

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2015

Les observations

Synthèses



1 Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable

L'action de l'État en faveur de la vie étudiante est principalement portée par le centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) et les 28 centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), établissements publics nationaux placés sous la tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur. Les difficultés rencontrées par le réseau, malgré l'effort financier croissant de l'État, ont conduit la Cour à mener une enquête auprès du CNOUS et de l'ensemble des CROUS.

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

Les CROUS sont issus des mouvements d'entraide étudiante qui se sont développés au lendemain de la première guerre mondiale. Ils interviennent dans l'attribution des bourses, gèrent les restaurants et les résidences universitaires et conduisent des actions dans le domaine de l'aide sociale et de la culture. Leur budget s'élève à 1,33 Md€ en 2013. Subventionnés par l'État à hauteur de 478,30 M€, ils disposent aussi d'importantes ressources propres et emploient 11 936 agents.

La structure du réseau n'est pas exempte d'ambiguïtés : les CROUS dépendent du ministre chargé de l'enseignement supérieur, mais sont pilotés par un autre établissement public,

le CNOUS, qui joue un rôle de tête de réseau face à des établissements autonomes dont il n'assume pas la tutelle. D'autres acteurs ont par ailleurs investi le champ de la vie étudiante, à commencer par les universités et les collectivités territoriales. La multiplicité des structures et des dispositifs ne permet pas l'élaboration d'une stratégie globale de vie étudiante.

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

L'obligation d'assiduité, qui est la contrepartie des bourses, est inscrite dans le décret du 16 avril 1951 relatif au paiement des bourses d'enseignement supérieur. Les CROUS sont identifiés par les étudiants comme leurs interlocuteurs de référence, mais ne sont qu'un des multiples acteurs de cette procédure, qui fait intervenir principalement les établissements d'enseignement supérieur. La définition de l'assiduité est variable, avec des pratiques particulièrement hétérogènes dans les universités. De nombreuses universités ne contrôlent que la présence aux examens, et la définition même de la présence aux examens est fluctuante.

Cette situation introduit une inégalité de traitement entre les boursiers. Plusieurs pistes de réforme sont aujourd'hui envisageables : s'assurer

Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable

que toutes les universités instituent un contrôle de présence aux cours, travaux dirigés et travaux pratiques, ou réformer la définition même du contrôle d'assiduité, en le limitant à la présence aux examens ou en le remplaçant par un contrôle minimal des résultats.

Une offre de logement étudiant insuffisante et mal répartie

Le parc immobilier du réseau comprend 162 547 places. Depuis les années 1960, on constate un décalage progressif entre l'offre de logement proposée par les CROUS et l'évolution de la population étudiante, qui a été multipliée par huit⁽⁵⁾. Pour remédier à la pénurie de logements et à la vétusté de certaines résidences, un plan gouvernemental présenté en 2004 a fixé deux objectifs aux CROUS : construire 5 000 logements neufs par an et réhabiliter 7 000 places par an pendant dix ans. En 2012, un nouveau plan gouvernemental a fixé un objectif de création de 8 000 places par an, soit 40 000 logements étudiants sur cinq ans, pour l'ensemble des opérateurs conventionnés.

L'évolution du parc n'a pas suivi le rythme annoncé. Entre 2004 et 2013, 26 400 places ont été créées, soit une moyenne annuelle de 2 640 places, même si la construction et la réhabilitation de logements se sont accélérées depuis 2007.

Il existe en outre de très fortes inégalités territoriales entre des académies où l'offre de logement est suffisante, et des académies très déficitaires comme celles de Paris, Créteil, Lyon et Lille. Les plans d'investissement successifs n'ont pas permis de corriger ces inégalités : en 2013, le CROUS de Paris avait une offre de logement proche de celle du CROUS de Rouen, qui accueille six fois moins d'étudiants.

Les CROUS peinent enfin à équilibrer la gestion de leurs résidences. L'année universitaire s'est raccourcie, et les CROUS font face à une baisse des taux d'occupation sur certains sites. Depuis quelques années, les stages et les séjours à l'étranger se développent, et les étudiants sont de plus en plus mobiles en cours d'année. Par ailleurs, chaque contrôle de la Cour a conduit à identifier plusieurs résidences lourdement déficitaires, notamment dans les villes moyennes.

La restauration universitaire : un déficit croissant

La restauration universitaire est la principale cause des difficultés financières que rencontrent les CROUS, car la fréquentation étudiante est en baisse régulière : le nombre d'équivalents-repas étudiants servis est passé de 52,9 millions en 2008-2009 à 45,9 millions en 2013-2014. Les principales raisons tiennent à une préférence croissante pour la restauration

5) En 1960, la France comptait 310 000 étudiants. Elle en compte 2,4 millions en 2013, dont 12 % d'étudiants internationaux.

Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable

rapide, mais aussi à la modification des rythmes universitaires. Avec la mise en place du système licence-master-doctorat (LMD) et la semestrialisation des études, les CROUS réalisent 70 % de leur chiffre d'affaires entre septembre et février, tout en employant des personnels à temps plein.

Pour relancer la fréquentation, les CROUS cherchent à diversifier leurs prestations et à capter de nouveaux publics en développant les cafétérias, la distribution automatique et les activités de traiteur, qui les placent dans le champ de la concurrence privée. En dépit des efforts déployés pour reconquérir le public étudiant, certains restaurants traditionnels restent surdimensionnés et ils ne peuvent pas tous être réaménagés.

Face à une activité de plus en plus cyclique, le cadre d'emploi des personnels ouvriers est enfin trop rigide, ce

qui conduit les CROUS à développer des emplois précaires. Le nombre d'agents en contrats à durée déterminée est ainsi passé de 1 239 ETP en 2008 à 1 482 ETP en 2013.

Une réorganisation nécessaire

Les inégalités d'accès à un logement CROUS pour les étudiants les plus défavorisés se sont accrues et le cadre de la restauration universitaire paraît obsolète. Les besoins des étudiants et le monde universitaire ont évolué, tandis que l'organisation et les modes de gestion du réseau sont restés inchangés. À long terme, seule une meilleure implication des établissements d'enseignement supérieur et de leurs groupements peut conduire à l'élaboration d'une conception globale des services rendus aux étudiants sur un même territoire. Le déficit de la restauration et l'équilibre fragile de l'hébergement nécessitent toutefois des réformes structurelles à court terme.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

→ réformer la définition et la mise en œuvre du contrôle d'assiduité des étudiants boursiers ;

→ concentrer les nouvelles constructions de résidences universitaires sur les zones déficitaires ;

→ revoir les relations contractuelles avec les bailleurs sociaux pour assurer l'entretien du patrimoine ;

→ fermer les installations d'hébergement et de restauration trop peu fréquentées ;

→ assouplir le cadre de gestion des personnels ouvriers ;

→ fusionner les CROUS d'Île-de-France.