

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR**

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION
DU CENTRE REGIONAL DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES
ET SCOLAIRES DE NICE (Académie de Nice)**

Exercices 1994 à 2004

Rappel de procédure

Sur délégation de la Cour des comptes donnée par arrêtés du Premier Président pris en vertu de l'article L. 111-9 du code des juridictions financières, la chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion du Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Nice à partir de l'année 1994 ; cette mission a été confiée à M. Maccury, conseiller. Par lettres en date du 25 mars 2005, le président de la chambre en a informé M. Barbieux, directeur en fonctions, Mme Garnier, directrice du 1^{er} janvier 1994 au 1^{er} janvier 2003 et Mme Baillet, directrice par intérim du 6 février 1995 au 18 juillet 1995. Une lettre d'information du début de contrôle en date du 25 mars 2005 a également été adressée au recteur de l'Académie de Nice, M. Carbasse.

Les entretiens de fin d'instruction avec les ordonnateurs successifs ont eu lieu respectivement avec M. Barbieux le 20 juillet 2005, et, le 31 août, par téléphone, avec Mmes Garnier et Baillet.

Lors de sa séance du 12 octobre 2005, la chambre, a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises notifiées le 6 janvier 2006 à Mme Garnier dont la gestion s'est achevée en 2003, ainsi qu'à M. Barbieux, actuel directeur. M. Barbieux, directeur en exercice a fait parvenir une réponse enregistrée au greffe le 10 février 2006.

Suite au départ de M. Maccury, conseiller, le contrôle a été confié à Mme Oulion, Présidente de section.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a arrêté ses observations définitives le 3 octobre 2006 dans la composition suivante : M. Schwerer, président, M. Debruyne, présidents de section, Mme Latgé, M. Amigues, Mme Reynaud, M. Bizeul, M. Berthet, Mme Chenal-Peter, conseillers et Mme Yvette Oulion, présidente de section-rapporteuse.

Le rapport a été communiqué par lettre du 22 août 2007 à M. Barbieux directeur en fonction ainsi qu'à Mme Garnier, précédent ordonnateur. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leurs réponses aux observations définitives.

La chambre n'a reçu aucune réponse dans le délai légal d'un mois.

Ce rapport devra être communiqué par le président du conseil d'administration à l'assemblée délibérante, lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Les œuvres universitaires ont été mises en place sous forme associative en 1936, puis réorganisées en établissement public en 1955. Par la suite, un décret n° 87-155 du 5 mars 1987 a précisé leurs missions de service public et fixé leur organisation. Le centre régional des œuvres universitaires de Nice (CROUS) est donc l'un des 28 organismes régionaux qui assurent les quatre missions de service public des Crous : l'aide sociale aux étudiants, l'action culturelle, la restauration et l'hébergement.

Etablissement public à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur, le CROUS est administré par un conseil d'administration, présidé par le recteur, comportant 24 membres. Afin de créer une interface administrative de proximité, un centre local des œuvres universitaires (CLOUS) lui a été adjoint. Il fait partie des établissements soumis au contrôle financier décentralisé du trésorier payeur régional.

Le public étudiant du Crous de Nice est d'environ 53 000. En plus du service des bourses, la demande étudiante concerne principalement deux activités : la restauration et l'hébergement. Le CROUS met à disposition des étudiants cinq unités de restauration et douze cafeterias offrant au total 4272 places (dont 500 à Sophia-Antipolis et 382 à Toulon), et 10 résidences comprenant 2 802 chambres à Nice et 627 à Toulon.

Le décalage entre cette offre et les besoins des étudiants place le Crous dans une situation délicate que ce soit pour l'hébergement (les logements du Crous représentant 7 % du nombre des étudiants et étant pour trois quarts d'entre eux justifiables d'une rénovation complète) ou pour la restauration, le coût du repas restant parmi les plus élevés de l'ensemble des Crous.

Traduite en termes budgétaires, cette situation a débouché à la fin de la période contrôlée sur un ensemble de difficultés qui ont paru suffisantes pour que le Crous de Nice soit considéré comme en difficulté par le réseau national des œuvres piloté par le CNOUS. Depuis, relayant une stratégie nationale de redressement des activités, le Crous de Nice s'efforce de surmonter ces difficultés, avec des résultats plus ou moins encourageants.

Le présent examen de la gestion s'est essentiellement attaché à déterminer la marge de manœuvre budgétaire de l'établissement, en s'appuyant sur des analyses portant en priorité sur les exercices allant de 1999 à 2004. Les observations ont, en outre, porté sur la régularité et l'efficacité des actes de gestion touchant à la commande publique depuis 1994. Elles ont aussi concerné l'organisation générale de l'établissement, notamment les dispositifs de contrôle interne mis en place.

1. Depuis 1994, la situation budgétaire est constamment demeurée difficile en dépit du niveau élevé des réserves

1.1. Un fonctionnement structurellement déficitaire en raison des mauvais résultats de l'activité restauration

Depuis 1994, le Crous a enregistré six résultats de fonctionnement déficitaires en onze exercices, cumulant une perte de 832 832 €, creusée notamment entre 1995 et 1998 ; depuis 1999, la situation, à l'exception des exercices 2001 et 2002, s'améliore.

Les charges de fonctionnement ont progressé de 14,07 M€ en 1994 à 15,07 M€ en 1998 ; contenues de 1999 à 2001 en deçà de 15 M€, elles ont depuis atteint 15,77 M€ en 2004.

Les charges de personnel ont progressé plus rapidement que le reste des charges de fonctionnement ; elles en représentaient 43 % en 1994, et plus de 46 % depuis 1999, pour s'établir à 46,4 % en 2004. Inversement, les achats, qui représentaient 28 % des charges en 1994 n'en représentent plus que 21 % en 2004, les baisses les plus fortes étant observées dans le secteur de l'approvisionnement alimentaire.

Les recettes, à hauteur de 16,1 M€ en 2004, sont essentiellement constituées des recettes commerciales et des subventions qui procurent 38 % des recettes en 2004 (contre 39 % en 1994). La part des recettes commerciales a quant à elle légèrement diminué (de deux points) après avoir atteint un creux en 2001 et 2002. L'hébergement en représente une part croissante (55 % en 1994, 64 % en 2004), la part de la restauration diminuant sur la même période de 39 % à 31 %.

En matière de restauration, le Crous de Nice cumule un coût élevé, puisqu'un repas étudiant, de 5,45 € présente un écart de 0,71 € en plus que la moyenne nationale au début de la période contrôlée, écart ramené à 0,57 € à fin 2004. Cette situation trouve son origine dans un niveau de charges de personnel trop élevé se traduisant par une productivité¹ inférieure de 25 % à la moyenne nationale, et un faible taux de couverture des charges par des ressources propres, à 51,38 %, à 20 points des meilleurs (Paris et Bordeaux). La totalité de la subvention ministérielle est affectée depuis 2002 à la restauration sans que pour autant l'équilibre de l'activité soit rétabli.

De ce fait, l'équilibre de gestion de l'établissement a reposé tout au long de la période sous revue sur le comblement de la perte récurrente d'exploitation enregistrée en restauration par l'excédent dégagé sur l'hébergement.

Or la désaffection croissante de la clientèle étudiante pour la restauration universitaire creuse chaque année davantage la perte d'exploitation, alors que les excédents en hébergement risquent de diminuer sous l'effet de la progression annoncée des charges d'entretien. Ces évolutions prévisibles vont rendre de plus en plus malaisée la compensation restauration/hébergement, mettant le CROUS dans une situation difficile.

1.2. Des réalisations immobilières limitées et des dépenses d'entretien réduites ont artificiellement permis de ne pas creuser le déficit global

En 2003, le rapport Anciaux (Assemblée nationale) chiffrait à 29 M€ l'investissement immobilier nécessaire pour la mise à niveau du parc du Crous de Nice, dont 70 % des chambres dites traditionnelles, vétustes, ne répondent plus aux standards actuels. L'effort d'investissement a certes augmenté au cours de la période, en passant d'un montant annuel inférieur à 400 000 € de 1994 à 1998 à un rythme annuel de l'ordre de 2 M€. Mais sur ces dernières bases, une quinzaine d'années sera nécessaire pour réaliser les travaux nécessaires.

¹ La productivité est calculée en divisant le chiffre d'affaires par la masse salariale

Cette progression du volume des investissements immobiliers est d'ailleurs restée bien inférieure aux prévisions budgétaires arrêtées par le conseil d'administration. C'est ainsi que si depuis 2003, les prévisions d'investissement ont triplé pour atteindre 6 M€, la consommation réelle des crédits se limite au tiers des crédits ouverts. Les dépenses réelles d'investissement ont en fait été limitées aux subventions reçues, la mobilisation des réserves, initialement prévues au budget, n'ayant pas été réalisée.

Le Crous de Nice a par ailleurs réduit au cours des sept derniers exercices ses dépenses d'entretien, abaissées d'une moyenne annuelle de 625 000 € avant 2000 à moins de 460 000 €. Cette limitation ne saurait se justifier par le fait que le patrimoine du CROUS serait plus récent que celui de la plupart des CROUS, un bâtiment générant des coûts d'entretien constants et des dépenses de grosses réparations périodiques croissantes. Le niveau des dépenses d'entretien est donc nettement insuffisant. En appliquant la norme admise dans le secteur privé d'une dépense moyenne de 20 € par m² et par an, les dépenses d'entretien auraient dû être triplées par rapport aux sommes dépensées chaque année.

Sur un plan strictement budgétaire, cette modération budgétaire a contribué à limiter les déficits d'exploitation et accumuler des fonds propres tout en laissant curieusement subsister des bâtiments dégradés.

L'ordonnateur fait état de la mise en place d'un « programme de travaux de remise en décence » prévoyant une dépense de 10,48€ par m² pour la remise en état des résidences et restaurants. Par ailleurs, la revalorisation à partir de 2005-2006 de l'aide sociale pour les chambres rénovées et l'obligation pour le CROUS de provisionner pour les grosses réparations les montants correspondants à l'écart entre ancienne et nouvelle allocation devrait contribuer à l'amélioration de cette situation.

1.3. La progression des fonds propres a coexisté avec un fonctionnement difficilement maîtrisé

Depuis 1994, l'établissement a régulièrement abondé ses comptes d'amortissement, continuant ainsi à augmenter chaque année ses fonds propres, même lors d'exercices déficitaires, de 1996 à 1998, puis en 2001, ce qui a finalement abouti à la constitution de réserves de plus de 4 M€. Toutefois, cette somme ne correspond pas à la marge de manœuvre budgétaire du Crous, la moitié étant déjà hypothéquée par le financement d'opérations immobilières différées.

Comme le prévoit la réglementation, l'autre partie des réserves est placée après approbation du contrôleur financier. En fin de période, les fonds placés sont de l'ordre de 2,5 M€. Depuis 1998, les produits financiers ont été en moyenne de 85 000 € par an. Le Crous de Nice dispose au final d'une réserve disponible correspondant approximativement à plus de soixante jours de charges de fonctionnement.

En dépit du niveau des fonds disponibles, la situation reste délicate. Avec un déficit de fonctionnement limité (2 % des produits) mais récurrent d'environ 250 000 €, le Crous n'est pas encore parvenu à un équilibre de gestion durable. Le retour à un excédent d'environ 200 000 € constaté en 2004, demande à être confirmé dans les gestions suivantes, d'autant que ce résultat a été obtenu par une diminution des provisions pour grosses réparation non justifiée, les besoins étant d'évidence importants et le provisionnement antérieurement constitué modeste (1,1 M€ au bilan 2004).

L'ordonnateur fait observer que la diminution des dites provisions était inscrite au plan de redressement élaboré en 2002 pour 3 ans, plan approuvé par le centre national des œuvres universitaires et scolaires.

2. De 1994 à 2003, les méthodes de gestion n'ont pas assez efficacement concouru à la maîtrise des coûts et à la progression des recettes commerciales.

2.1. Les outils d'analyse ont été insuffisamment utilisés pour orienter une gestion prospective

Le contrôle interne et le contrôle de gestion sont très longtemps restés peu développés dans le fonctionnement de l'établissement. Cela ne veut pas dire qu'aucun contrôle de gestion n'a été mis en œuvre. Bien au contraire, le recueil d'informations pour informer l'échelon central du déroulement de la gestion a été effectué avec beaucoup de minutie. Toutefois, ces informations n'ont pas eu d'exploitation locale directe : aucune décision d'action particulière n'en a été tirée, aucune stratégie n'en a été déduite.

Concernant la gestion du personnel, si les obligations légales en matière de bilan social et de formation professionnelle ont été satisfaites, aucune véritable gestion prévisionnelle des effectifs n'a été constatée. Ceci n'a pas été sans conséquence pratique. Ainsi, en restauration, les sureffectifs provoqués par les modernisations techniques du secteur des quinze dernières années sont aussi le résultat d'une insuffisante anticipation des besoins réels en personnel à moyen terme. Les répercussions sur les coûts ont été d'ailleurs particulièrement sensibles, puisque dans ce secteur le Crous de Nice supporte la masse salariale la plus élevée par repas servis (3,09 € en 2003), alors que dans les années quatre vingt dix, son niveau de dépense était comparable à la moyenne nationale (1,05 € en 1994, 1,07 € en 1999). Cet alourdissement relatif est donc dû au contexte particulier du Crous de Nice, qui se singularise par le poids spécifique des agents de service embauchés au tout début des années quatre vingt dix. A cela s'ajoute un absentéisme constamment plus élevé que la moyenne nationale du secteur durant la période : 12,8 % contre 9,8 %, notamment en raison d'un nombre élevé d'accidents du travail.

2.2. La politique d'achat est demeurée trop empirique

Les marchés alimentaires ont été passés en respectant le formalisme des marchés (avis d'appel public à la concurrence, CCAG, CAO). La recherche du meilleur prix n'a pas été poursuivie rationnellement.

Par exemple, l'avantage prix lié au volume commandé n'a pas été systématiquement utilisé. Les marchés ont été passés pour des durées courtes et sur des gammes incomplètes entraînant le recours à des achats directs hors marché trop importants. En outre, paradoxalement, la passation fréquente de marchés n'a pas empêché la formation d'un quasi abonnement de plusieurs fournisseurs de produits alimentaires. Ainsi pour quelques produits, les fournisseurs restent les mêmes depuis au moins dix ans quel que soit le nombre de marchés passés.

Aussi, malgré un coût des denrées par repas inférieur au coût moyen national (1,30 € contre 1,39 €), le CROUS dispose dans ce domaine d'un gisement d'économie.

2.3. Des pratiques commerciales en restauration insuffisamment efficaces

L'analyse des attentes des consommateurs, effectuée à partir d'un recueil d'informations auprès des délégués étudiants, n'a pas permis au CROUS, au moins jusqu'en 2003, d'adapter son offre de restauration aux besoins des étudiants dans ce secteur où la concurrence joue à plein.

Ainsi, la baisse du nombre de repas servis, liée fondamentalement à une évolution des goûts desservant la restauration traditionnelle, n'a été combattue qu'avec retard et jusqu'à présent, sans grande efficacité. Le problème des heures d'ouverture des restaurants, dont les plages horaires ont été progressivement occupées par l'organisation des cours, rendant ainsi de plus en plus mal aisée la fréquentation des restaurants universitaires, n'a reçu un début de solution qu'en 2005 avec la signature d'une convention de collaboration entre les instances universitaires et l'établissement.

Par ailleurs, alors que le CROUS de Nice présente un coût par repas supérieur de 71 centimes d'euros à la moyenne nationale, l'établissement encaisse en moyenne 14 centimes de moins par repas que la moyenne des Crous, ce qui entraîne un manque à gagner d'environ 152 000 € par an. Pour les recettes boisson, l'écart avec la moyenne nationale est de 3 centimes par convive. Les recettes de la restauration accusent globalement un écart de 15 % par rapport à la moyenne nationale. Selon l'ordonnateur, cet écart devrait se combler rapidement.

3. La mise en place récente d'objectifs stratégiques et de méthodes de gestion améliorées sera appréciée au vu de ses résultats

3.1. La définition d'objectifs stratégiques

Sans formaliser sa stratégie en la matière conformément aux prescriptions du Centre national des œuvres universitaires et sociales, le CROUS de Nice s'est fixé dans le rapport d'accompagnement du budget 2005, en cohérence avec le plan national établi par le CNOUS, un programme d'actions et des objectifs quantitatifs, assortis d'indicateurs.

Ses objectifs sont de rattraper une partie du retard en matière immobilière, de rétablir l'équilibre de gestion de l'activité restauration et lutter contre l'absentéisme du personnel.

Pour le logement, il est prévu de rénover 380 chambres en 2005 (164 à Montebello et 216 au Coudon à Toulon), de rénover partiellement la résidence Baie des Anges et construire 150 logements à la Garde.

Pour la restauration l'objectif est d'augmenter de 8 % en deux ans le nombre de repas servis, et de rattraper les moyennes nationales en 2007, par une diminution en 2005 de 0,25 € du coût complet du repas, notamment par l'abaissement de la masse salariale et une augmentation de la productivité, avec l'espoir notamment de réduire l'absentéisme à moins de 10 % en 2005.

L'ordonnateur précise qu'en 2005, les objectifs ont été pratiquement atteints, la masse salariale ayant en 2 ans été abaissée de 4,20 %, le coût complet du repas passant de 5,16 € à 4,93 €, l'absentéisme n'étant plus que de 10,5 %.

3.2. Un début d'action résolue sur les coûts

Le CROUS a mis en place une gestion renouvelée marchés publics s'appuyant notamment sur l'analyse des besoins exprimés. Cette nouvelle méthode a fait porter les efforts sur trois axes prioritaires : l'allongement de la durée des marchés, la diminution des achats hors marchés, et l'amélioration de l'expression des besoins.

Désormais, les marchés sont passés pour un an pour des quantités accrues dans le cadre de marchés à bon de commande. Afin d'amplifier encore les rabais obtenus grâce au volume commandé, l'établissement étudie la possibilité de passer des marchés inter académiques.

Par ailleurs, la gamme des produits approvisionnés sur les marchés a été nettement étendue, entraînant une diminution corrélative des achats hors marchés. Ceux-ci supérieurs aux 5 % habituellement rencontrés dans d'autres types de restauration collective ne représentent plus fin 2005 que 1,90 %.

Pour être pleinement efficace, cette orientation doit s'appuyer sur le renforcement des personnels des services centraux affectés à la commande publique (marchés de travaux compris). C'est particulièrement vrai pour les approvisionnements alimentaires, qui conditionnent le rétablissement durable de l'équilibre de l'activité restauration, et par delà celui de l'établissement.

Des efforts de réduction des coûts ont aussi été relevés dans le secteur des grands contrats de chauffage ou les assurances. La maintenance et l'entretien des chaufferies étaient gérés dans le cadre d'un contrat conclu en 1991 pour une durée de 14 ans, dont le suivi était assuré par une société d'études extérieure à l'établissement. Le terme du contrat a permis en 2005 de remettre en concurrence ce contrat d'exploitation. Le coût de la prestation en a été diminué par deux.

La passation de marchés et de contrats après appel élargi à la concurrence conjugué avec une gestion plus serrée des stocks ont également permis, entre autres, de fortement diminuer les dépenses annuelles de fournitures, d'une moyenne de 600 000 € avant 2000 à 320 000 € depuis.

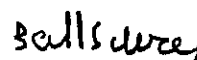
3.3. Toutefois la fréquentation des restaurants n'est toujours pas relancée et les chantiers immobiliers prennent du retard

Pivot du redressement planifié de l'activité restauration, la fréquentation des restaurants ne croît pas au rythme attendu. Au premier semestre 2005, le chiffre d'affaires a même très légèrement baissé en passant de 1 718 737 € au premier semestre 2004 contre 1 752 502 € un an plutôt. Cette évolution montre que l'effort accompli pour reconquérir la clientèle étudiante, par une meilleure cohérence des emplois du temps universitaires et des horaires du service de restauration, comme par la mise en œuvre de comités de sites pour mieux satisfaire les attentes des étudiants, doit être renforcé pour assurer le redressement effectif de la fréquentation. Sur ce plan il semble qu'une évolution positive se soit dessinée au second semestre 2005, puisque le nombre global de repas servis a progressé de 4,72 %.

Par ailleurs le CROUS peine à conduire à bien dans les délais prévus ses opérations d'investissement. Le chantier de réhabilitation de la résidence Jean Médecin à Nice, prévu initialement sur deux exercices, s'est étalé de 1997 à 2002. Au cours des deux dernières années, les chantiers de rénovation et de construction prennent du retard, dans un contexte de faible disponibilité des entreprises du bâtiment. Un tiers du programme aurait un an de retard, notamment le chantier du Coudon et à la résidence Baie des Anges. Selon l'ordonnateur, le peu de pouvoir de coercition dont dispose l'établissement à l'encontre des entreprises et le faible montant des marchés passés ajoutent à ces difficultés.

L'amélioration apparente de la situation financière du CROUS reste fragile. Le rétablissement effectif de l'établissement passe par la résorption du déficit chronique de l'activité restauration, qui lui permettra de mobiliser toutes ses ressources financières à la réalisation des investissements nécessaires à l'affirmation de son rôle au service de la population étudiante.

Le Président,



Bertrand SCHWERER