

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon

Rapport d'observations définitives en date du 5 mars 2010

C.R.O.U.S. de Montpellier - HERAULT

Exercices 2000 et suivants

**Délibérations de la chambre : 15 octobre 2009 (observations provisoires)
19 janvier 2010 (observations définitives)**

**Réponses aux observations provisoires : ordonnateur le
23 novembre 2009.**

**Réponses aux observations définitives : ancien ordonnateur le
23 février 2010.**

Document devenu communicable le 27 avril 2010

Rapport d'observations définitives n° 106/144 du 5 mars 2010

CENTRE REGIONAL DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES ET SCOLAIRES DE MONTPELLIER

Exercices 2000 et suivants

S O M M A I R E

| | |
|--|-----------|
| PREAMBULE | 2 |
| 1. PRESENTATION | 2 |
| 1.1. Le cadre général | 2 |
| 1.2. Le CROUS de Montpellier..... | 2 |
| 1.2.1. Organisation | 2 |
| 1.2.2. Activité | 3 |
| 2. SITUATION FINANCIERE | 4 |
| 2.1. Le fonctionnement courant et la formation de l'autofinancement | 4 |
| 2.1.1. Les produits | 4 |
| 2.1.2. Les charges | 6 |
| 2.1.3. Le résultat comptable et la capacité d'autofinancement | 7 |
| 2.2. La structure financière du CROUS..... | 8 |
| 2.2.1. Evolution de la structure du bilan | 8 |
| 2.2.2. Les dépenses d'investissement et leur financement..... | 8 |
| 2.2.3. L'équilibre financier : le fond de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie | 9 |
| Conclusion..... | 10 |
| 3. LES CONVENTIONS AVEC LES ORGANISMES CONSTRUCTEURS ET LES BAILLEURS SOCIAUX | 10 |
| 3.1. Le cadre contractuel : les deux formes de convention..... | 10 |
| 3.1.1. Les locations simples | 10 |
| 3.1.2. Les nouveaux programmes..... | 11 |
| 3.2. Les insuffisances des clauses conventionnelles du dispositif « nouveaux programmes » | 12 |
| 3.2.1. La charge des travaux d'entretien et la gestion des provisions pour grosses réparations .. | 12 |
| 3.2.2. Les éléments et informations à fournir au preneur..... | 12 |
| 3.3. Les dépassements du coût prévisionnel des « nouveaux programmes » et l'incidence sur la redevance due par le CROUS..... | 13 |

Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion du Centre Régional des Œuvres Universitaires et Scolaires de Montpellier sur les exercices 2000 et suivants.

PREAMBULE

En vertu des arrêtés du premier président de la Cour des comptes en date des 30 juin 1995, 29 juin 1999, 17 janvier 2003 et 13 octobre 2006 relatifs au jugement des comptes de certaines catégories d'établissements publics nationaux, la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon est compétente pour procéder à l'examen de la gestion du centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) de Montpellier.

1. PRESENTATION

1.1. Le cadre général

Le CROUS est un établissement public national à caractère administratif régi par la loi n°55-425 du 16 avril 1955 modifiée et par le décret n°87-155 du 5 mars 1987 modifié relatif aux missions et organisations des œuvres universitaires¹.

Placé sous tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur par l'intermédiaire du Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires (CNOUS) qui exerce le contrôle de sa gestion, il est soumis au contrôle financier décentralisé du trésorier-payeur régional.

Ses missions sont principalement l'hébergement, la restauration et la gestion des bourses, mais il assure également un rôle en matières sociale et culturelle.

Une réforme des œuvres universitaires est en projet, dans le prolongement de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) et de la loi de programme pour la recherche du 18 avril créant les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES).

1.2. Le CROUS de Montpellier

1.2.1. Organisation

Le conseil d'administration du CROUS de Montpellier, présidé par le recteur de l'Académie, se réunit environ 3 fois par an. Il comprend à ce jour 27 membres titulaires qui se répartissent en représentants des étudiants, du personnel, de l'Etat, de la région, des communautés d'agglomérations, d'établissements d'enseignement supérieur, auxquels il faut ajouter des personnalités extérieures.

Le directeur est ordonnateur des recettes et des dépenses du CROUS. Il prépare, exécute les délibérations du conseil d'administration et assure le fonctionnement des services. Il est assisté d'un

¹ Ainsi que par les articles L. 822-1 et suivants du code de l'Education.

directeur adjoint et de directeurs d'unités de gestion qui sont à la tête des cités et des restaurants universitaires.

Le siège et les services centraux du CROUS sont situés à Montpellier, et des unités extérieures sont implantées dans les cités et les restaurants universitaires, à Montpellier, Nîmes et Perpignan.

Le CROUS emploie un peu moins de 600 personnes se répartissant en personnels administratifs, fonctionnaires d'Etat au nombre d'environ 120 depuis 2004, et ouvriers, agents non titulaires de l'Etat et contractuels de droit public au nombre de 465 depuis 2006.

1.2.2. Activité

Aux termes des éléments communiqués par le CROUS, l'académie comptait 84 017 étudiants à la rentrée universitaire 2007-2008, en baisse par rapport à la rentrée précédente 2006-2007 (86 468) et surtout par rapport aux années antérieures 2002-2003, 2003-2004 et 2004-2005, avec de 87 000 à plus de 88 000 étudiants. L'université Montpellier III et l'IUFM enregistrent les plus fortes baisses, de l'ordre de 23 %.

Sur le plan de la capacité d'hébergement, le CROUS proposait au 31 décembre 2007 près de 9 000 logements (chambres, studios, T1 ou au-delà), principalement situés à Montpellier (plus de 7 000) et composés à 66 % de logements en cités.

En janvier 2009, après la mise en service de deux nouvelles résidences en 2008, le parc immobilier se répartit ainsi :

- 8 cités universitaires (soit environ 6 000 logements) : 6 à Montpellier, 1 à Nîmes, et 1 à Perpignan,
- 26 résidences universitaires (soit 3 401 logements) : 16 à Montpellier, 2 à Nîmes, et 8 à Perpignan.

Les principaux partenaires contractuels du CROUS, en tant qu'organismes constructeurs et bailleurs sociaux, sont l'office public de l'habitat (OPH) « ACM » à Montpellier (pour 11 résidences sur les 16) et les OPH de Perpignan et des Pyrénées-Orientales pour les 8 résidences de Perpignan.

Le taux d'occupation des cités est en moyenne de 93 % sur 10 mois, en baisse de 2 % du fait du changement de la période de référence, désormais du 15 septembre au 15 juin (Source : rapport d'activité 2007).

Le taux d'occupation moyen annuel en résidences conventionnées est quant à lui de 95 %, en raison principalement de l'attractivité de certaines résidences.

Sur le plan de la restauration, le CROUS gère 7 restaurants universitaires (4 à Montpellier, 2 à Nîmes et 1 à Perpignan) et 19 cafétérias ou brasseries (9 à Montpellier, 5 à Nîmes, 5 à Perpignan).

2. SITUATION FINANCIERE

2.1. Le fonctionnement courant et la formation de l'autofinancement

2.1.1. Les produits

| (en euros) | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Total des produits : (source : compte financier) | 29 712 325 | 31 249 312 | 32 813 659 | 35 114 380 | 37 754 619 | 40 048 380 | 42 197 061 | 44 276 876 |
| DONT : produits de l'activité (70) : | 17 262 742 | 18 161 093 | 18 808 520 | 19 840 518 | 22 147 676 | 23 312 208 | 25 588 706 | 26 754 261 |
| -loyers des logements (7063) | 11 181 160 | 11 962 521 | 12 405 094 | 12 930 382 | 15 233 661 | 16 056 480 | 18 043 375 | 19 112 490 |
| -restauration (7064) | 5 242 323 | 5 173 277 | 5 366 489 | 5 483 385 | 5 650 437 | 5 775 828 | 5 939 093 | 5 955 477 |
| -activités culturelles (7062) | 8 441 | 90 256 | 201 666 | 324 347 | 391 199 | 364 644 | 345 535 | 311 925 |
| -autres prestations (7068- 707-708) | 830 818 | 934 646 | 835 260 | 1 102 097 | 872 379 | 1 115 257 | 1 260 703 | 1 374 369 |
| Subventions (74) | 11 256 619 | 11 693 358 | 11 774 867 | 12 935 100 | 13 499 236 | 13 912 354 | 13 730 523 | 13 690 436 |
| Travaux en régie (72) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 118 007 | 86 512 | 78 465 |
| Produits financiers (76) | 141 449 | 188 194 | 86 384 | 54 858 | 65 245 | 82 497 | 96 215 | 127 408 |
| <i>(recettes d'ordre :)</i> | | | | | | | | |
| Neutralisation des amort. (776) | 517 915 | 522 336 | 522 336 | 522 336 | 665 658 | 665 658 | 665 658 | 665 658 |
| Quote-part de sub. d'inv. transférée (777) | 526 123 | 673 820 | 805 658 | 924 243 | 1 120 823 | 1 512 250 | 1 541 295 | 2 035 864 |
| Reprise sur provisions (78) | 0 | 0 | 0 | 600 000 | 0 | 75 000 | 320 000 | 847 456 |

Sur la période 2000-2007, les recettes totales ont progressé de 49 %, les augmentations annuelles se situant entre 2 % pour le minimum (comme en 1999 et 2000) et 7 % (en 2003 et 2004).

Les principales recettes en 2007 sont constituées à 43 % de recettes d'hébergement, 32 % de produits de subventions et 13 % de recettes de restauration, répartition quasi identique en 2006. En revanche, les années antérieures, la part des subventions et des recettes de restauration était légèrement supérieure.

En 2007, les produits de gestion d'hébergement et de restauration représentent donc 56 % des recettes totales (y compris les mouvements d'ordre).

Le chiffre d'affaires, constitué de ces recettes d'hébergement et de restauration, ainsi que des autres prestations du compte 70 « Prestations de services », est en constante progression, essentiellement du fait des produits d'hébergement, et il se situe très largement dans la moyenne nationale des CROUS d'importance similaire.

Les produits d'hébergements ont dans l'ensemble augmenté plus vite que le total des recettes de fonctionnement (de 4 % et jusqu'à 18 %). Cette progression importante résulte, outre de l'augmentation normale des tarifs, de l'extension du parc immobilier ainsi que de sa rénovation, qui engendre une hausse des loyers.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : CROUS de Montpellier*

Cette progression s'explique aussi par l'amélioration du niveau de confort depuis 10 ans, le déplaçonnement de l'Allocation de Logement Social², l'augmentation du nombre de logements conventionnés et la maîtrise des dépenses de viabilisation (énergie...).

Les produits issus de la restauration universitaire sont également en progression, à l'exception de l'exercice 2001, mais dans une bien moindre mesure (de 2 à 3 % environ) ; il en est de même pour les subventions de fonctionnement, qui diminuent même légèrement en 2006 et 2007.

Si les recettes de restauration augmentent sensiblement ou restent stables sur la période, les coûts de cette activité (prix des denrées, charges des personnels ouvriers, frais généraux, viabilisation et amortissements) progressent plus vite. Ainsi, le taux de couverture des coûts par les produits passe de 59 % environ en 2005 et 2006 à 56,71 % en 2007 (les moyennes nationales 2005 et 2006 se situant à 63 % environ).

Le prix de revient moyen par repas était de 5 € en 2006.

En dépit d'efforts de gestion, tels que la diminution des coûts des marchandises et de viabilisation, le prix de revient moyen d'un repas représente 5,15 € en 2007 et 5,03 euros en 2008, malgré un objectif de maintien à 5 €.

Les résultats cumulés de la restauration entre 2004 et mai 2007 montrent une baisse de 11 % sur l'ensemble du CROUS et ce malgré les ouvertures de plusieurs cafétérias dans les établissements d'enseignement supérieur. Selon le CROUS, « *cette baisse est principalement imputable aux mauvais résultats des trois plus gros restaurants universitaires de Montpellier. Elle peut s'expliquer en partie par la mise en place effective de la semestrialisation³ avec un raccourcissement du calendrier universitaire impliquant des résultats entièrement liés aux périodes septembre mi-décembre et février-avril. Les investissements faits au restaurant Vert Bois et la redéfinition d'une offre ambitieuse et plus complète au restaurant Triolet doivent permettre de relancer la restauration sur les gros pôles* ».

Dans sa réponse, le directeur précise que les données de restauration de l'année 2008, pour le taux de couverture et le prix moyen du repas, sont en amélioration, du fait notamment de la réouverture après réhabilitation du restaurant Vert-Bois, et que l'évolution de la fréquentation est marquée par une hausse le midi et une forte baisse le soir.

Cette situation n'est pas propre à l'académie de Montpellier. La fréquentation a baissé sur le plan national en raison de la désaffectation de la clientèle étudiante pour les formules de restauration traditionnelle. Les CROUS ont ainsi cherché à développer d'autres formules plus appréciées des étudiants : brasseries, sandwicheries, cafétérias. Le CROUS de Montpellier a également suivi cette orientation, avec 19 cafétérias ou brasserie, dont la plus récente a ouvert en 2007 à la faculté de droit.

S'agissant des travaux en régie, on relève depuis 2005 quelques opérations réalisées par le personnel ouvrier du CROUS, qui correspondent à des travaux de peinture, d'électricité... Elles n'étaient précédemment pas comptabilisées à ce compte 72 « Production immobilisée ». Ce poste, traduction de l'activité des équipes d'entretien, mériterait donc un suivi plus précis et constant.

Les recettes d'ordre (sans flux financier) sont suivies au compte 776 « produits issus de la neutralisation des amortissements » qui enregistre les sommes qui viennent en déduction des charges d'amortissement. En effet, lorsque la charge de renouvellement d'un bien inscrit au bilan d'un établissement public ne lui incombe pas (dans le cas de biens remis en dotation ou en affectation), l'amortissement pratiqué sur ce bien est neutralisé par la constatation d'un produit exceptionnel sur le compte 776.

Ainsi chaque année, une somme de 500 000 € à 600 000 € vient atténuer les charges d'amortissement.

² Déplaçonnement de l'ALS = alignement sur le niveau des résidences privées. La ressource supplémentaire doit être affectée obligatoirement aux dotations aux provisions pour grosses réparations, afin de rénover les chambres universitaires du CROUS.

³ La mise en place du dispositif « Licence-Master-Doctorat » (LMD) induit de nouveaux rythmes universitaires (semestrialisation).

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : CROUS de Montpellier

Les sommes imputées au compte 777 « quote-part des subventions d'investissement virées au résultat de l'exercice », soit environ 1,5 M€ en 2005 et 2006 et 2 M€ en 2007, ont également pour objectif d'atténuer les charges d'amortissements pour des biens amortissables dont l'acquisition a fait l'objet d'une subvention d'investissement. Au fur et à mesure de l'amortissement du bien, la subvention, qui n'a pas pour vocation de rester au bilan durablement, est reprise à due concurrence par l'inscription d'un produit sur le compte 777.

Enfin, en 2003, 2006 et 2007, les recettes sont abondées de substantielles reprises sur provisions pour grosses réparations (inscrites au compte 78) qui sont destinées à financer en partie les travaux de réhabilitation, soit respectivement 600 000 €, 320 000 € et 547 456 €.

2.1.2. Les charges

| (en euro) | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Total des charges : | 28 539 537 | 31 185 457 | 34 103 838 | 34 403 970 | 36 343 290 | 38 729 085 | 41 320 418 | 43 266 197 |
| Dont : | | | | | | | | |
| Achats (60) | 6 610 548 | 7 316 181 | 7 805 735 | 7 639 784 | 7 707 265 | 8 079 166 | 8 618 906 | 8 506 933 |
| Locations (613) | 3 063 197 | 3 431 918 | 3 453 997 | 3 480 083 | 4 469 899 | 4 506 142 | 5 436 775 | 5 962 124 |
| Tx d'entretien (615) | 661 715 | 666 175 | 922 617 | 768 216 | 1 045 225 | 1 467 161 | 1 737 573 | 1 892 457 |
| Personnel (dont charges) (621, 631, 633, 64) | 12 789 577 | 13 345 354 | 13 682 038 | 14 233 717 | 14 235 872 | 14 670 962 | 15 133 096 | 15 748 164 |
| (Après déduction des subv. pour le pers. ad.) | (9 959 566) | (10 500 533) | (10 702 281) | (10 975 056) | (10 849 659) | (11 258 125) | (11 537 907) | (12 009 950) |
| Bourses (656) | 2 313 890 | 2 562 660 | 3 004 980 | 3 524 536 | 3 906 914 | 4 224 134 | 3 865 079 | 3 806 157 |
| Charges d'intérêts (66) | 0 | 0 | 0 | 0 | 869 | 9 221 | 16 617 | 22 406 |
| <i>Dépenses d'ordre</i> | | | | | | | | |
| Dotations aux amort. Et prov. (68) | 1 959 264 | 2 222 127 | 3 203 410 | 2 758 988 | 3 133 027 | 3 848 051 | 4 171 346 | 4 888 850 |

Sur la période 2000-2007, les dépenses totales ont augmenté de 51,6 %, les progressions annuelles se situant entre 1 % environ (en 2000 et 2003) et 9 % (en 2001 et 2002).

Les dépenses sont essentiellement constituées en 2007 des charges de personnel, personnels administratifs et ouvriers, pour 36 %, et des achats, pour 20 %. Viennent ensuite les locations, le paiement des bourses et aides, puis les dotations aux amortissements et aux provisions.

Pour une correcte appréciation de la masse salariale, il convient de retrancher les subventions perçues par le CROUS pour le personnel administratif, seul le personnel ouvrier étant supporté par le budget de l'organisme.

La charge nette de personnel s'élève ainsi de 10 à 12 M€ (12 M€ en 2007).

Rapportée au chiffre d'affaires, la masse salariale du personnel ouvrier du CROUS représente 48 % en 2004, 47 % en 2005 et 44 % environ en 2006 et 2007, la moyenne nationale étant de 50,5 %.

L'effectif des personnels administratifs est maintenu depuis plusieurs années (120 personnes environ) et le personnel ouvrier a augmenté de 38 agents depuis 2004, mais il est resté

relativement stable en 2006 et 2007. Il est à noter que la masse salariale du personnel ouvrier pèse notamment sur le prix de revient des repas.

Le poste « locations » (compte 613), qui correspond aux loyers versés par le CROUS aux bailleurs, dont des offices publics de l'habitat, augmente logiquement du fait de l'augmentation régulière du parc de logements et des dépenses d'entretien.

Le CROUS n'ayant que peu d'emprunts en cours jusqu'en 2007, les frais financiers représentent des montants faibles. Ils augmenteront nécessairement du fait de la souscription en 2007 d'un emprunt de 2 M€, puis de 1,72 M€ en 2008.

Les dotations aux amortissements et aux provisions, du fait de l'augmentation du parc de logements, sont en hausse. Déduction faite des neutralisations du compte 776 précédemment évoquées et des transferts de subventions d'investissements du compte 777, la charge nette d'amortissement passe d'environ 1 M € en 2003, à 1,5 M€ en 2004 et 2005, et 2 M€ en 2006 et 2007.

2.1.3. Le résultat comptable et la capacité d'autofinancement

| | 2 000 | 2 001 | 2 002 | 2 003 | 2 004 | 2 005 | 2 006 | 2 007 |
|--|------------------|---------------|--------------------|----------------|------------------|------------------|----------------|------------------|
| Excédent brut d'exploitation (EBE) ⁴ | 1 939 118 | 902 838 | - 46 758 | 1 137 553 | 2 451 233 | 2 744 111 | 2 292 566 | 2 185 590 |
| Résultat comptable | 1 172 788 | 63 855 | - 1 290 179 | 710 410 | 1 411 329 | 1 319 295 | 876 643 | 1 010 679 |
| Capacité d'autofinancement ⁵ (source : compte financier) | 2 088 013 | 1 089 825 | 585 237 | 1 422 819 | 2 757 895 | 2 914 437 | 2 521 035 | 2 350 551 |

En 2001 et 2002, l'effet de ciseau entre l'augmentation des charges de 9 % et celle des produits de 5 % conduit à une dégradation du résultat qui est même négatif en 2002 (- 1,3 M€).

En 2002, la réalisation des recettes de gestion courante (c/70) et des subventions (c/74) est inférieure aux prévisions pour environ 2 M€ (1,1 M€ pour les produits de gestion courante, essentiellement les produits liés à la restauration, et 800 000 € environ pour les subventions provenant du CNOUS) ; d'autre part, les amortissements atteignent un niveau particulièrement élevé.

La situation se redresse en 2003 du fait d'une progression très contenue des charges (+ 0,88 %), alors que les produits augmentent de + 7 %. Par la suite, pour les exercices 2004 à 2007, le résultat se maintient aux alentours d'1 M€ avec des fluctuations liées à la progression légèrement plus rapide des charges, notamment en 2006 (+ 6,7 % en dépenses contre + 5,3 % en recettes).

Ce résultat, augmenté des dotations aux provisions source d'autofinancement et réduit des reprises et neutralisations des amortissements ainsi que des quotes-parts de subventions d'investissements virées au compte de résultat, détermine la capacité d'autofinancement (CAF). Positive sur l'ensemble de la période, le CROUS peut en disposer pour investir immédiatement ou pour consolider son fonds de roulement en prévision de dépenses à venir, et notamment pour financer en partie le renouvellement du patrimoine, en complément des subventions d'investissement.

⁴ **EBE** : production de l'exercice - les consommations de l'exercice en provenance de tiers + les subventions - les impôts et les charges de personnel.

⁵ **Capacité d'autofinancement** : résultat de l'exercice + dotations aux provisions et amortissements (- reprises sur amortissements et provisions - neutralisation des amortissements) + VNC des éléments d'actifs cédés - produits des cessions d'éléments d'actifs - quote-part des subventions d'investissement virée au compte de résultat.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : CROUS de Montpellier

En 2007, le niveau d'investissement, qui atteint 10 M€, a cependant rendu nécessaire le recours à l'emprunt à hauteur de 2 M€, et le prélèvement sur le fonds de roulement. En 2008, les investissements réalisés ont également conduit le CROUS à souscrire un nouvel emprunt de 1,72 M€.

Toutefois, en raison du niveau des subventions qui représentent une variable d'ajustement, l'analyse par les seuls ratios perd de sa pertinence.

2.2. La structure financière du CROUS

2.2.1. Evolution de la structure du bilan

Le tableau suivant présente l'évolution bilancielle du CROUS sur la période 2001-2007.

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| ACTIF (net) | | | | | | | |
| Immobilisations | 31 217 595 | 32 631 060 | 34 896 667 | 38 672 866 | 40 919 802 | 45 353 478 | 51 403 107 |
| Stock et en-cours | 182 485 | 142 623 | 109 642 | 91 116 | 96 853 | 99 667 | 102 040 |
| Créances d'exploitation <i>(dont subventions à recevoir)</i> | 2 130 719 | 3 488 868 | 3 320 816 | 4 679 662 | 4 709 189 | 5 066 012 | 5 401 151 |
| Créances diverses | 864 487 | 1 627 990 | 1 389 071 | 2 036 779 | 1 854 615 | 2 619 847 | 1 678 275 |
| VPM | 1 366 703 | --- | 998 098 | 996 170 | 1 193 225 | 16 | --- |
| Disponibilités | 3 585 269 | 1 164 273 | - 1 266 953 | 1 308 595 | 3 805 396 | 4 710 088 | 3 916 593 |
| PASSIF | | | | | | | |
| Capitaux propres | 32 715 687 | 32 721 645 | 35 449 690 | 40 900 444 | 43 022 530 | 47 694 405 | 50 750 829 |
| <i>Dont :</i> | | | | | | | |
| <i>-dotations</i> | <i>(10 998 450)</i> | <i>(10 476 113)</i> | <i>(9 953 777)</i> | <i>(9 288 139)</i> | <i>(8 622 480)</i> | <i>(7 956 822)</i> | <i>(7 291 164)</i> |
| <i>-réserves</i> | <i>(11 051 929)</i> | <i>(11 115 783)</i> | <i>(9 825 604)</i> | <i>(10 485 751)</i> | <i>(11 897 080)</i> | <i>(14 421 019)</i> | <i>(15 297 661)</i> |
| <i>-résultat de l'exercice</i> | <i>(63 855)</i> | <i>(-1 290 179)</i> | <i>(710 410)</i> | <i>(1 411 629)</i> | <i>(1 319 295)</i> | <i>(876 643)</i> | <i>(1 010 679)</i> |
| <i>-subventions</i> | <i>(10 601 454)</i> | <i>(12 419 927)</i> | <i>(14 959 898)</i> | <i>(19 715 224)</i> | <i>(21 183 674)</i> | <i>(24 439 922)</i> | <i>(27 151 325)</i> |
| Provisions ⁶ | 644 710 | 1 405 710 | 925 710 | 1 079 710 | 1 387 751 | 1 756 991 | 1 697 535 |
| Dettes à long terme : | 503 082 | 350 633 | 916 077 | 745 170 | 1 078 105 | 906 008 | 2 739 700 |
| <i>-emprunts Etat</i> | <i>(503 082)</i> | <i>(350 633)</i> | <i>(703 077)</i> | <i>(550 628)</i> | <i>(393 670)</i> | <i>(282 447)</i> | <i>(171 223)</i> |
| <i>-emprunts bancaires</i> | <i>----</i> | <i>-----</i> | <i>(213 000)</i> | <i>(194 541)</i> | <i>(684 435)</i> | <i>(623 561)</i> | <i>(2 568 476)</i> |
| Dettes à court terme (dettes d'exploitation et fournisseurs d'immo.) | 5 483 779 | 4 576 827 | 2 155 864 | 5 059 865 | 7 090 694 | 7 491 704 | 7 313 102 |

La chambre s'interroge sur l'évolution erratique au cours de la période, des dettes à court terme, au regard de la progression des créances d'exploitation.

2.2.2. Les dépenses d'investissement et leur financement

Les immobilisations augmentent de manière significative depuis 2004 du fait de la politique d'investissement soutenue. Elle concerne principalement la restructuration et la réhabilitation des structures existantes.

⁶ Essentiellement provisions pour grosses réparations.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : CROUS de Montpellier

En flux annuel, les dépenses d'investissement passent d'environ 4,5 M€ avant 2004 à 6 M€ environ en 2004 et 2005, à 8 M€ environ en 2006, et à 10 M€ en 2007.

En 2007, on observe un léger tassement des subventions (malgré une dotation de 1 M€ du conseil régional), compensé par le recours à l'emprunt à hauteur de 2 M€ qui vient en complément d'un prélèvement sur le fonds de roulement.

Cet emprunt de 2 M€ souscrit auprès du Crédit Agricole a été consacré à la réhabilitation de 4 bâtiments. En 2008, un prêt de 1,72 M€ a été souscrit pour la réhabilitation de 3 autres bâtiments.

Ces souscriptions d'emprunt ne concernent que des opérations d'amélioration de l'hébergement, lesquelles permettent d'obtenir un retour sur investissement par l'augmentation des recettes des résidences réhabilitées. Le CROUS ne recourt pas à l'emprunt pour les opérations de réhabilitation en matière de restauration, les effets en termes financiers n'étant pas quantifiables précisément.

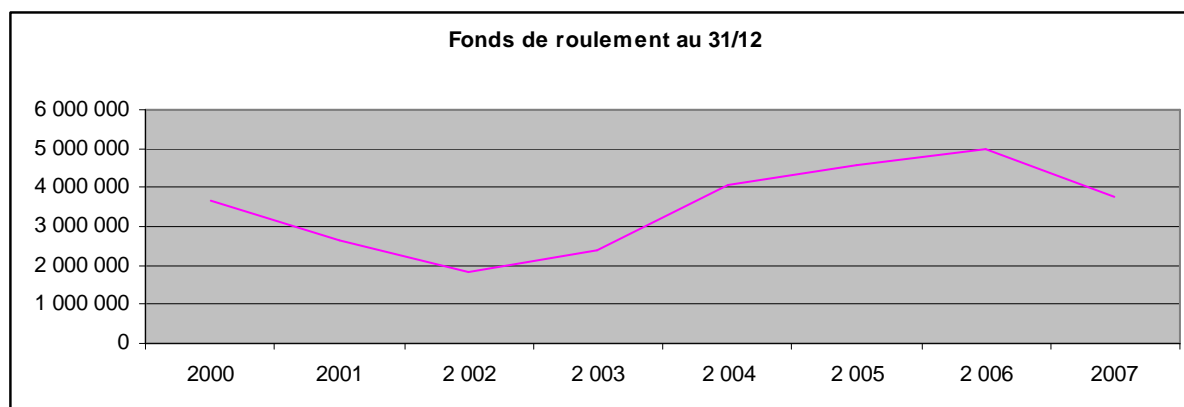
En matière d'engagements financiers de l'organisme, il convient de relever la part constituée des engagements « hors bilan ». Ils correspondent aux redevances annuelles dues aux offices HLM pour le patrimoine locatif qui reviendra à terme au CROUS. En effet, pour ces locations, le loyer inclus le remboursement des annuités d'emprunt souscrites par les offices HLM.

Il reste au 31 décembre 2007 un capital de 35,5 M€ à rembourser dans les années à venir au titre de ces conventions.

Les redevances sont incluses dans le poste locations (compte 613). Le montant total en 2007 est proche de 6 M€.

2.2.3. L'équilibre financier : le fond de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

| Source : compte financier | 2000 | 2001 | 2 002 | 2 003 | 2 004 | 2 005 | 2 006 | 2007 |
|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Fonds de roulement au 31/12 | 3 658 071 | 2 645 884 | 1 846 927 | 2 394 810 | 4 052 457 | 4 568 584 | 5 003 925 | 3 784 957 |
| Besoin en fonds de roulement au 31/12 | 127 131 | - 939 384 | 682 655 | 3 661 763 | 2 743 862 | 763 188 | 293 837 | - 131 636 |
| Trésorerie au 31/12 | 3 530 940 | 3 585 269 | 1 164 273 | -1 266 953 | 1 308 595 | 3 805 396 | 4 710 088 | 3 916 593 |



Le fonds de roulement, qui mesure la différence entre les capitaux permanents et les emplois permanents, est largement positif sur toute la période, avec cependant des fluctuations selon les années.

La diminution sensible en 2007 s'explique par la politique soutenue d'investissement. Elle a nécessité un prélèvement sur le fonds de roulement, les recettes de subventions, d'emprunts et la CAF ne suffisant pas à la financer.

Le besoin en fonds de roulement, constitué de l'écart entre les créances à court terme et les dettes à court terme, est négatif en 2001 et 2007. Il correspond dans ce cas à un excès de dettes sur les créances, ce qui génère ces années là une ressource de trésorerie.

La chambre souligne le caractère fluctuant du BFR, qui devient excédent de financement d'exploitation en 2007 en raison de la forte augmentation des dettes fournisseurs.

Sur les autres exercices, le CROUS dispose d'un besoin en fonds de roulement positif, correspondant à un besoin de financement, et d'un montant (au 31 décembre) très variable.

A l'exception des exercices 2002-2004, le niveau de trésorerie a permis de dégager des produits financiers significatifs.

Enfin, des erreurs dans la comptabilisation de recettes et dépenses (subventions d'investissements, vente de tickets, ICNE) ou des carences affectant le patrimoine ont été relevées par la chambre. Il est par conséquent suggéré au directeur du CROUS de prendre l'attache de l'agent comptable en vue des régularisations à opérer, ce dernier faisant par ailleurs l'objet d'une communication par l'intermédiaire du procureur financier de la chambre.

Conclusion

Le redressement évoqué dans le précédent examen de la gestion se poursuit. L'examen des finances sur la période actuelle révèle une situation sans signe de tension manifeste, à l'exception d'événements ponctuels, comme en 2002 par exemple. L'équilibre financier reste toutefois étroitement lié aux subventions et aux aléas de l'activité.

Dans un contexte de hausse des coûts de la construction et des dépenses d'énergie, ainsi que de contraintes réglementaires croissantes, il est recommandé une gestion prudente des dépenses d'équipement par un recours limité à l'emprunt et une recherche de l'allocation optimale des moyens en personnel.

3. LES CONVENTIONS AVEC LES ORGANISMES CONSTRUCTEURS ET LES BAILLEURS SOCIAUX

3.1. Le cadre contractuel : les deux formes de convention

Les relations entre le CROUS et les constructeurs et bailleurs sociaux reposent sur deux dispositifs contractuels : les locations simples et les nouveaux programmes.

3.1.1. Les locations simples

Douze résidences sont gérées dans ce cadre contractuel. Le CROUS loue des logements auprès d'un bailleur social dans le cadre d'une location ordinaire (appelée « location simple »), pour une durée déterminée et renouvelable par tacite reconduction. Au terme de la convention, les biens restent la propriété du bailleur.

Le CROUS s'acquitte donc, auprès du bailleur social, d'un loyer correspondant le plus souvent à 90 % du loyer de conventionnement. Il ne fait pas bénéficier le locataire de cette réduction.

Cette formule présente l'avantage de ne pas engager le CROUS dans le temps et de simplifier le calcul du loyer ; mais elle n'est toutefois pas sans inconvénients.

Il ressort en effet du rapport d'activité 2006, que « *la gestion de ces résidences pose plus de problèmes que les autres et qu'une grande vigilance s'impose dans leur gestion au quotidien, car souvent le loyer réglé par le CROUS correspond à 90 % du taux de remplissage : cela signifie a contrario qu'avec un taux de remplissage moindre, le CROUS enregistre des déficits dans la gestion de ces résidences* ».

Au vu des statistiques annuelles transmises à la chambre et du rapport d'activité 2007, certaines résidences, telles qu'Agropolis et Las Rebes à Montpellier, Catalogne, Canigou, Mallorquina, Gralla et Bonissou à Perpignan, enregistrent des taux d'occupation en deçà du seuil de 90 %.

Dans sa réponse, le directeur précise que s'agissant des résidences Agropolis et Las Rebes, le seuil d'équilibre se situe respectivement à 59 % et 81 %, et que cette dernière, avec la résidence Gralla, a connu en 2007 un taux de remplissage en deçà de 90 %, Catalogne, Mallorquina et Bonissou étant à un niveau supérieur.

Si de façon globale le taux moyen d'occupation des « locations simples » se situe à 90 % en 2006 et 2007 (contre 99 et 98 % les mêmes années pour les « nouveaux programmes » dans le cadre d'autorisations d'occupation temporaire), certaines résidences n'atteignent pas 70 %. Cette situation fragilise ainsi l'équilibre de gestion du CROUS.

3.1.2. Les nouveaux programmes

Dans cette deuxième forme de convention, qui concerne 14 résidences, le CROUS confie la réalisation d'un immeuble, y compris la garantie décennale, à un organisme constructeur. Il s'agit le plus souvent d'un office HLM, bénéficiant en général de la gratuité du foncier appartenant à l'Etat, et il conclut avec ce dernier une convention d'autorisation d'occupation temporaire ou un bail emphytéotique.

Le constructeur assure le financement de l'opération par la souscription d'emprunts (prêts locatifs sociaux PLS), sur fonds propres et grâce à des subventions. A la mise en service du bien, le maître d'ouvrage le donne à bail au CROUS moyennant une redevance dont le coût et la durée sont calculés en fonction du remboursement des prêts. Cette redevance inclut en outre, selon les organismes, une provision pour grosses réparations, des frais généraux, des impôts et l'assurance du bien.

A l'issue de la période de remboursement, l'Etat le remet en dotation au CROUS, qui devient alors propriétaire du bâtiment.

Ce type de convention présente l'inconvénient d'engager le CROUS sur de longues périodes, alors que les clauses contractuelles comportent quelques insuffisances, notamment quant à la charge des gros travaux et de la gestion des provisions pour grosses réparations, et en matière d'informations à communiquer pour permettre la vérification de l'assiette des redevances.

Les nouvelles opérations engagées de 2006 à 2009 concernent 4 « nouveaux programmes » pour 2 locations simples. Le recours au cadre contractuel du type « nouveaux programmes » est donc majoritaire sur la période récente.

3.2. Les insuffisances des clauses conventionnelles du dispositif « nouveaux programmes »

3.2.1. La charge des travaux d'entretien et la gestion des provisions pour grosses réparations

En 1998, la chambre avait relevé des imprécisions dans la définition des travaux à la charge du bailleur social. En effet, selon les dispositions contractuelles, les « grosses réparations » et le « gros entretien », au sens des articles 606 et 1719 à 1721 du code Civil, étaient à la charge du bailleur. Toutefois, les conventions ne distinguaient pas ces « grosses réparations » des travaux devant résulter de la garantie décennale, ou des obligations courantes du propriétaire. De plus, aucune disposition ne prévoyait les conditions de mise en œuvre de ces travaux pour lesquels des sommes sont affectées chaque année à titre prévisionnel, par dotations aux provisions.

La chambre avait également relevé l'absence, de la part de l'opérateur ACM, de production annuelle de la situation comptable de ces provisions pour grosses réparations, alors que cette production était prévue par les conventions.

A la suite de ces observations, des avenants ont été passés en 2001 avec ACM pour modifier les clauses relatives à la charge des gros travaux et à la gestion des provisions. Désormais, le CROUS prend à sa charge ces travaux d'entretien et de grosses réparations et constitue à cet effet les provisions nécessaires. Des sommes correspondant aux provisions antérieurement constituées par ACM ont fait l'objet d'une restitution au CROUS.

Toutes les conventions conclues par la suite avec ACM, ainsi qu'avec Hérault Habitat et l'office départemental d'HLM de l'Hérault, l'ont été sur ce modèle.

Les autres opérateurs situés à Montpellier ou Nîmes continuent de gérer ces provisions et de prendre en charge les gros travaux.

S'agissant de l'office public de l'habitat des Pyrénées-Orientales, concerné pour les Résidences Mar y Sol et Tramuntana, il est recommandé au CROUS de se rapprocher de cet office et de fixer par avenant des règles clairement établies en matière de production de ces informations, eu égard aux difficultés rencontrées pour obtenir régulièrement le bilan des provisions constituées et des travaux effectués.

3.2.2. Les éléments et informations à fournir au preneur

La chambre avait également relevé en 1998 que les clauses conventionnelles ne prévoyaient pas, outre les bilans comptables des provisions précédemment évoqués, la production d'éléments indispensables au calcul des redevances, tels que des états consolidés des prêts assortis des échéanciers actualisés et des états des prêts renégociés.

L'examen des conventions récentes (depuis 2001) révèle qu'il est désormais prévu contractuellement d'informer le CROUS des éventuelles renégociations d'emprunts et d'en répercuter le produit sur la redevance annuelle. Le CROUS a ainsi pu obtenir la restitution de sommes considérables correspondant à la renégociation de prêts et dont l'organisme constructeur n'avait pas fait bénéficier le CROUS.

S'agissant des échéanciers de remboursement d'emprunts, ils sont désormais transmis à chaque modification, par exemple lorsqu'il y a modification des taux variables, au service juridique du CROUS pour les résidences situées sur Montpellier, au CROUS de Perpignan et à la cité de Nîmes pour les résidences rattachées à ces sites.

Pour autant, des dysfonctionnements persistent.

L'examen de tous les mandats de l'année 2006 relatifs à ce type de dépense révèle en effet que certains appels d'échéances émanant des bailleurs sont rédigés de manière plutôt succincte et manquent de clarté quant aux bases de liquidation.

La vérification approfondie des redevances par les services du CROUS n'a lieu qu'une fois par an, lors de la révision des indices et autres modification des échéanciers d'emprunts ; et les avis d'échéances intermédiaires sont établis sur la base des informations de N-1. Le détail des calculs de liquidation par avis d'échéance permettrait un meilleur suivi et une correcte exécution des conventions. Il conviendrait donc que le CROUS sollicite les bailleurs en ce sens.

A cet égard, la chambre a pu relever que la redevance concernant la résidence Tramuntana située à Perpignan avait été liquidée sur la base de 90 % du loyer de conventionnement. Contractuellement, cette redevance devait en fait être calculée à partir du montant du remboursement des annuités par le bailleur, à savoir l'OPH des PO.

Sur la base de ce constat fait par la chambre, le directeur du CROUS, après en avoir informé l'OPH des PO puis discuté des modalités de régularisation, a émis un titre de recettes de 265 095,40 € en septembre 2009. Cette somme représente le remboursement par l'OPH des PO de la différence entre la facturation assise sur des loyers et la somme due effectivement par le CROUS à partir des annuités supportées par l'OPH au titre de la période ne faisant pas l'objet d'une prescription, c'est-à-dire 2005 à 2008.

Pour 2009, un avoir d'un montant de 21 414,35 € sera imputé sur le loyer du 3^{ème} trimestre pour régulariser les deux premiers trimestres de l'exercice.

Le versement par le CROUS de sommes indues sur une période aussi longue et ne correspondant pas à l'application du dispositif contractuel traduit une défaillance manifeste dans le contrôle interne de l'organisme.

Eu égard aux sommes en jeu, il est donc recommandé au CROUS de procéder rapidement à une revue générale de tous les contrats de location, et d'étendre ultérieurement ce contrôle à tous les contrats significatifs auxquels il est partie.

Dans sa réponse, le directeur précise que les préconisations de la chambre sont d'ores et déjà mises en œuvre pour tous les contrats de location, et il a été procédé au recrutement d'une conseillère juridique spécialisée dans les questions de l'hébergement, professionnalisant ainsi la gestion de ce secteur.

3.3. Les dépassements du coût prévisionnel des « nouveaux programmes » et l'incidence sur la redevance due par le CROUS

Observation déjà formulée dans le précédent contrôle de la chambre, il est à nouveau constaté, dans plusieurs cas, que le coût définitif d'une opération de construction n'est pas arrêté à la date d'entrée en vigueur de la convention.

Or, bien souvent, le coût définitif s'avère supérieur du fait de travaux apparus nécessaires. Il en résulte un renchérissement de la redevance due par le CROUS, alors que celui-ci a déjà défini les loyers qui seront appliqués aux étudiants sur la base du coût de revient prévisionnel et de l'équilibre financier de la location.

Le cas se présente également pour un dispositif en « location simple ». Il s'agit de la résidence Olympique à Montpellier.

La convention passée le 11 décembre 2003, pour une mise à disposition de l'ouvrage au 1^{er} janvier 2004 comme l'indique l'article 1^{er} du contrat, prévoyait une redevance forfaitaire annuelle de 380 000 €, « qui pourra être réévaluée si les frais d'acquisition et de financement définitifs du terrain d'assise des bâtiments sont supérieurs à la prévision » (article 4).

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : CROUS de Montpellier*

Par avenant de régularisation n°1 du 2 décembre 2004, la redevance forfaitaire annuelle est portée à 421 000 € à compter du 1^{er} juillet 2004. Cette augmentation résulte du coût définitif du terrain, acquis depuis le 1^{er} avril 2004, soit plusieurs mois auparavant. Force est de constater que lors de la conclusion de la convention, le CROUS ignorait donc le montant définitif de la redevance qu'il aurait à acquitter.

En matière de « nouveaux programmes » et sur la période récente, certaines résidences sont également concernées par l'ignorance du coût définitif des opérations de la part du CROUS. Il peut être à cet égard cité les résidences Vert Bois II (2006) et Clérisseau à Nîmes (2009). Le détail en est le suivant :

| Résidences | Prix de revient prévisionnel (€) | Prix de revient définitif (€) | Variation en valeur (€) | En % |
|----------------------------|----------------------------------|-------------------------------|-------------------------|----------------|
| Vert Bois II (2006) | 3 188 364 | 3 303 088 | + 114 724 | + 3,6 % |
| Clérisseau (2009) | 2 206 051 | 2 478 538 | + 272 487 | + 12 % |

Ces dépassements ne sont pas neutres pour le CROUS dans la recherche du nécessaire équilibre des opérations. Ainsi, s'agissant de la résidence Clérisseau à Nîmes, le prix de revient en novembre 2008 est en augmentation de 12 % par rapport à septembre 2007. Ce dépassement nécessite par conséquent pour le CROUS d'obtenir un taux d'occupation largement supérieur à 90 % sur plus de 13 ans, avec des taux pouvant dépasser les 100 % (103 % et 101 % les 6^{ème} et 7^{ème} années...) afin de ne pas être pénalisé sur le plan financier.

Les clauses conventionnelles relatives aux diverses résidences ci-dessus mentionnées apparaissent ainsi insuffisamment précises sur les modalités de détermination du coût définitif de l'opération. Cette imprécision peut s'avérer préjudiciable pour le CROUS et il doit s'attacher à l'avenir à se prémunir face à ce risque financier potentiel.

Dans sa réponse, le directeur précise que « *Pour ce qui concerne les nouveaux programmes, le coût définitif d'une opération ne peut, par définition, pas être arrêté avec précision au moment de la signature de la convention, bien antérieure à son entrée en vigueur, et il ne peut pas toujours l'être à l'entrée en vigueur de la convention. En effet, l'établissement du prix de revient définitif ne peut être que postérieur à l'ouverture de la résidence, après la remise de l'ensemble des pièces des marchés de travaux liés à l'opération, souvent impactés par des avenants rendus nécessaires par les aléas de chantier.*

(...)

Le prix de revient prévisionnel est, quant à lui, donné au moment de la mise en concurrence dans le cadre de la sélection d'un organisme en vue de l'établissement d'une AOT : il ne pourrait être intégralement respecté à la sortie que si l'organisme public d'HLM travaillait comme un promoteur immobilier...

(...)

L'opération Vert-Bois 2 est achevée, et on constate effectivement un écart de 3,53 % entre le prix de revient prévisionnel et le prix de revient définitif. Cependant, malgré cet écart, cette résidence présente une très forte rentabilité pour le CROUS.

(...)

Pour la résidence Clérisseau, il est impossible de parler de prix de revient définitif, puisque celle-ci doit ouvrir à la rentrée 2010 et que les conditions de gestion n'en sont, de ce fait, pas encore complètement connues. Quoiqu'il en soit, il s'agit d'une résidence de petite taille dont les résultats n'impacteront que très faiblement les résultats financiers du CROUS, même si le seuil d'équilibre y sera moins favorable que d'autres résidences ».

Délibéré à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 19 janvier 2010.

**Réponse de l'ordonnateur aux observations définitives en application de l'article L. 243-5
du code des juridictions financières**

Une réponse enregistrée :

- Réponse de Monsieur Pierre Richter du 23 février 2010

Article L. 243-5 du code des juridictions financières, 4^{ème} alinéa :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».