rabelais
Jean-Marc Blonsard	Secrétaire général de l'université F R
Sylvie Crochet	Chef du service des relations internationales F R
Nicole fourneau	Service des relations internationales F R
Clothilde Marseault	Vice-présidente étudiante F R
Martine Pelletier	Vice-présidente et chargée de mission à la vie étudiante F R
Jean-Paul Monge	Chargé de mission aux relations internationales F R
Danièle Guillaume	Chef du service des études et de la vie étudiante FR
Alain Verger	Directeur de l'UFR de sciences et techniques F R
Christian Étienne	Directeur de l'IUT de Châteauroux
Jacques Guilly	Directeur de l'IUT de Bourges

Dominique Ropital
M. Marche

Secrétaire Générale de l'IUFM de Châteauroux
Administrateur provisoire de l'ENSI

4 Les services de l'État

M. Michel Talbot

DRAC (*éducation artistique et relations avec l'éducation nationale*)

5 Les collectivités territoriales

Patrick Rihiel	Vice-président chargé de la recherche et de l'enseignement (<i>Conseil Régional</i>)
Marc Nannarone	Directeur enseignement supérieur et recherche (<i>Conseil Régional</i>)
Éric Doligé	Président du Conseil général du Loiret, sénateur
Jean-Pierre Saulnier	Vice-président chargé de l'enseignement (<i>conseil général du Cher</i>)
Roland Chamiot	Maire de Bourges
Jean Germain	Maire de Tours, premier vice-président de la Région
Alain Tanton	1 ^{er} adjoint chargé de l'enseignement à la mairie de Bourges
Jean-Guy Muriel	Directeur de cabinet du député-maire de Chartres
Marie-Christine Lociola	Maire-adjointe de Châteauroux, chargée de l'éducation
Mme Barruel	Adjointe au maire d'Orléans, chargée de l'enseignement

Une régie « restauration », une régie « résidences »

LA REGIE DE RESTAURATION DU LAC

Entretien avec le « régisseur-adjoint » Jean-François MALLERET (le régisseur étant en réunion à Orléans) en présence de l'agent comptable du CROUS.

La régie d'avances et de recettes a été créée le 6 janvier 2004 sur décision de la directrice du CROUS, visée par le contrôle financier le 6 janvier 2004.

Monsieur DEVAUX, APASU, a été nommé le 1 janvier 2004 et astreint à un cautionnement de 6 100 €.

Monsieur MALLERET, SASU, est la véritable « cheville ouvrière » de la régie ; il mériterait, à tout le moins, de percevoir l'indemnité annuelle de 640 €.

L'organisation

La régie du LAC est maintenant regroupée en une seule unité de gestion (regroupant les 12 points de vente de restauration) alors que pendant deux ans il y a eu deux régies ce qui n'était pas le plus rationnel comme organisation.

L'organigramme comprend cinq agents, un poste de SASU vacant vient d'être transformé en poste d'adjoint administratif.

Mr DEVAUX	APASU	
Mr MALLERET	SASU	Régie, informatique et comptabilité
Mme LESCAULT	Adjoint administratif	Ressources humaines
Mme BAZELLE	Adjoint administratif	Caisse, vente, tickets
Mme GAUTHIER	Adjoint administratif	Facturation et gestion des ordonnancements sur ORION

Le coffre fort de la Régie est scellé et la pièce où il est installé sous alarme.

Les documents comptables

Les documents comptables issus du logiciel de comptabilité Régie sont clairs et explicites :

Journal des écritures

Balance journalière

Carnet de situation de la caisse et des disponibilités

Tableau de rapprochement

On peut regretter que le titre de versement mensuel à l'agence comptable soit ressaisi sur une feuille EXCEL, de même que les ventes sur facture ne soient pas interfacées. Enfin les restes à recouvrer sont ressaisis et suivis deux fois : au niveau de la régie et au niveau de l'agence comptable. L'organisation sur ce point est peut-être à revoir.

Les logiciels utilisés

Pour la comptabilité de la régie, il est utilisé le logiciel national ATLAS mais qui n'est pas interfacé avec l'agence comptable principale du CROUS. Toutefois la nouvelle agent comptable a obtenu la possibilité de consultation depuis le 14/06/2005.

Le logiciel SOURCE-LOGICA est utilisé par 4 caissiers et permet les encaissements et le suivi des articles vendus. Les 7 autres caissiers utilisent des caisses traditionnelles non mises en réseau et sans aucune interface. Elles devraient pouvoir être reliées au logiciel SOURCE-LOGICA en septembre 2005.

Le logiciel national ORION est utilisé pour la gestion budgétaire.

Les caissières

Elles ne font l'objet d'aucune nomination, agissent pour le compte du régisseur. Elles disposent d'un fonds de caisse de 50 € à 200 €. Lors de la vérification des reçus dans le coffre-fort du régisseur il a été constaté que deux reçus de 100 € manquaient. Les avances de caisse ne sont restituées que lors d'une longue période de fermeture de la caisse.

Les caisses sont ouvertes du lundi au vendredi. Les recettes de la journée sont enfermées dans le coffre-fort de chaque point de vente. La restitution des recettes est journalière. Les fonds sont transmis tous les matins au régisseur par l'intermédiaire de l'agent chargé des approvisionnements de denrées : « ramassage des troussees ».

Dans chaque trousse se trouve le journal récapitulatif des ventes ainsi que le montant des paiements correspondant généralement en espèces ou en ticket RU sauf pour le restaurant gastronomique de l'AGORA réservé aux personnels qui accepte les chèques et les cartes bancaires.

Le contrôle des caissiers est inexistant, quelques rares contrôles inopinés et surtout le logiciel d'approvisionnements LOGOREST ne permet pas de rapprocher le chiffre d'affaires (les sorties de marchandises) avec les livraisons de marchandises ; on peut sortir par période la valorisation des sorties mais pas les produits fabriqués. De plus les ventes par tickets RU ne font pas l'objet d'un ticket de caisse.

Les stocks ne sont pas « maîtrisés » mais les stocks d'en-cours sont minimisés au maximum.

Il faut noter que le prix de chaque produit est relativement faible.

Les caissiers sont en place depuis longtemps : « il n'y a pas de problème ». C'est justement dans cette situation que les contrôles doivent être accrus.

Les erreurs de caisse sont à la charge du régisseur et elles se produisent dans les deux sens. Il faut signaler que la pratique du pourboire existe notamment à l'AGORA.

Les caissières ne touchent aucune indemnité de caisse !!!!!

La vente de tickets

Il existe deux points de vente de tickets (au Lac : du lundi au jeudi de 11H30 à 13H30 et à l'Anatidée du lundi au vendredi de 11H30 à 13H30). Il existe 7 sortes de tickets. Les tickets sont vendus par carnet de 10 à l'exception du ticket passager vendu à l'unité. La CB n'est acceptée qu'à partir de deux carnets soit 53 €.

La durée de validité des tickets est fixée du 1 août au 31 juillet ce qui entraîne des remboursements et des flux de trésorerie totalement inutiles. On pourrait réfléchir à une période « tampon » en septembre durant laquelle les anciens tickets seraient encore valables.

Cette mesure stricte apparaît totalement inutile dans la mesure où il n'est fait aucun contrôle de l'identité du payeur par tickets.

Il existe un stock de tickets sur chacun des points de vente. Les commandes de réimpression sont effectuées par l'agence comptable. Les tickets font l'objet d'une numérotation ininterrompue par catégorie. Les tickets utilisés sont immédiatement poinçonnés mais ne font pas l'objet d'une émission de tickets de caisse ; de même il n'y a pas de procès-verbal de destruction des tickets utilisés.

On ne peut qu'approuver le projet de « monétique » CROUS-UNIVERSITE qui mettrait un terme à cette comptabilité ticket. A noter que le projet comporte deux versions : une carte unique CROUS-Université ou une carte propre au CROUS.

La vente sur factures

Pour des repas « exceptionnels » majoritairement à des clients institutionnels, il est établi des factures par la régie. Ces factures sont faites sur EXCEL et les paiements sont à effectuer au régisseur qui par voie de conséquence tient l'état des restes à recouvrer.

Les dépenses de la Régie

Elles ne se font qu'en un seul point au restaurant le Lac. Ce sont essentiellement les remboursements de tickets, les frais bancaires de tenue de compte CCP, les frais de timbres et des menues dépenses. A noter la dépense de la vignette automobile.

La tenue des comptes

Les comptes utilisés dans la comptabilité du régisseur comme de l'agent comptable sont conformes à la réglementation et permettent un contrôle aisé des opérations.

Les vérifications effectuées à la date du jour de la visite n'ont pas fait apparaître d'anomalies :

Rapprochement des comptes CCP et Trésor

Caisse

États de solde des comptes de tiers et de trésorerie

Le montant des opérations de recettes de la Régie en 2004 s'est élevé à 1 552 220 € et le montant des dépenses à 16 600 €.

Il faut noter que le compte fait l'objet d'une rémunération dans le cadre d'une convention avec la TG qui n'a pas été produite à la mission d'inspection.

Le compte CCP est utilisé pour les remises d'espèces par facilité compte tenu de la proximité du centre La Source.

Les remises à l'agent comptable se font toutes les fins de mois ou en cours de mois si le montant de l'encaisse maximum est atteint.

Toutes les fins de mois, il est remis à l'agent comptable :

La balance mensuelle soldée

La balance mensuelle non soldée

Le rapprochement bancaire

Le carnet de caisse

La liste des encaissements attendus

Les originaux de dépenses avec les bordereaux

Un état récapitulatif des recettes

Un état de vente des tickets et un état des stocks de tickets

CONCLUSION

Le régisseur (absent) a donné délégation à son adjoint, sérieux et compétent. La tenue de la régie est faite selon la réglementation et au mieux de ce qui peut être fait compte tenu des deux points noirs que constituent :

Les logiciels inadaptés

L'absence de moyens de paiement « monétique »

Si les relations régisseur-agent comptable du CROUS font l'objet d'un grand souci de vérification en revanche les relations régisseur – caissières repose sur le principe de la confiance ce qui compte tenu des sommes manipulées n'est pas sans risque.

LA REGIE DE RESIDENCES « LES CHATAIGNIERS »

Entretien avec le régisseur M. Jean-Luc CARPY en présence de l'agent comptable du CROUS

La régie d'avances et de recettes - accueil des résidents n°13, unité de gestion, a été créée le 1^{er} janvier 2002 sur décision de la directrice du CROUS, mais visée par le contrôleur financier le 28 décembre 2001.

Monsieur CARPY, AASU a été nommé le 01 septembre 2002. Il est astreint à un cautionnement de 6 900 € depuis le 1^{er} mars 2005, toutefois les documents présentés font toujours référence à un montant de 6 100 € (qui date de 2002) et doivent être actualisés.

L'organisation

L'organigramme comporte trois agents en sus du directeur/régisseur :

- Mr LE RUMEUR Adjoint administratif → "Régisseur suppléant", mais qui exerce cette fonction sans arrêté de nomination
- Mme AMEZIANE Agent contractuel → Gestion du logiciel d'hébergement Heberg 2
- Mme CELESTE-SIMIC Agent administratif → Facturation et encaissements

Ce dernier agent est en congé de longue maladie ce qui perturbe notablement le fonctionnement du service.

Trois résidences sont rattachées :
Les Châtaigniers (330 logements)
Les Magnolias (220 logements)
Les Charmes (220 logements)

Le coffre fort de la régie est scellé et n'est pas à la vue du public

Les documents comptables

Journal des écritures
Dernière balance comptable
Carnet de situation de caisse

Le journal des "affectations" présente une divergence comptable qui n'a pu être expliquée par le régisseur pour un montant de 23 000 €. Le logiciel national d'application *Heberg 2* concerne l'ensemble des régies, néanmoins en l'espèce il, y a deux bases l'une pour Les Magnolias et Les Châtaigniers l'autre pour Les Charmes, ce qui peut paraître comme une source de complication inutile en terme de gestion.

Le carnet de situation de caisse présentait une inexactitude au vu du rapprochement effectué avec la somme en caisse, soit un déficit de **38,29 €**: 3 252,74 € inscrits pour 3 214,45 € constatés.

Le fonctionnement de la régie

Les tâches de gestion consistent dans le recouvrement et le suivi des encaissements, des remboursements de dépôt de garantie et en "menues dépenses" (timbres et carburant pour véhicule de service, pour l'essentiel) à assurer.

Le loyer d'un logement (T1, T1 bis, T2 pour une, deux ou plusieurs personnes, de 18 à 36 m²) se décompose en trois parties : une première partie constitue le loyer proprement dit, puis un complément de loyer doit être acquitté et enfin des charges complètent le dispositif.

Exemple, Les Charmes (prix intermédiaire entre les Châtaigniers et les Magnolias).

2004/2005	Loyer principal	Charges	Compl. loyer	Total €
T1	222,36	55,77	27,29	305,42
T1 bis	176,94	48,16	22,71	247,81
T2	211,17	48,16	22,71	282,04

Les tarifs sont votés chaque année en conseil d'administration du CROUS.

La liste des attributaires de logements est fournie par le service du Dossier Social Etudiant, gestion par la régie avec le système informatique AGLAE.

Le dossier instruit, une caution solidaire est demandée. Lorsque le dossier est complet il est procédé à l'entrée dans le logement et un état des lieux est alors effectué par les ouvriers d'entretien.

Le taux de remplissage moyen est de l'ordre de 93 % pendant l'année scolaire (9 mois) pour Les Magnolias et de 97 % pour Les Charmes (moins de T1 bis qui se louent plus difficilement), il n'est que de 90 % sur les Châtaigniers, mais pour 10 mois, y compris septembre, en effet, les résidents étrangers affectés pour la plupart dans cette résidence demeurant plus longtemps. Le « contrôle » des « occupants » est exercé par les « veilleurs de nuit ».

Pour le paiement mensuel des loyers par les résidents la date du 10 correspond à la limite d'acquiescement. La régie accepte les versements en espèces, par carte bancaire, ou encore par chèque (compte ouvert auprès du Trésor public).

Les locataires qui n'ont pas de caution solidaire paient à l'année 1 250 €. Ces sommes sont enregistrées en « anticipations dans le logiciel qui les « mouline » chaque mois.

Le contentieux

Il est à noter une somme relativement importante d'impayés par chèques s'élevant à **13 500 €** à l'heure actuelle. Autre sujet de préoccupation, les loyers impayés au contentieux pour un montant de **24 000 €** non recouverts.

Le passage au contentieux s'effectue au bout de trois mois, une lettre de rappel est faite par le régisseur au locataire puis à la « caution solidaire ». En cas d'insuccès, le traitement est assuré par l'agence comptable du CROUS (prise en charge au compte 416) qui effectue les états exécutoires et les envois d'huissiers.

CONCLUSION

Une régie qui fonctionne au « rythme » de ses clients qui n'apparaissent pas comme faisant partie des milieux les plus aisés. → Beaucoup d'impayés et un contrôle des occupations pour le moins « laxiste ». Les Châtaigniers apparaissent comme la résidence "sociale" du CROUS.

Les chambres comme les locaux de la régie sont d'un autre temps et mériteraient une rénovation urgente.

L'analyse financière, comptable et budgétaire du CROUS

Examen des comptes financiers de 1999 à 2004

Les documents budgétaires et l'exécution budgétaire

Conformes à la réglementation, ils ne sont accompagnés que d'une analyse ponctuelle au mieux comparative à l'année précédente. Les tableaux retracent quelques évolutions sur les dernières années.

Un effort d'analyse a été fait avec le compte financier 2004 mais on peut regretter l'absence de documents par secteur voire par site.

Chaque année, le taux d'exécution des dépenses et des recettes est proche de 95 % montrant une bonne sincérité budgétaire et un bon respect des autorisations budgétaires.

Le chiffre d'affaires et les ressources propres

Le chiffre d'affaires depuis 2000 stagne. Les légères augmentations correspondent plus à des augmentations de tarifs des restaurants ou des loyers qu'à une augmentation des prestations réalisées. En 2002, l'activité des restaurants universitaires en nette diminution avait été plus ou moins compensée par une valorisation conséquente des subventions de l'État.

Les ressources semblent être stabilisées mais la politique de prélèvement sur les réserves ne peut être basée que sur des excédents prévisibles.

Les revenus financiers ont fortement diminué en raison de la baisse de la rentabilité des placements.

La restauration

La restauration représente à peine un tiers des ressources propres. La fréquentation est fluctuante selon les années mais globalement stagnante voire en léger recul sur les dernières années. Après avoir augmenté en 2003 pour revenir au niveau de 2000, la restauration stagne en 2004.

L'hébergement

En maintenant un fort taux d'occupation et en l'absence de nouveaux logements voire même en raison de la diminution due aux opérations de restructuration, le CROUS d'Orléans à un chiffre d'affaires qui stagne.

Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel sont en augmentation constante et régulière à effectif constant (392 agents titulaires (301 ouvriers + 91 administratifs) et absorbe toute augmentation de ressources notamment sous l'effet de l'évolution vers des échelles supérieures.

Une maîtrise momentanée a eu lieu avec la fin des CES et CEC mais la hausse a repris avec le recours à des CDD.

En 2002, la hausse a été de 3,26 % ce qui représentait de 1998 à 2002 une hausse de 8,3 %

L'investissement

Les variations des masses budgétaires sur les dernières années sont liées essentiellement aux opérations d'investissement. Ces opérations portent majoritairement sur les réhabilitations des cités universitaires.

Les investissements restent très majoritairement subventionnés.

Sur 5 ans de 2000 à 2004 le financement des investissements se répartit ainsi :

	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Ressources propres</i>	2 666 997	1 844 736	2 276 389	5 961 682	2 517 014
<i>Subventions</i>	1 416 609	739 860	1 173 000	1 086 020	4 467 111

En 2004, les ressources en capital ont été constituées de la capacité d'autofinancement pour 605 238 €, de subventions d'investissement pour 4 980 762 € (dont 2 695 862 € du CNOUS, 304 900 de la municipalité de Bourges et de 1 980 000 € du CPER).

En 2005, le financement des projets 2 869 504 € est réalisé par les ressources propres pour 1 112 055 €, les subventions pour 1 757 449 € (dont 1 605 000 € du CNOUS, 152 449 € du conseil général du Cher) mais aussi sur 600 000 € d'emprunt.

Les résultats comptables

Au CF 2000, le fonds de roulement diminue suite à un déficit de la section d'investissement en raison d'une baisse des subventions de la contractualisation.

A compter de 2001, le fonds de roulement reste stable autour de 8 millions d'euros. Les marges de manœuvre financières se réduisent face à une relative stagnation de l'activité et des charges de fonctionnement fixes.

Depuis 2000, la capacité d'autofinancement est régulièrement en baisse et le résultat du fonctionnement nettement insuffisant.

Le budget 2005

Le budget 2005 a été établi dans le cadre de la préparation de la LOLF avec des objectifs prioritaires fixés sur les cinq prochaines années :

Restructuration de la totalité des cités universitaires et recherche de nouvelles structures

Amélioration de l'offre et l'accueil en restauration

Développement des activités culturelles et sportives

Amélioration de la formation des personnels

Développement de la monétique et du réseau extra et inter – net

Les créances contentieuses

Elles ont été régulièrement en hausse sur les dernières années mais semblent se stabiliser. Elles avaient augmenté de 10 % de 1996 à 2001 ;

C/416 du compte financier						
1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
133 104	142 180	160 684	164 824	135 127	143 315	135 580

**TABLEAU N°1
GENERALITES**

CROUS	
Académie	ORLEANS
Département	
Adresse	17 avenue Dauphine 45072 Orléans Cedex
Téléphone	02.38.22.61.61
Nom du Directeur	
Date du contrôle	

PRECEDENTES VISITES DE L'IGAENR	
Date	
Par	
Date	
Par	
Date de la dernière vérification du Trésor	

COUR DES COMPTES	
Année du dernier compte financier approuvé par le conseil d'administration du CROUS	2004
Année du dernier compte financier transmis à la CRC	2004
Date de transmission à la Chambre Régionale des Comptes	
Année du dernier quitus	

L'AGENT COMPTABLE	
Nom	RONCIERE Carole
Grade	APASU
Date de nomination dans l'établissement	1-avr-05
Date du PV d'installation	07/04/2005
Montant du cautionnement	152 100,00
N° de l'Extrait de cautionnement	
Date de la prestation de serment	
Assurance personnelle	Oui

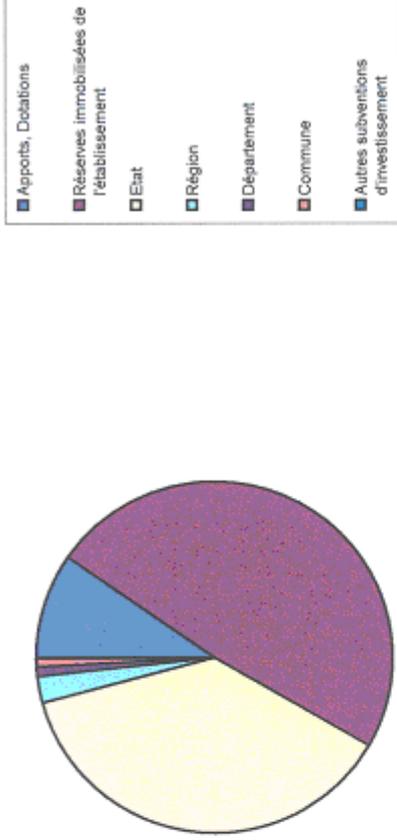
ADJONCTION DE SERVICE	
Date de nomination	NON
Quelle adjonction ?	
Date d'installation	

EFFECTIF DE L'AGENCE COMPTABLE PRINCIPALE	
Nombre (y compris l'agent comptable)	6
Catégorie A	2
Catégorie B	1
Catégorie C	3

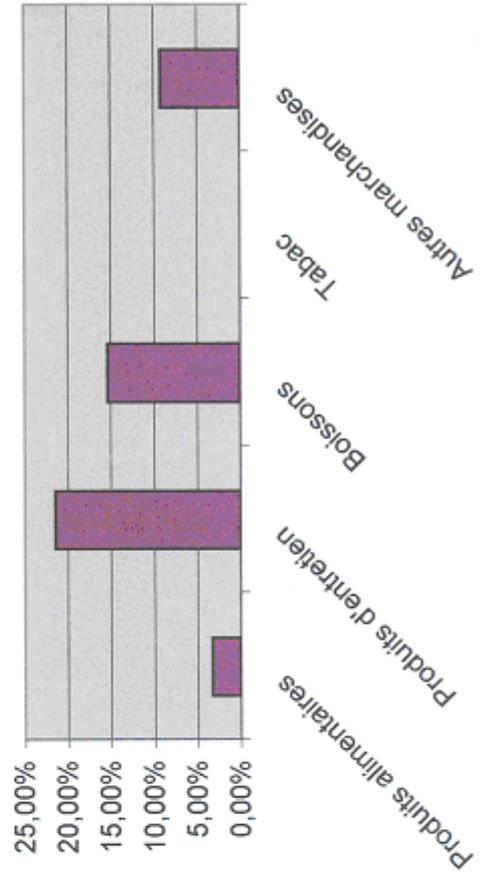
TABLEAU N°12

Vérifications administratives										Données comptables			
N°	LIEU	Date de création de la règle A	Date de création de la règle R	Nom du régisseur	A R AR*	Date de nomination	Date d'installation	Montant du cautionnement	Avances			Recettes	
									avance de base	avance maximum	recette maximum	recette 2004	
1	CLOUS	01/01/2002		CARTIER Dominique	AR	04/09/2000		3 800	25 000	114 338	1 992		
2	RU GRANDMONT	06/01/2004		INCHAUSPE Christine	AR	01/09/2003		5 300	3 400	186 000	653 340		
3	RU LE LAC	06/01/2004	06/01/2004	DEVAUX Jean-François	AR	01/01/2004		6 100	3 500	160 000	1 569 047		
4	RU SANITAS	20/12/2002		PELLETANT Sébastien	AR	09/11/2004		5 300	1 100	90 000	657 156		
5	RU BOURGES	06/01/2004		DAGOIS-CHAMBELLON Sabrina	AR	01/09/2003		6 100	5 000	68 500	848 235		
6	RU ST SYMPHORIEN	01/01/2002		JOAN-GRANGE Anne-Marie	AR	09/09/2003		6 100	5 000	145 000	1 124 213		
7	CU CHARTRES	20/12/2002		FAURE Marie-Cécile	AR	01/01/2003		5 300	8 400	12 900	512 730		
8	VIE DE L'ETUDIANT	06/01/2004		CORRE Valérie	AR	16/09/2003		3 800	10 000	76 000	45 684		
9	CU INDIEN	20/12/2002		SAUTEREAU Colette	AR	01/03/2005		6 900	28 300	48 300	2 667 882		
10	CU SANITAS	13/10/1993		GUILLEREAU Brigitte	AR	01/09/1998		6 100	15 700	83 847	1 208 089		
11	CU CHATAIGNIERS	01/01/2002		CARPY Jean-Luc	AR	01/09/2002		6 900	34 000	129 582	1 748 570		
12	CU GRANDMONT	01/01/2002		BOYER Sébastien	AR	19/09/2003		6 900	15 400	160 071	2 215 958		
13	CU TECHNOPOLE	26/10/1993		MAGNAN Edith	AR	01/01/1995		6 900	19 300	27 000	1 663 367		
14	CU BLOIS	01/01/2002		DANIEL Jean-Marc	AR	01/09/2002		5 300	7 600	53 357	655 343		
15	CHATEAUROUX	01/01/2002		RABRET-FOULATIER Chantal	AR	01/09/1998		5 300	3 000	99 091	579 731		
16	DESSAUX	01/01/2002		KLAUTH Sophie	AR	01/09/1999		5 300	5 500	16 500	504 432		
17													
18													
19													
20													
*													
A	Avances												
R	Recettes												
AR	Avances-Recettes												

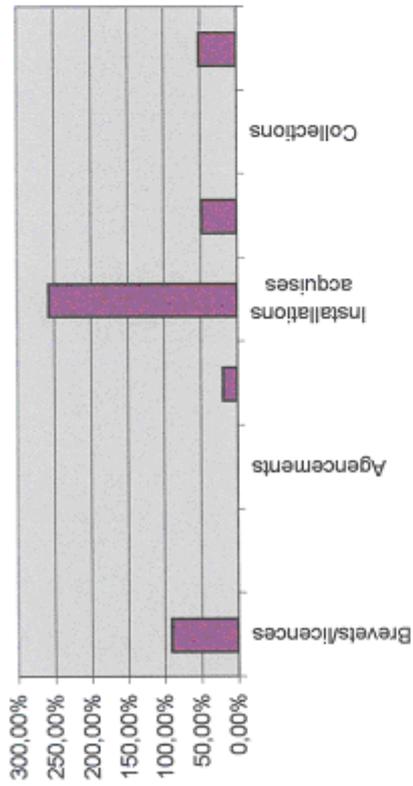
Origine des financements



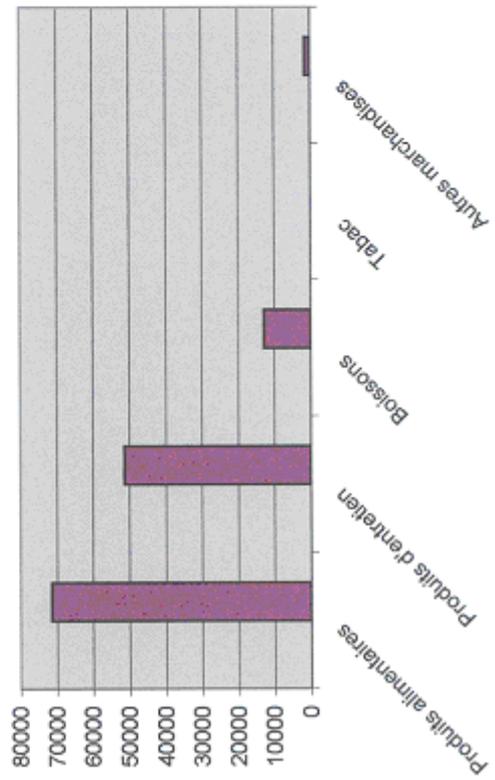
Taux de stockage : rapport stocks/ achats



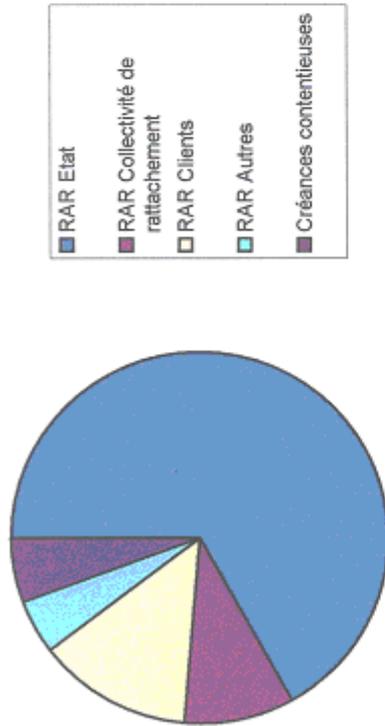
Vieillessement du patrimoine



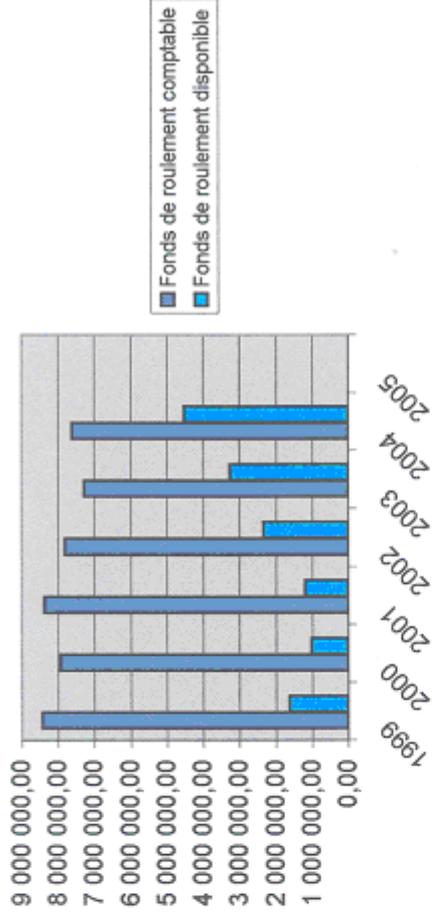
Répartition des stocks



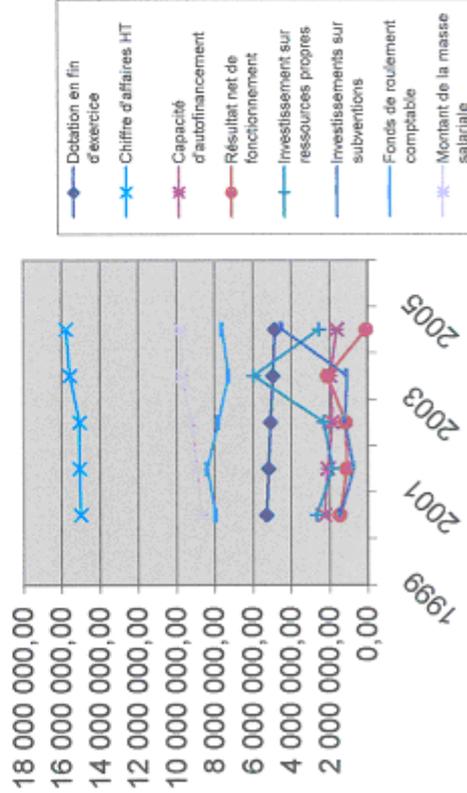
Répartition des restes à recouvrer



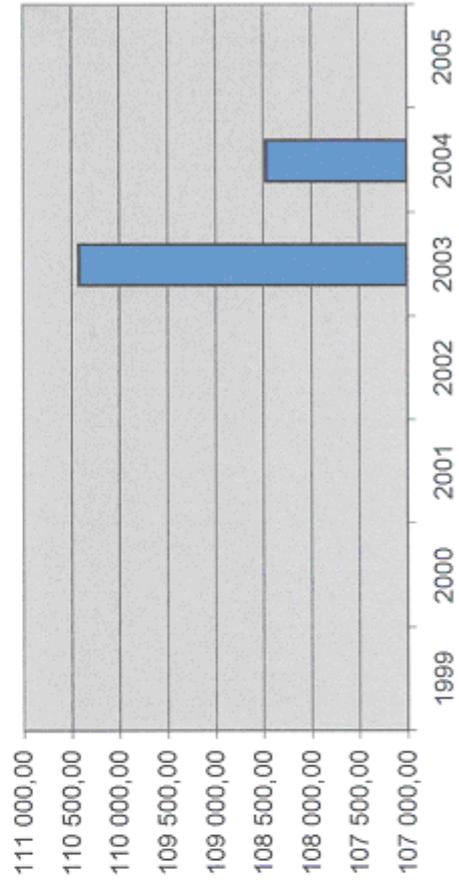
Evolution des fonds de roulement



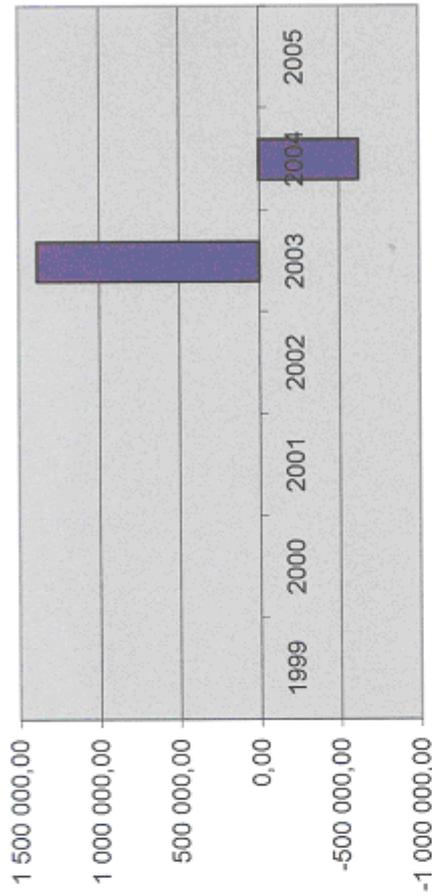
Evolution des résultats de l'établissement



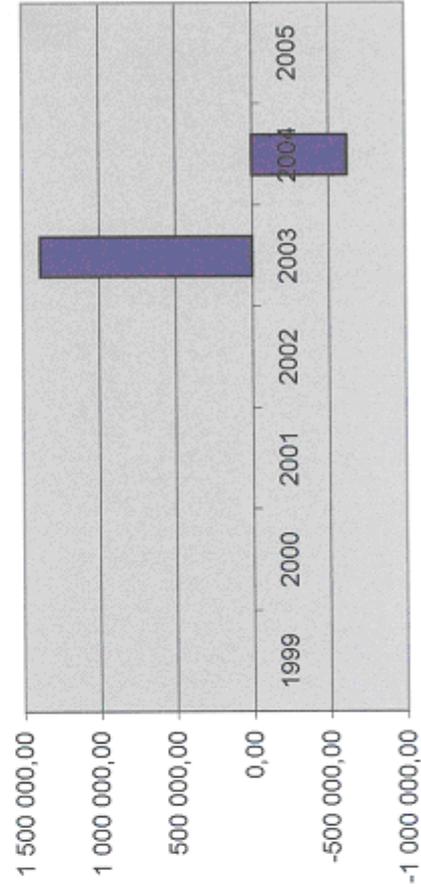
Evolution de la marge commerciale



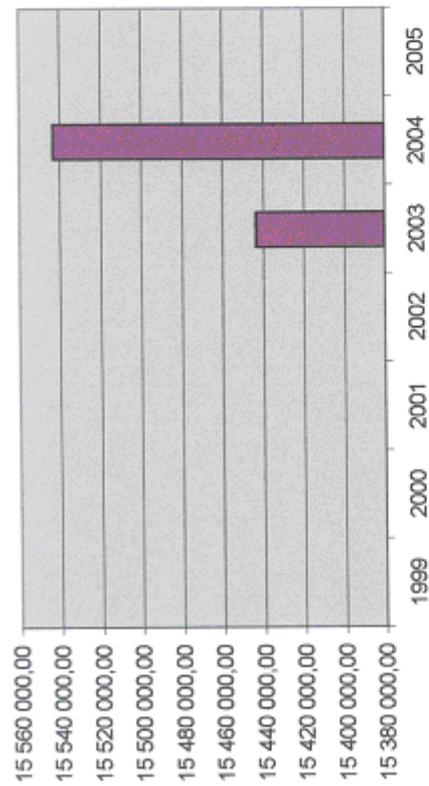
Evolution du résultat d'exploitation



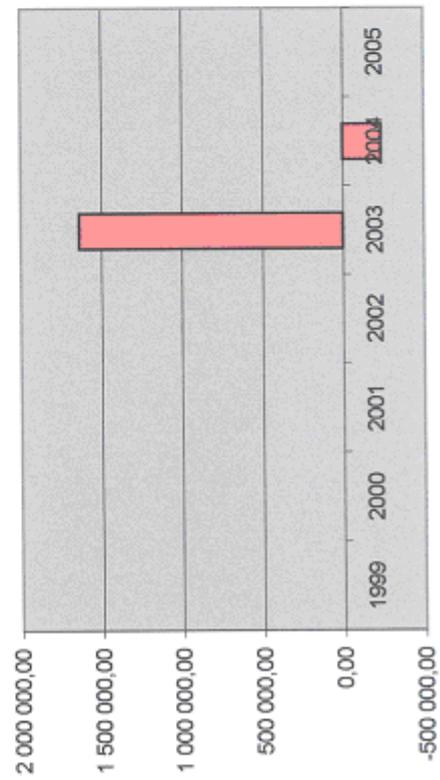
Evolution du résultat d'exploitation



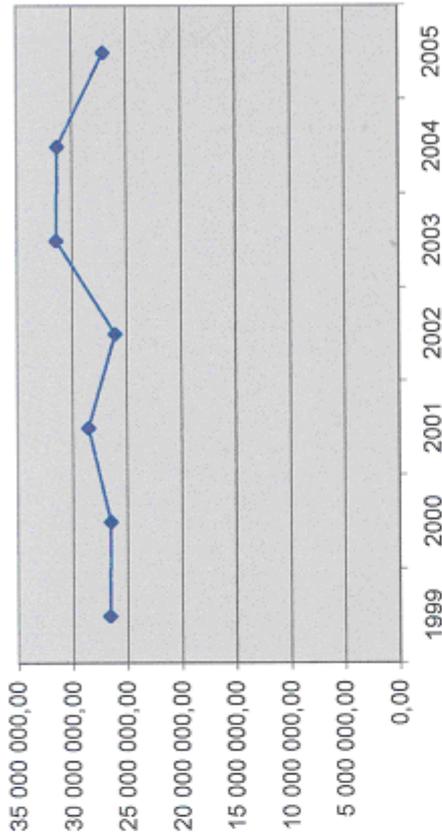
Evolution de la production de l'exercice



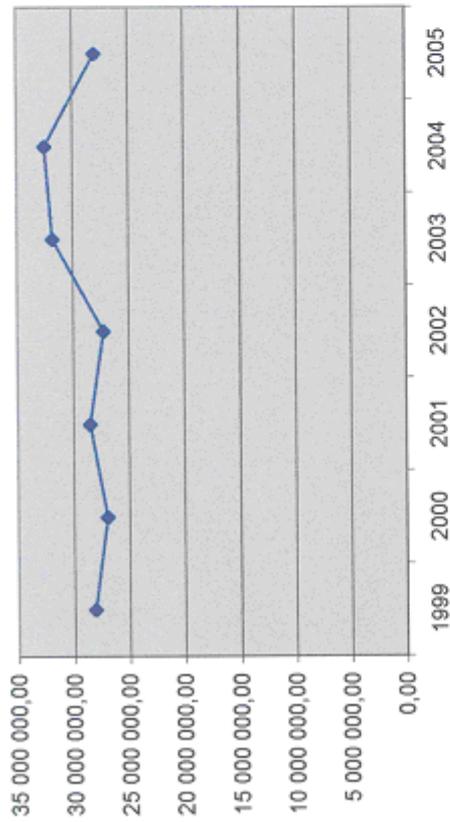
Evolution du résultat courant



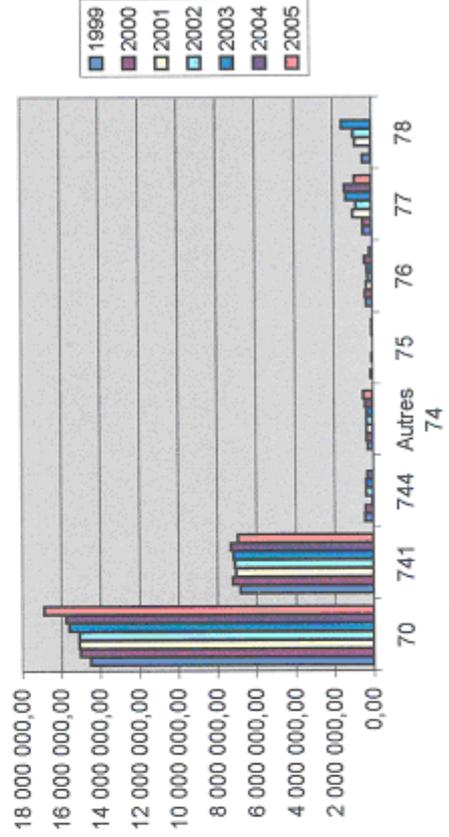
Evolution des recettes totales



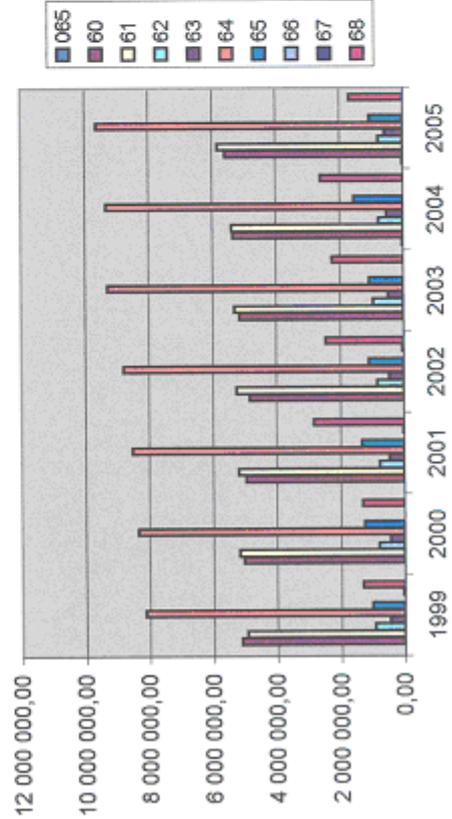
Evolution des dépenses totales



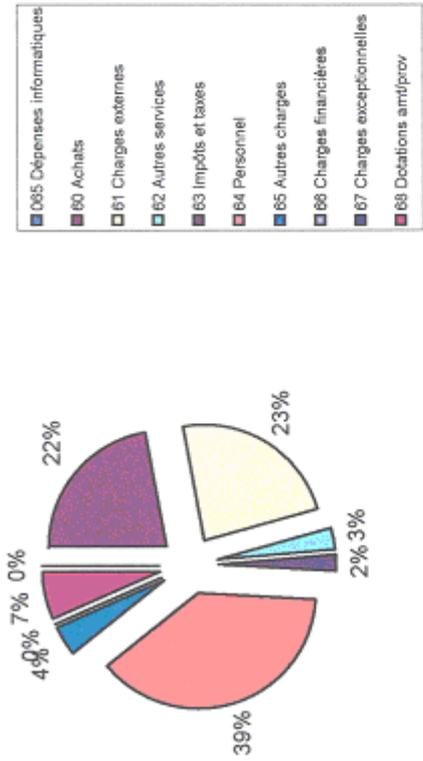
Evolution des recettes par chapitre



Evolution des dépenses par chapitre du fonctionnement

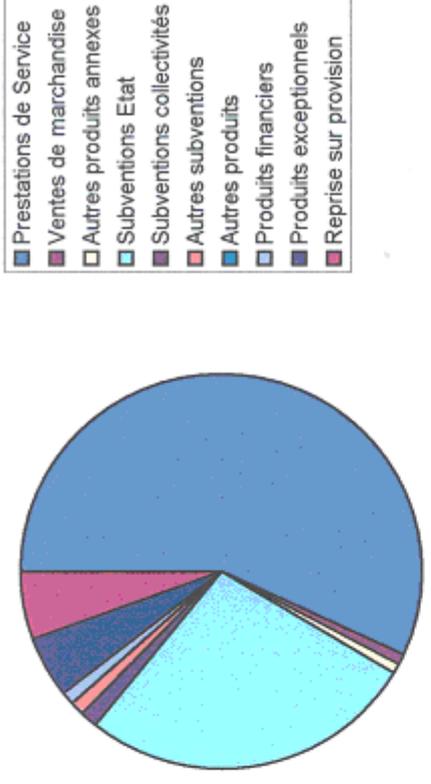


Répartition du Budget en cours - Fonctionnement



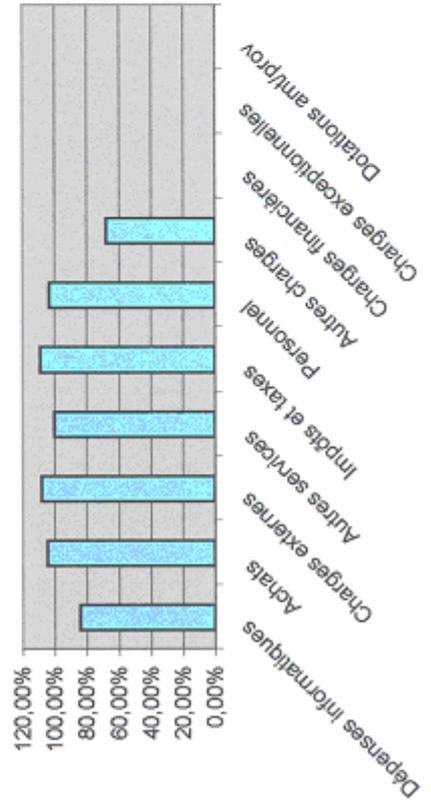
- 005 Dépenses informatiques
- 60 Achats
- 61 Charges externes
- 62 Autres services
- 63 Impôts et taxes
- 64 Personnel
- 65 Autres charges
- 66 Charges financières
- 67 Charges exceptionnelles
- 68 Dotations amprov

Répartition du Budget Primair - Budget en cours



- Prestations de Service
- Ventes de marchandise
- Autres produits annexes
- Subventions Etat
- Subventions collectivités
- Autres subventions
- Autres produits
- Produits financiers
- Produits exceptionnels
- Reprise sur provision

Sincérité de la section de fonctionnement - Rapport BP/CF précédent



Sincérité de la section de fonctionnement - Rapport BP/CF précédent

