



La restauration universitaire (Tome 3)

NOVEMBRE 2013

Françoise **BOUTET-WAÏSS** • Jean **DÉROCHE** •
Pierre **HANOTAUX** • Jean-Paul **MIALOT** •
Jean-Marc **VALLAURI**
Paul-Marie **DUBÉE**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGAENR

CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL
DE CALMONTAIGN
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX



Inspection générale
des finances

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

Conseil général de
l'alimentation, de l'agriculture
et des espaces ruraux

N° 2013-M-007-04

N° 2013-083

N° 13078

RAPPORT

ÉVALUATION DE LA RESTAURATION UNIVERSITAIRE

(Tome 3)

Établi par

PAUL-MARIE DUBÉE
Inspecteur des finances

FRANÇOISE BOUTET-WAÏSS
Inspectrice générale de
l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche

JEAN-PAUL MIALOT
Inspecteur général de la santé
publique vétérinaire

Sous la supervision de
PIERRE HANOTAUX
Inspecteur général des finances

JEAN DÉROCHE
Inspecteur général de
l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche

JEAN-MARC VALLAURI
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

- Novembre 2013 -

SYNTHÈSE

Par lettre en date du 22 avril 2013, les directeurs de cabinet du ministère de l'économie et des finances, du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ont confié à l'inspection générale des finances (IGF), à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et au conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) une mission d'évaluation de la restauration universitaire.

La gestion de la restauration universitaire a été confiée par l'État à un réseau d'opérateurs, les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), pilotés sans lien hiérarchique par le centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS).

La mission devait notamment identifier les mesures permettant de sécuriser les économies prévues dans le triennal ciblant spécifiquement l'activité restauration. Toutefois, l'objectif d'économie ne s'appuie sur aucune base connue de la charge budgétaire puisque la subvention accordée au réseau au titre de l'action 2 du programme 231 « Vie étudiante » ne distingue pas la part accordée au soutien à l'activité restauration de celle pour l'hébergement, autre activité marchande réalisée par le réseau. La mission n'a pas examiné en détail les modalités permettant de réaliser des économies sur cette dernière activité mais recommande d'élargir le périmètre de recherche pour l'inclure.

Les travaux de la mission montrent que la soutenabilité de l'activité restauration est préservée dès lors qu'un équilibre entre la baisse de la subvention et la hausse des tarifs applicables aux étudiants est trouvé : la réduction de la subvention doit être compensée, selon son ampleur, soit par une hausse du ticket RU, soit par la mise en place d'un droit d'accès au réseau, en plus de mesures de rationalisation interne déjà engagée et à poursuivre (mutualisation des achats notamment), ou à initier au plus vite (flexibilisation des dispositions des personnels ouvriers). Les tarifs pour le public non étudiant doivent dans tous les cas être augmentés pour qu'ils absorbent l'ensemble des coûts de production.

Les mesures tarifaires permettront de sécuriser à court terme les économies mais ne doivent pas occulter les marges de manœuvre qui demeurent pour augmenter l'attractivité du réseau. Celui-ci, que ce soit sous l'impulsion du CNOUS ou par des initiatives des CROUS, innove pour être au plus près des goûts, des besoins et des contraintes des étudiants. Ces efforts doivent être poursuivis et permettront de tirer un plus grand profit des actions de prévention ou de sensibilisation qui font évoluer de manière positive les comportements alimentaires des étudiants, bien que ceux-ci restent naturellement libres de la composition de leurs repas.

Un aspect majeur n'a toutefois pas progressé au-delà d'une simple prise de conscience, celui des rythmes universitaires et de ses conséquences sur l'équilibre des étudiants. Une opportunité se présente avec les contrats de site qu'institue la loi « enseignement supérieur et recherche », en débat au parlement lors des travaux de la mission : il importe que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche joue pleinement son rôle de tutelle vis-à-vis tant des universités que du réseau des œuvres pour, d'une part, intégrer les CROUS dans le processus de contractualisation et, d'autre part, y promouvoir un volet vie étudiante qui érige l'aménagement des rythmes universitaires en objectif majeur.

Enfin, un plan d'investissement pour rénover les points de restauration et en améliorer à la fois la performance et l'attractivité doit être rapidement établi, s'appuyant sur les bons résultats déjà rencontrés sur un trop faible nombre de projets en raison d'une baisse significative des crédits d'investissement. Ces investissements, dont les retombées ne se matérialiseront pas à court terme, pourraient être la contrepartie à une augmentation des tarifs appliqués aux étudiants, que ce soit par la hausse du ticket ou par la mise en place d'un droit d'accès au réseau des œuvres.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LE MODÈLE ÉCONOMIQUE EXISTANT	2
1.1. L'objectif du triennal ne s'appuie sur aucune base connue de la charge budgétaire	2
1.2. L'objectif du triennal est ciblé sur la restauration universitaire par défaut.....	3
1.3. Un modèle économique qui s'éloigne de la seule restauration traditionnelle avec un tarif unique, celui du ticket RU.....	3
1.4. Les outils de suivi de l'activité face à ces changements	4
2. RENFORCEMENT DE LA QUALITÉ DU SERVICE ET RÔLE DE LA RESTAURATION UNIVERSITAIRE EN TERMES DE QUALITÉ ALIMENTAIRE	5
2.1. Une action réelle des CROUS dans l'amélioration de la qualité et de l'équilibre alimentaire des étudiants	5
2.2. Des marges de progrès identifiées.....	6
3. LA NÉCESSITÉ DE POURSUIVRE LES EFFORTS D'ADAPTATION DE L'OFFRE	7
3.1. La recherche de nouvelles stratégies de réponse aux attentes des étudiants doit être prolongée par une action résolue sur les rythmes universitaires.....	7
3.2. Plus que la diversification des usagers, c'est une véritable politique des tarifs de la restauration non étudiante qui permettrait d'augmenter son chiffre d'affaires	9
3.3. Maîtriser les dépenses	10
4. SCÉNARIOS CHIFFRÉS ET ACTIONS COMPLÉMENTAIRES.....	12
4.1. Scenarios chiffrés : les objectifs du triennal ne peuvent être atteints que grâce à des mesures tarifaires significatives.....	12
4.2. Actions complémentaires à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs à plus ou moins court terme	16
CONCLUSION.....	20

INTRODUCTION

Par lettre en date du 22 avril 2013, les directeurs de cabinet du ministère de l'économie et des finances, du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ont confié à l'inspection générale des finances (IGF), à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et au conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) une mission d'évaluation de la restauration universitaire.

Cette mission est un des quatre piliers de la mission sur la vie étudiante menée dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), et dans la perspective de la définition d'un plan national pour la vie étudiante souhaité par le président de la République.

L'objectif de la mission était notamment de traiter des questions suivantes :

- ◆ examen de la soutenabilité du modèle économique existant et perspectives d'évolution de ce modèle ;
- ◆ renforcement de la qualité de service et rôle de la restauration universitaire en termes de qualité alimentaire ;
- ◆ recherche de nouvelles stratégies de réponse aux attentes des étudiants, diversification des usagers et régulation des flux étudiants.

L'ensemble de ces travaux devait permettre de formuler des recommandations visant à atteindre les objectifs figurant au triennal de réduction de la subvention accordée au réseau des œuvres universitaires et scolaires. Ce réseau, principal opérateur du programme 231 et qui reçoit au titre des quatre actions de ce programme 274 M€ de crédits de fonctionnement et 96 M€ de crédits d'investissement, devait en effet participer à l'effort collectif de réduction des dépenses publiques, à hauteur d'une réduction de la subvention accordée à la restauration de 17,5 M€ en 2014 et 25 M€ en 2015.

La mission a été conduite du 22 avril au 15 juillet 2013. Elle s'est appuyée sur :

- ◆ des entretiens avec les différentes parties prenantes au sein de l'administration, du réseau des œuvres universitaires et scolaires et, en lien avec les autres volets de la mission « vie étudiante » de la MAP, une consultation de la conférence des présidents d'université et des organisations étudiantes. La mission s'est notamment rendue aux CROUS de Reims et de Toulouse, retenus suite à des échanges avec le CNOUS en raison de l'hétérogénéité de leurs situations, pour mieux apprécier les contraintes et opportunités dans la gestion de ces établissements publics ;
- ◆ l'analyse des données quantitatives fournies par le CNOUS sur la performance de l'activité restauration des 28 CROUS et des 644 points de restauration qu'ils gèrent ;
- ◆ la participation aux deux questionnaires menés conjointement par l'ensemble des quatre volets de la mission « vie étudiante » de la MAP :
 - un questionnaire adressé à huit conseillers culturels, afin d'établir une comparaison avec les dispositifs et les pratiques de nos voisins ;
 - un questionnaire à l'association des régions de France, afin d'inventorier les éventuels soutiens des conseils régionaux à la restauration universitaire.

En 2012, la restauration universitaire représente un chiffre d'affaires de 196,5 M€ et une dépense de 357,5 M€ (y compris une quote-part des dépenses du CNOUS). Le chiffre d'affaires de la seule restauration étudiante s'élève à 147,7 M€ pour près de 63 millions d'équivalents repas servis aux étudiants.

1. Le modèle économique existant

L'État a confié la gestion de la restauration universitaire à un opérateur, le réseau des œuvres universitaires et scolaires, constitué de 28 centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) et du centre national (CNOUS). Cette activité n'étant pas équilibrée, le réseau bénéficie d'une subvention pour charge de service public au titre de l'action 2 « aides indirectes » du programme 231 « vie étudiante ».

L'objectif du triennal de diminuer la subvention de fonctionnement de l'État attribuée à la restauration universitaire suppose que le montant de cette aide soit connu. Or toute l'architecture budgétaire, du projet annuel de performance (PAP) et rapport annuel de performance (RAP) du programme 231 « vie étudiante » jusqu'au budget des CROUS, en passant par celui du CNOUS, tête du réseau des œuvres universitaires et scolaires, chargé de répartir la subvention pour charge de service public qu'il reçoit de l'État, ne permet pas de déterminer ce montant.

1.1. L'objectif du triennal ne s'appuie sur aucune base connue de la charge budgétaire

Dans l'action 2 « aides indirectes » du programme 231 du budget de l'État, la restauration universitaire n'est pas isolée mais est globalisée avec l'activité hébergement. La performance assignée à ces deux activités à caractère économique est mesurée par un indicateur, à savoir le taux de couverture des dépenses par les ressources propres ou chiffre d'affaires. Les taux de couverture 2012 réactualisés pour le PAP 2013 sont de 102,4 % pour l'activité hébergement et 57,3 % pour l'activité restauration.

Toutefois, les modalités de construction de ces taux de couverture rendent toute comparaison entre ces deux activités délicate. En effet, environ 30 % du chiffre d'affaires de l'activité hébergement provient **des caisses d'allocations familiales qui versent directement aux CROUS des aides au logement, les étudiants s'acquittant du loyer résiduel**. Ce soutien relève du programme 109 « aide à l'accès au logement » de la mission interministérielle « Égalité des territoires, logement et ville ». **Il serait nécessaire de retraiter le chiffre d'affaires de l'hébergement afin d'avoir une appréciation plus objectivée de la performance de l'activité restauration et partant, de la charge budgétaire qu'elle représente.**

Par ailleurs, **la part de la subvention allouée aux différentes actions et au sein d'une même action aux différentes activités ne cesse de fluctuer et rien ne permet dans la phase budgétaire de connaître le montant de l'aide de l'État à la restauration universitaire**. Le CNOUS a réparti en 2013 entre les CROUS, 209,6 M€ de crédits de fonctionnement, nets de réserve, pour couvrir l'ensemble de leurs activités dont 146,2 M€ au titre de l'action 2 « aides indirectes ». La répartition des crédits d'investissement relève d'une démarche de contractualisation entre le CNOUS et les CROUS, qui permet d'évaluer la pertinence et le phasage des différents projets et qui se déroule un peu plus tard. A leur tour, les CROUS font leur propre répartition de la dotation globale de fonctionnement allouée.

Seule une consolidation a posteriori des données d'exécution budgétaire des CROUS concernant les dépenses, le chiffre d'affaires de la restauration ainsi que la part de la dotation globale de fonctionnement qu'ils ont constatée sur cette activité, permet d'avoir une idée approximative de l'équilibre économique et du soutien de l'État.

1.2. L'objectif du triennal est ciblé sur la restauration universitaire par défaut

L'analyse partielle de la performance des deux activités à caractère économique gérées par le réseau tend donc à conclure que la restauration universitaire est structurellement déficitaire alors que l'activité hébergement s'autofinance et financerait même la restauration. Cette lecture largement répandue tant au niveau ministériel que dans l'ensemble du réseau alimente les interrogations sur la soutenabilité du modèle économique de la restauration universitaire.

Le raisonnement amenant à cibler les économies sur la restauration est simple. Le chiffre d'affaires de l'activité hébergement soutenu par les aides au logement couvre les dépenses de l'activité sans apport ou presque de la subvention. Celle-ci permet par conséquent de financer essentiellement la masse salariale des personnels administratifs du réseau qui ont le statut de fonctionnaires, et la restauration universitaire. Compte tenu des engagements de l'État sur la masse salariale des fonctionnaires, il ne reste par défaut que l'activité restauration pour réaliser les économies demandées sur la subvention pour charge de service public.

1.3. Un modèle économique qui s'éloigne de la seule restauration traditionnelle avec un tarif unique, celui du ticket RU

Les étudiants bénéficient d'un repas complet à un tarif social dont la référence est le « ticket RU ». Ce tarif est débattu chaque année, pour une application au 1^{er} août, au conseil d'administration du CNOUS après négociation avec le ministre chargé de l'enseignement supérieur et le ministre chargé du budget. Il est actuellement de 3,10 €.

A la différence des taux des droits de scolarité dans les établissements d'enseignement supérieur fixés chaque année par arrêté, **la fixation au niveau national du tarif du ticket restaurant ne repose sur aucun fondement juridique**, ni au niveau des attributions du conseil d'administration du CNOUS¹, ni au niveau du pouvoir des ministres.

Mais la procédure, aussi peu orthodoxe soit-elle, revêt une valeur hautement symbolique. Elle garantit aux yeux des organisations étudiantes une équité de principe à travers un tarif unique pratiqué sur l'ensemble du territoire, et elle leur offre une tribune politique, le conseil d'administration du CNOUS, pour faire entendre leurs revendications sur le pouvoir d'achat des étudiants. Enfin, elle est confortable pour les CROUS qui ne souhaitent nullement recentrer ce débat sensible au niveau de leurs instances, bien qu'en toute logique, le prix du ticket RU devrait être fixé par leurs conseils d'administration qui arrêtent l'ensemble des tarifs des services et prestations proposés.

Sans modifier les modalités actuelles qui semblent convenir à l'ensemble des acteurs, **un changement de date d'application du nouveau tarif au 1^{er} janvier au lieu du 1^{er} août pourrait contribuer à apaiser le débat en le déconnectant de la question du pouvoir d'achat des étudiants à chaque rentrée universitaire**. Le réseau adopterait également l'année civile pour l'ensemble des tarifs de restauration, ce qui faciliterait la construction des prévisions budgétaires.

¹ Cf. articles 6, 7 et 8 du décret 87-155 du 5 mars 1987.

Ce tarif n'a pas davantage de fondement économique. D'une part, le prix de revient d'un repas complet² qui devrait éclairer la répartition de la charge entre l'étudiant et l'État, pèse peu dans la décision prise, d'autre part la diversité des prestations (et donc des tarifs) proposées par les CROUS brouille de plus en plus le cadre de référence du « ticket RU » et ses conséquences économiques dans la gestion de l'activité.

Cependant la mission constate que **le prix très social du « ticket RU » pour un repas complet a des effets induits sur la fixation des tarifs de la restauration non étudiante dont la vocation n'est pourtant pas la même.** Si d'autres catégories d'utilisateurs peuvent bénéficier de ce service, les tarifs doivent couvrir les coûts complets de fonctionnement, ce qui n'est pas le cas.

1.4. Les outils de suivi de l'activité face à ces changements

Les mutations de l'activité restauration ont nécessité le développement d'autres modalités de suivi. Le réseau, sous l'impulsion du CNOUS, a par exemple mis en place un système d'information commun qui permettra de mieux suivre les différentes activités qu'il réalise : activités du secteur marchand, avec la restauration et l'hébergement et activités du secteur non marchand (gestion des bourses sur critères sociaux, activités culturelles,...). La fiabilité de ce système d'information est par ailleurs renforcée par un recours qui sera généralisé à la monétique puisqu'un marché national est en cours d'élaboration.

Ces outils de suivi de gestion permettent enfin de mieux suivre les besoins de financement de chacune des activités du réseau, en s'appuyant sur des analyses dans lesquelles l'ensemble des coûts associés directement (achats par exemple) ou indirectement (par exemple : quote-part de rémunération de personnel administratif) à une activité sont ventilés. Ce changement d'outil de suivi de gestion permettra à chaque CROUS et au CNOUS de mieux suivre la performance et de mieux cibler les mesures (augmentations des recettes, réduire des dépenses directes comme la masse salariale des personnels ouvriers ou des dépenses indirectes, comme les services centraux des CROUS et du CNOUS).

Ces outils permettront également à la tutelle de mieux apprécier la réalité économique des activités, qui est masquée par la répartition de la subvention par action comme il est indiqué ci-dessus. Sans ôter au réseau la flexibilité dans sa gestion liée à la mise en commun de la subvention indistinctement pour l'hébergement ou la restauration, la présentation aux tutelles des évolutions des besoins de financement des différentes activités du réseau permettra indéniablement une compréhension accrue des déterminants économiques de ces activités et de l'utilisation réelle de la subvention pour charge de service public.

Pour renforcer davantage la pertinence de ces outils, la mission recommande que les repas gratuits accordés au personnel ouvrier de l'activité restauration soient mieux suivis comptablement. L'enjeu pour le suivi de gestion est significatif puisqu'en 2012, 1 040 828 repas gratuits ont été déclarés (pour un total de 9 108 personnels concernés), soit un impact d'environ 6 millions d'euros. En outre, le périmètre des bénéficiaires de cet avantage mériterait d'être clarifié.

² Deux facteurs rendent difficile la détermination de ce prix de revient : d'une part, la notion de repas perd de sa réalité avec la diversification des prestations ; d'autre part, le prix de revient dépend largement du périmètre des coûts considérés. Ce prix de revient serait entre 6 € et 6,50 €.

Rapport

Enfin, il convient d'indiquer que **la méthode retenue par la mission pour évaluer le besoin de subvention de fonctionnement ne permet pas le financement d'amortissements sur ressources propres**. En effet, après subvention de fonctionnement, l'activité restauration ne dégagera pas d'excédent permettant d'absorber ces amortissements. En cela, la mission s'écarte de la méthode retenue par le CNOUS. **Il conviendra de tirer les conséquences de l'application de cette méthode visant à évaluer la subvention de fonctionnement, sur le montant de la subvention d'investissement et sur les subventions accordées aux autres activités (hébergement ou non marchand). La mission recommande par ailleurs qu'une évaluation des amortissements sur ressources propres à venir soit réalisée et qu'une absorption adéquate de ces charges comptables soit trouvée, le financement sur ressources propres de 9,7 M€ des 24,9 M€ d'amortissement et provisions sur l'année 2012 ne devant perdurer.**

2. Renforcement de la qualité du service et rôle de la restauration universitaire en termes de qualité alimentaire

2.1. Une action réelle des CROUS dans l'amélioration de la qualité et de l'équilibre alimentaire des étudiants

Les CROUS entrent pour une part minoritaire mais significative dans l'alimentation des étudiants ; leur offre au plan alimentaire dans les RU et les autres formes de restauration est globalement équilibrée au regard des recommandations du Programme national nutrition-santé (PNNS). Au-delà des personnels de restauration formés à l'équilibre alimentaire, les CROUS associent des diététiciens de façon variable selon leur importance. La diversification des modes de restauration qu'ils offrent ne modifie pas cette situation d'offre globalement équilibrée.

L'étudiant, individu responsable de sa santé à travers son comportement alimentaire global, fait des choix au RU et pour son alimentation à l'extérieur des CROUS qui conditionnent largement l'équilibre de son alimentation.

Les enquêtes menées par le réseau des œuvres ou par l'OVE montrent que des progrès sont globalement réalisés dans le domaine de l'équilibre alimentaire chez les étudiants. Une enquête du CROUS d'Aix-Marseille montre par exemple que la consommation de 5 fruits ou légumes par jour par les étudiants a progressé de 15 % en 8 ans pour atteindre 46 %. Mais cette consommation reste très insuffisante au regard des recommandations du PNNS.

Les CROUS participent à cette amélioration par les prestations alimentaires proposées, qui permettent aux étudiants d'accéder à des plats élaborés et souvent peu préparés par les étudiants eux-mêmes (légumes notamment), mais aussi par des actions d'information et de démonstration. Les enquêtes du CNOUS confirment des études étrangères pour diverses formes de restauration collective (restauration d'entreprise en Finlande et restauration scolaire au Royaume Uni) : elles montrent globalement que leur fréquentation améliore nettement l'équilibre nutritionnel des personnes concernées et que les animations augmentent la consommation de fruits et de légumes.

2.2. Des marges de progrès identifiées

Des marges de progrès dans la qualité alimentaire et l'équilibre nutritionnel sont identifiées qui pourraient s'appuyer sur des actions concrètes :

- ◆ l'amplification des actions d'information, de sensibilisation et de formation des étudiants aux problématiques nutrition-santé. A cet égard, les exemples d'actions soutenues dans le cadre de la politique publique de l'alimentation au niveau régional par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) sont intéressants à considérer ;
- ◆ la généralisation de la participation de diététiciens à la définition de l'offre alimentaire et aux animations dans les CROUS. La mutualisation des ressources peut être envisagée pour améliorer les disparités entre CROUS dans ce domaine ;
- ◆ la recherche de complémentarité entre les enquêtes Panel de RU et les enquêtes de l'OVE afin d'améliorer le suivi de l'alimentation des étudiants et le lien à leur santé ;
- ◆ concernant les produits :
 - la généralisation de cahiers des charges répondant à des normes de qualité « durable » pour les achats alimentaires susceptibles notamment de réduire les teneurs en résidus des intrants agricoles ;
 - pour de nombreux produits, la poursuite du mouvement de regroupement des achats alimentaires au niveau national. Cela permet, au-delà de la négociation des prix, d'améliorer les critères de qualité et de mieux adapter les caractéristiques des produits achetés aux usages culinaires. Toutefois des formes d'allotissement des marchés au niveau régional et local pourront permettre l'adaptation des livraisons aux besoins tant en quantité qu'en qualité ;
 - pour certains produits, légumes de saisons par exemple, à l'inverse du mouvement d'intégration nationale des achats, la participation des CROUS à des plates-formes locales de mise en relation entre producteurs et restauration collective ;
- ◆ la lutte contre le gaspillage alimentaire notamment par :
 - la sensibilisation des personnels et des étudiants. Le CNOUS et les CROUS pourraient avantageusement rejoindre le programme national de lutte contre le gaspillage alimentaire mis en place par le MAAF ;
 - la généralisation du plateau RU à un plat complet et deux items, un supplément étant demandé pour un autre item (certains CROUS proposent encore un plateau RU à un plat principal et trois items) ;
 - la modification lorsque cela conduit à du gaspillage, des portions distribuées (légumes notamment) ; le « rab » étant possible une fois que la portion de légumes est consommée ;
 - une restructuration des lignes de distribution. Par exemple, le pain peut être placé en caisse ou proposé tranché (ainsi le pain ordinaire est remplacé par du pain bio sans surcoût).

3. La nécessité de poursuivre les efforts d'adaptation de l'offre

Les progrès accomplis par le réseau des œuvres en termes de recherche de performance et de rationalisation de l'action conduite en matière de restauration universitaire depuis le rapport de 2010 sont incontestables. De nombreuses initiatives ont été prises tant pour situer, mesurer et caractériser la gestion de cette activité (mise au point de nouveaux indicateurs, détermination des coûts complets, instauration d'un dialogue de gestion CNOUS-CROUS) que pour améliorer son efficacité, comme par exemple en matière d'achats. Il en est de même avec la promotion des nouveaux concepts de restauration que le réseau développe avec de nombreuses déclinaisons.

Ces diverses initiatives amoindrissent à l'évidence la situation structurellement déficitaire de l'activité restauration. Mais les mesures ainsi prises ne peuvent produire à plein leurs effets que dans la durée : à titre d'exemple, l'émergence des nouvelles formules suppose des phases d'études préliminaires relativement longues et surtout des investissements parfois conséquents qui ne peuvent être rentabilisés totalement qu'à terme.

Ces actions s'inscrivent donc dans un temps long qui contraste avec le caractère immédiat des mesures budgétaires figurant au triennal. Cette disjonction rend évidemment extrêmement ardue pour le réseau la mise au point d'un nouveau modèle économique apte à s'accommoder de l'évolution budgétaire prévue à bref délai, d'autant que l'un des principaux freins à l'équilibre de l'activité de restauration a trait aux rigidités, durablement installées, qu'il rencontre en termes de ressources humaines, même si des négociations à venir doivent permettre des évolutions positives.

3.1. La recherche de nouvelles stratégies de réponse aux attentes des étudiants doit être prolongée par une action résolue sur les rythmes universitaires

Le réseau a pleinement conscience du fait qu'il doit de manière permanente adapter son offre aux attentes d'un public qui ne se satisfait plus des seuls modes de restauration traditionnels et dont le temps disponible pour la pause méridienne est de plus en plus compté. Cette adaptation passe notamment par une démarche d'amélioration continue des prestations. Après avoir largement développé la présence de cafétérias ou brasseries, le réseau continue à se montrer très actif en matière de recherche de nouvelles formules.

Les innovations dans ce domaine peuvent être conduites sous l'égide du CNOUS. Celui-ci a engagé des démarches de marketing qui vont aboutir à la création de la marque CROUS qui sera déclinée sous différentes formes et accompagnée de la mise en place de différents accessoires susceptibles d'asseoir la « signature » CROUS, avec des emballages ou une gamme de mobilier spécifiques au réseau. Dans le même temps, ces réflexions vont déboucher sur des tests de nouvelles formules sur différents sites autour de la gamme MiniR, fondée sur trois concepts pour lesquels une analyse tant d'attractivité que de rentabilité a été conduite. Suivant les résultats obtenus, ces concepts seront diffusés plus largement dans le réseau.

L'introduction de nouveaux concepts peut provenir également directement du terrain, comme à Toulouse, avec l'ouverture à la rentrée d'un magasin (« MiniMarket ») qui proposera des produits de première nécessité et de la restauration à emporter aux résidents du campus de Rangueil. Une autre innovation est testée sur le même site, avec l'ouverture à la rentrée passée d'un restaurant, avec service à table à partir d'un menu pour le personnel de l'université, qui a très vite trouvé son public.

L'innovation passe aussi par la conception de nouveaux types de restaurants universitaires, loin des formules traditionnelles, et qui se veulent avant tout des espaces de services aux étudiants (wifi, expositions, bibliothèque, billetterie,...) dans lesquels il est également possible de se restaurer : une telle unité ouvrira par exemple à Nancy en 2015. Le développement de ces structures de proximité au fonctionnement plus souple rencontre un succès avéré : elles s'accompagnent de manière générale d'une augmentation du chiffre d'affaires de la restauration, preuve de leur efficacité.

L'étape de reconquête ainsi décrite ne peut constituer qu'une première phase de la stratégie du réseau à l'égard d'un public étudiant qu'il importe ensuite de fidéliser. La mission a ainsi inventorié diverses mesures susceptibles de concourir à ces objectifs : procurer un repas gratuit à tout nouvel étudiant arrivant, concevoir des offres de restauration couplées au logement étudiant, diffuser des initiatives telles que celle de la région Picardie à destination des étudiants boursiers, entre autres, sont autant d'instruments qui permettraient une amélioration des taux de fréquentation actuels.

La piste de l'introduction d'une modulation des tarifs en faveur des étudiants boursiers paraît devoir être abandonnée. Accorder un tarif préférentiel aux boursiers ne pourrait se concevoir, compte tenu des équilibres financiers actuels, qu'en rehaussant celui acquitté par les autres étudiants, avec un risque important de perte d'attractivité des CROUS vis-à-vis de la concurrence privée et sans garantie aucune de progression du chiffre d'affaires.

La réflexion sur l'offre de services des CROUS doit aussi porter sur **l'amplitude et l'étendue de l'ouverture des restaurants universitaires** et, par voie de conséquence, sur l'opportunité de maintenir des plages de fonctionnement au-delà de la journée universitaire. Dans la perspective d'assurer une meilleure rentabilité de l'activité, la mission a ainsi mesuré les coûts associés aux ouvertures de certains restaurants les soirs et les week-ends en les comparant avec leurs statistiques propres de fréquentation pour préconiser une attention particulière au maintien des services correspondants. Elle recommande dans le même esprit une grande vigilance et l'énonciation de conditions pour l'ouverture de nouvelles structures de restauration dans les antennes délocalisées des universités.

Les efforts réels accomplis par le réseau pour s'adapter à la demande des étudiants continuent cependant de buter sur un obstacle majeur, identifié depuis longtemps, mais auquel aucune solution convaincante n'a été apportée à ce jour.

La question de l'aménagement des rythmes universitaires permettant aux étudiants de fréquenter normalement les restaurants universitaires reste en effet toujours lourdement posée. Le temps universitaire est marqué par des variations importantes, se traduisant, en matière de restauration étudiante, par des successions de pics et de creux d'activité dont les raisons sont variées :

- ◆ sur l'année, on assiste à une baisse régulière de la fréquentation des restaurants universitaires. Si elle est de bon niveau de septembre à décembre qui représentent 2/5 du chiffre d'affaires annuel, elle ne cesse de décroître au fur et à mesure de l'année scolaire pour atteindre des points extrêmement bas à partir du mois de mai.
La semestrialisation, la localisation des périodes de stage ou d'échanges internationaux au second semestre mais aussi les abandons après les résultats de la première session d'examens, constituent autant de facteurs d'explication à cette mauvaise répartition du temps conduisant à une baisse continue de la fréquentation ;
- ◆ sur la semaine, les rythmes universitaires ne sont pas configurés de manière plus propice, dans la mesure où ils concentrent les enseignements du mardi au jeudi.

Rapport

Le regroupement des enseignements du mardi au jeudi fait vraisemblablement l'affaire des enseignants chercheurs comme des étudiants, les premiers disposant de plages libres pour conduire leurs activités de recherche, les seconds étant moins durablement astreints à séjourner dans la ville universitaire. Il ne semble pas excessif, à ce propos, d'évoquer une convergence d'intérêts entre ces deux catégories de membres de la communauté universitaire. Elle n'est qu'implicite mais arrange chacun sauf les CROUS qui accueillent moins d'usagers les lundi et vendredi et qui sont confrontés à une affluence accrue les autres jours de la semaine ;

- ◆ ces déséquilibres annuel et hebdomadaire entraînent une concentration des emplois du temps dont l'effet le plus fréquent est un raccourcissement de la pause méridienne, trop brève pour permettre à tous les étudiants de rejoindre les CROUS. En outre, l'absence d'échelonnement de ces pauses génère un engorgement des restaurants, dissuadant les usagers de patienter et les incitant à rechercher d'autres solutions.

La prise de conscience de l'acuité de ces phénomènes est réelle : ils sont pointés dans le contrat d'objectifs 2010-13 entre le CNOUS et le ministère, tout comme dans l'accord cadre CPU-CNOUS du 20 janvier 2012 qui se donne, entre autres objectifs, la conduite de réflexions communes pour y porter remède. **Pour autant, aucune avancée notable n'a pu être constatée par la mission sur ce champ, pourtant décisif.**

Or les conséquences de cette inadaptation des rythmes universitaires ne portent pas que sur le fonctionnement des CROUS : **la mission estime que ce sont les conditions de travail des étudiants qui se trouvent au premier chef affectées** par cette absence de complémentarité entre le temps universitaire et celui nécessaire à la satisfaction de leurs besoins physiologiques, ce qui n'est vraisemblablement pas sans incidence sur leur réussite.

La question des rythmes universitaires comporte donc des enjeux de nature réellement stratégique qui ne peuvent trouver une solution au travers des simples manifestations d'intérêt sans retombée concrète auxquelles ils ont donné lieu jusqu'ici. On ne peut par ailleurs se satisfaire des adaptations que le réseau déploie (cafétérias, nouveaux concepts de restauration,...) pour flexibiliser son offre de service. **Une opportunité se présente avec les contrats de site qu'institue le projet de loi ESR**, en débat au parlement lors des travaux de la mission : **il importe que le ministère joue pleinement son rôle de tutelle vis-à-vis tant des universités que du réseau des œuvres** pour, d'une part, intégrer les CROUS dans le processus de contractualisation et, d'autre part, y promouvoir un volet vie étudiante qui érige l'aménagement des rythmes universitaires en objectif majeur ne pouvant donner lieu à octroi des financements prévus que sous réserve d'obtention de résultats quantifiés contractuellement.

3.2. Plus que la diversification des usagers, c'est une véritable politique des tarifs de la restauration non étudiante qui permettrait d'augmenter son chiffre d'affaires

Les marges de progrès que l'on pourrait attendre de la diversification des usagers de la restauration universitaire sont étroites pour deux raisons : d'une part elle est déjà largement répandue, d'autre part elle se heurte aux règles de la concurrence.

Rapport

La restauration non étudiante autorisée par les textes³, est pratiquée depuis longtemps à destination des personnels, et se développe régulièrement dans le domaine des prestations exceptionnelles type « traiteur » ou restaurants VIP fréquentés par les universitaires. Elle s'est étendue depuis peu aux apprentis mais c'est un public aléatoire et qui touche peu d'effectifs. Un partenariat tout récent avec une collectivité locale, à destination du public scolaire, ouvre des perspectives plus intéressantes de délégation de service public de la restauration scolaire aux CROUS.

D'autre part le développement de ces activités qui ne relèvent pas de la mission de service public de la restauration étudiante se heurte aux règles de la concurrence où les intérêts des établissements d'enseignement supérieur et des sociétés privées convergent.

Les universités et écoles qui cherchent également à développer leurs ressources propres depuis qu'elles sont passées aux responsabilités et compétences élargies⁴, ont des exigences de plus en plus élevées sur le loyer demandé dans le cadre des AOT (autorisation d'occupation temporaire) qu'elles délivrent et sur les rétrocessions sur le chiffre d'affaires. Les sociétés privées quant à elles, sont attirées par ce marché qui déroge à la tarification sociale, et bénéficient de conditions plus favorables que les CROUS sur le poste de dépenses qui pèse le plus sur ces prestations, la masse salariale.

En effet, les contrats à temps incomplets sont de règle dans le privé alors que leur nombre a significativement diminué ces dernières années dans les CROUS, en raison d'engagements pris par la direction du CNOUS en direction de ses partenaires sociaux, pour atteindre 173 en 2011⁵. D'autre part, la réglementation des marchés publics oblige les CROUS à reprendre les personnels de la société privée en cas de changement de prestataire, alors que pour des raisons politiques, il est inenvisageable que les personnels ouvriers des CROUS qui bénéficient d'un quasi statut de fonctionnaires, soient repris par une société privée qui obtiendrait un marché.

Le levier pour développer la restauration non étudiante qui représente 23,5% du chiffre d'affaires de l'activité, n'est donc pas tant la diversification des usagers que la **mise en place d'une véritable politique des tarifs dont la mission considère que les marges de progrès sont réelles**. Le réseau doit prendre en compte les coûts complets de l'activité en commençant par s'affranchir de tarifs mal calibrés historiquement au regard de cette obligation⁶, ou de la référence à l'augmentation limitée du « ticket RU » qui est un tarif social en faveur des seuls étudiants. Il doit aussi mettre en place une double tarification dans les cafétérias, sur les boissons et prestations de restauration rapide.

3.3. Maîtriser les dépenses

L'enjeu principal pour le réseau réside dans la gestion de ses ressources humaines, la masse salariale représentant 85 % du chiffre d'affaires. Les rigidités qui affectent la gestion des personnels ouvriers constituent un poids qui a des incidences sur l'équilibre de l'activité de restauration.

³ Article 15 du décret du 5 mars 1987.

⁴ Depuis fin 2012, tous les établissements d'enseignement supérieur concernés par la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 sur la responsabilité des universités, sont passés aux RCE (responsabilités et compétences élargies) qui se traduisent par le transfert de la masse salariale et pour certaines universités par la dévolution du patrimoine.

⁵ Les temps incomplets étaient importants jusqu'à la mise en place de l'ARTT. L'accord cadre national signé en 2001 entre le ministre de l'éducation nationale et les organisations syndicales dont la CGT-CROUS prévoyait la poursuite du dialogue social notamment sur la résorption de l'emploi précaire et les régimes indemnitaires.

⁶ La mission a par exemple noté dans un CROUS où elle s'est rendue que le tarif facturé pour un repas complet au public non étudiant était de 5,30 €, en-dessous du prix de revient du repas estimé par ce CROUS (5,96 €) qui pourtant n'intègre pas tous les postes de dépense d'une démarche en « coûts complets ».

Rapport

Le statut de quasi fonctionnaires qu'ont acquis les personnels relevant de cette catégorie au fur et à mesure des différentes négociations sociales passées et, notamment, à l'occasion de la transposition en 2008 des « accords Jacob » au sein des œuvres **s'inscrit en contradiction avec les normes conventionnelles en vigueur dans la profession** qui font du contrat de travail sur 10 mois le standard de leurs relations sociales, pour tenir compte de la saisonnalité de l'activité.

Cette situation est d'autant plus pénalisante que **les évolutions consenties aux personnels ouvriers en 2008 n'ont pas donné lieu, malgré les souhaits du CNOUS, à l'établissement de contreparties** qui auraient pu introduire plus de souplesse dans la gestion de ces agents, en décloisonnant en particulier les différents métiers dans lesquels ils sont répartis. En réaction aux faibles marges de flexibilité offertes par les dispositions régissant les personnels ouvriers, le nombre de CDI de personnels ouvriers affectés à la restauration décroît de manière constante (5 132 ETP en 2009 et 4 842 en 2012) alors que les CDD, conclus ponctuellement sur une base horaire et pour faire face aux pointes d'activité, progressent. Ils sont souvent tenus par des étudiants et permettent d'apporter une réponse souple aux besoins très évolutifs qui caractérisent l'activité de restauration.

Cette adaptation de fait à la réalité des besoins n'est que progressive et n'est pas à elle seule suffisante pour procurer aux CROUS la souplesse nécessaire pour adapter les ressources humaines disponibles aux cycles de l'activité. Le CNOUS a donc décidé d'engager prochainement une négociation avec les organisations syndicales avec un double objectif :

- ◆ **corriger les anomalies actuelles** qui sont la conséquence des « accords Jacob » en 2008 qui a écrasé la hiérarchie des salaires au détriment de certains postes de responsabilités dans les unités de gestion, rendant peu attractives les fonctions exercées pourtant importantes pour la performance du réseau ;
- ◆ **introduire la polyvalence entre métiers** avec la création d'un emploi d'agent polyvalent de restauration fusionnant plusieurs des actuels métiers relevant de ce secteur mais aussi assurer une plus grande porosité entre les fonctions de l'hébergement et de la restauration, pour l'instant quasiment hermétiques entre elles. Cela permettait de tirer profit de la complémentarité des pointes d'activité qui affectent ces activités (les états des lieux de sortie des chambres universitaires sont réalisés en fin d'année scolaire, quand la fréquentation des restaurants est au plus faible).

Une issue heureuse de ces négociations constitue un impératif pour gagner en efficacité et en productivité sur un poste de dépenses qui pèse de manière conséquente sur la fonction restauration au sein du réseau.

Les efforts engagés par le réseau en vue d'une **rationalisation des achats alimentaires**, qui représentent près de la moitié du chiffre d'affaires, doivent être poursuivis avec la mutualisation au niveau national de certains marchés. Ces efforts ont en effet contribué à l'augmentation de la marge commerciale, passée de 49,7 % en 2009 à 53,4 % en 2012.

Ils doivent être étendus aux autres postes de dépenses, en particulier aux dépenses de viabilisation (16,6 M€ en 2012, correspondant aux dépenses de fourniture d'électricité et de fluides) qui ont cru de 2,6 % par an en moyenne en 2009 et 2012. Ces dépenses peuvent faire l'objet d'une mutualisation comme pour les achats alimentaires, qui concernerait la viabilisation des points de restauration et des logements étudiants.

Enfin, un recensement des structures de restauration les moins performantes au regard du service rendu à l'étudiant devrait être réalisé, s'appuyant sur le recensement effectué chaque année dans une approche immobilière. Il permettrait d'élaborer et d'accompagner un schéma de fermetures ou de rationalisation des créneaux d'ouverture.

4. Scénarios chiffrés et actions complémentaires

4.1. Scénarios chiffrés : les objectifs du triennal ne peuvent être atteints que grâce à des mesures tarifaires significatives

La mission a construit une projection de la trajectoire financière de l'activité restauration à partir des données fournies par le CNOUS. Comme indiqué plus haut, un besoin de financement de cette activité a été calculé et c'est l'évolution de ce besoin de financement qui est appréciée. L'année de référence est la dernière année normative, à savoir 2012. La mission a élaboré un scénario tendanciel (sans plan d'action, les hypothèses d'évolution des recettes et des dépenses étant liées aux performances historiques), et deux scénarios supposant la mise en œuvre de mesures permettant de corriger ce tendanciel pour atteindre des objectifs (« plan d'action 1 » et « plan d'action 2 »).

Tableau 1 : Hypothèses retenues pour la construction de la trajectoire financière

Poste de recette ou dépense	Scénario tendanciel	Plan d'action 1	Plan d'action 2
Hausse du tarif étudiant	+ 0,05 € aux trois prochaines rentrées	+ 0,10 € aux trois prochaines rentrées	+0,10 € en 2013, gel en 2014 et +0,10 € en 2015. Mise en place à compter de 2014 d'un droit d'accès annuel de 16 €.
Hausse de la fréquentation étudiante (au-delà de la hausse naturelle du nombre d'étudiants)	Inchangée	+1% de hausse de la fréquentation étudiante chaque année	
Hausse du tarif non étudiant	+2 % aux trois prochaines rentrées	+5 % aux trois prochaines rentrées	
Hausse de la fréquentation non étudiante	Inchangée		
Évolution des achats alimentaires	Hausse de l'indice des prix de 2 % par an	Hausse de l'indice des prix de 2 % par an	
Évolution des dépenses de viabilisation	Hausse des dépenses de viabilisation de 2,6 % par an (taux de croissance annuel moyen sur 2009-2012)	Hausse des dépenses de viabilisation de 2,6 % par an	
Dépenses d'entretien et d'équipement <i>(le chiffre d'affaires ici considéré est neutralisé des effets tarifaires : une hausse du prix du ticket RU ne doit pas permettre une dépense d'entretien et d'équipement plus importante)</i>	Ratio de 8,7 % du chiffre d'affaires (hors effet tarifaire ; correspond au réalisé de 2012).	8 % du chiffre d'affaires hors effet tarifaire (en 2010 et 2011, ce ratio a atteint 7,9 %)	

Rapport

Poste de recette ou dépense	Scenario tendanciel	Plan d'action 1	Plan d'action 2
Charges de gestion courante <i>(le chiffre d'affaires ici considéré est neutralisé des effets tarifaires : une hausse du prix du ticket RU ne doit pas permettre une dépense d'entretien et d'équipement plus importante)</i>	Ratio de 8,0 % du chiffre d'affaires (hors effet tarifaire ; correspond au réalisé de 2012 retraité d'une dépense exceptionnelle liée à un incendie au CROUS de Nantes).	7.5 % du chiffre d'affaires hors effet tarifaire (en 2011, le ratio a atteint 7,2 %)	
Produits de gestion courante	Supposés évoluer comme la masse salariale (dépendent essentiellement de la subrogation des indemnités journalières)		
Masse salariale	Les hypothèses d'évolution de la masse salariale sont celles formulées par le CNOUS dans des simulations de trajectoire adressées au MESR. La masse salariale des personnels ouvriers (PO) est supposée augmenter de 1 % en 2013, 2014 et 2015. Celle des personnels administratifs est supposée augmenter de 2,3 % en 2013 mais est gelée les années suivantes. Bien que non décidée, les effets d'une hausse du Smic ont été repris dans les chiffrages. Les pensions civiles sont supposées constantes (toute évolution du taux du compte d'affectation spéciale devra être compensée)	En complément, la masse salariale des personnels ouvriers est supposée gelée en 2015.	
Impôts et taxes (ce poste correspond aux taxes d'enlèvement des ordures)	Hypothèse de croissance à 2 %/an		
Dépenses de fonctionnement du CNOUS imputables à la restauration	Hypothèse de croissance au rythme du chiffre d'affaires	Gel	

Source : Mission.

Le premier enseignement tiré de ces travaux est que l'activité restauration est soutenable, dans le sens où son besoin de financement reste stable sur la période 2013-2015 malgré une légère hausse de 1 M€ par rapport à 2012.

Rapport

Tableau 2 : Trajectoire financière de la restauration – scénario « tendanciel »

	2012	2013	2014	2015
CA étudiant	147 713 908 €	152 405 808 €	157 088 207 €	161 841 274 €
CA non étudiant	45 400 020 €	46 308 020 €	47 234 180 €	48 178 864 €
Autres recettes	3 365 408 €	3 432 717 €	3 501 371 €	3 571 398 €
CA global	196 479 336 €	202 146 545 €	207 823 758 €	213 591 536 €
dont effet tarifs non étudiants	- €	908 000 €	1 834 161 €	2 778 844 €
dont effet ticket RU	- €	1 098 200 €	3 589 880 €	6 152 228 €
Marge commerciale				
(-) Denrées-boissons	91 599 136 €	94 481 046 €	97 441 592 €	100 482 768 €
Marge commerciale	104 880 200 €	107 665 499 €	110 382 166 €	113 108 768 €
Taux marge commerciale	53,4%	53,3%	53,1%	53,0%
Valeur ajoutée				
(-) Viabilisation	16 645 954 €	17 081 288 €	17 528 007 €	17 986 409 €
(-) Entretien-équipement	17 138 511 €	17 333 677 €	17 528 960 €	17 724 362 €
(+) Produit gestion courante	1 489 117 €	1 521 146 €	1 544 699 €	1 569 726 €
(-) Charges gestion courante	16 002 341 €	15 897 340 €	16 076 441 €	16 255 652 €
Valeur ajoutée	56 582 511 €	58 874 341 €	60 793 458 €	62 712 071 €
	28,8%	29,1%	29,3%	29,4%
Autres dépenses avant coûts complets				
(-) Masse salariale PO	166 702 359 €	168 369 382 €	170 053 076 €	171 753 607 €
(-) Masse salariale PA	16 379 677 €	16 756 409 €	16 756 409 €	16 756 409 €
(-) Impôts et taxes	1 232 289 €	1 256 935 €	1 282 073 €	1 307 715 €
EBE avant coûts complets	- 127 731 813 €	- 127 483 740 €	- 127 248 317 €	- 127 030 234 €
Gain par rapport à 2012	- €	223 428 €	433 712 €	626 153 €
Dépenses de coûts complets (dépenses du CNOUS et des sièges des CROUS imputables à la restauration)				
(-) Dépenses fonctionnement	1 196 568 €	1 214 147 €	1 231 726 €	1 249 305 €
(-) Restauration agréée	4 706 140 €	4 706 140 €	4 706 140 €	4 706 140 €
(-) Masse salariale PO	977 144 €	986 916 €	996 785 €	1 006 753 €
(-) Masse salariale PA	11 472 894 €	11 736 771 €	11 736 771 €	11 736 771 €
(-) Pensions civiles	12 986 752 €	13 952 506 €	13 952 506 €	13 952 506 €
(-) Masse salariale CNOUS	2 222 574 €	2 273 693 €	2 273 693 €	2 273 693 €
(-) Effet hausse du SMIC	- €	200 318 €	622 024 €	782 462 €
EBE après coûts complets	- 161 293 886 €	- 162 378 558 €	- 162 195 722 €	- 162 030 828 €
Gain par rapport à 2012	- €	- 1 084 672 €	- 901 836 €	- 736 942 €

Source : Calculs IGF, données CNOUS.

Mais la situation financière offre peu de marges de manœuvre ce qui invite à la mise en œuvre d'un plan d'action visant à réduire le besoin de financement. La mission propose deux plans d'action permettant d'atteindre un niveau de réduction du besoin de financement en 2015 de respectivement 15 M€ et 25 M€ grâce à l'atteinte de différents objectifs présentés dans le tableau ci-dessus et plus en détail en annexe relative aux propositions de la mission.

Le plan d'action 1, essentiellement bâti sur des hausses tarifaires et des mesures de performance dans certaines dépenses, permet une réduction du besoin de financement de l'activité restauration par rapport à l'année normative 2012 de 4,5 M€ en 2013, 9,4 M€ en 2014 et 14,6 M€ en 2015.

Les augmentations tarifaires apparaissent indispensables. Le tableau ci-dessous montre qu'à l'horizon 2015, 20 M€ de recettes supplémentaires sont générées par les augmentations successives proposées (+10 centimes sur le ticket RU et +5 % sur les prestations pour les non étudiants). Elles contribuent significativement à l'amélioration de la situation par rapport au scénario tendanciel.

Rapport

Mais elles ne sont pas suffisantes à l'amélioration de la situation financière. Elles doivent être complétées par des **mesures de maîtrise des dépenses** qui complèteront celles déjà présentées au 3.3. La mission recommande en particulier de fixer des objectifs de ratios de certaines dépenses par rapport au chiffre d'affaires à des niveaux déjà atteints en 2011 (entretien et équipement, charges de gestion courante). Les mesures présentées dans l'annexe relative aux propositions de la mission doivent également permettre une **augmentation de la fréquentation étudiante**, dans une proportion raisonnable de +1 % de fréquentation par an⁷ : mailing à destination des usagers, couplage restauration et hébergement pour les primo accédants, poursuite de l'adaptation de l'offre aux attentes du public...

⁷ Une telle augmentation peut être comparée à un gain de parts de marché. On peut estimer le marché du déjeuner à près d'un milliard d'euros : 3,10 € (prix du ticket étudiant, supposé être le coût moyen d'un repas pour un étudiant) x 40 semaines de cours (sur la base d'une année universitaire de 10 mois, indépendamment de la question des rythmes universitaires) x 5 jours x 1 repas du midi x 1,5 millions d'étudiants en université+IUT à la rentrée 2012 = 935 M€. 1% de fréquentation en plus implique un accroissement du chiffre d'affaires étudiant de 148 M à 151,5 M, soit 0,4 % du marché total, ce qui apparaît raisonnable, y compris trois ans de suite.

Rapport

Tableau 3 : Trajectoire financière de la restauration – plan d'action 1

	2012	2013	2014	2015
CA étudiant	147 713 908 €	155 039 049 €	163 907 717 €	173 083 873 €
CA non étudiant	45 400 020 €	47 670 020 €	50 053 521 €	52 556 198 €
Autres recettes	3 365 408 €	3 533 679 €	3 710 363 €	3 895 881 €
CA global	196 479 336 €	206 242 748 €	217 671 601 €	229 535 952 €
dont effet tarifs non étudiants	- €	2 270 001 €	4 653 502 €	7 156 178 €
dont effet ticket RU	- €	2 218 365 €	7 324 074 €	12 677 294 €
Marge commerciale				
(-) Denrées-boissons	91 599 136 €	95 206 205 €	98 949 839 €	102 835 042 €
Marge commerciale	104 880 200 €	111 036 543 €	118 721 762 €	126 700 910 €
Taux marge commerciale	53,4%	53,8%	54,5%	55,2%
Valeur ajoutée				
(-) Viabilisation	16 645 954 €	17 081 288 €	17 528 007 €	17 986 409 €
(-) Entretien-équipement	17 138 511 €	16 025 324 €	16 337 663 €	16 655 462 €
(+) Produit gestion courante	1 489 117 €	1 521 146 €	1 544 699 €	1 569 726 €
(-) Charges gestion courante	16 002 341 €	15 023 742 €	15 316 559 €	15 614 496 €
Valeur ajoutée	56 582 511 €	64 427 336 €	71 084 232 €	78 014 269 €
	28,8%	31,2%	32,7%	34,0%
Autres dépenses avant coûts complets				
(-) Masse salariale PO	166 702 359 €	168 369 382 €	170 053 076 €	171 753 607 €
(-) Masse salariale PA	16 379 677 €	16 756 409 €	16 756 409 €	16 756 409 €
(-) Impôts et taxes	1 232 289 €	1 256 935 €	1 282 073 €	1 307 715 €
EBE avant coûts complets	- 127 731 813 €	- 121 955 390 €	- 117 007 327 €	- 111 803 462 €
Gain par rapport à 2012	- €	5 776 423 €	10 724 486 €	15 928 351 €
Dépenses de coûts complets (dépenses du CNOUS et des sièges des CROUS imputables à la restauration)				
(-) Dépenses fonctionnement	1 196 568 €	1 196 568 €	1 196 568 €	1 196 568 €
(-) Restauration agréée	4 706 140 €	4 706 140 €	4 706 140 €	4 706 140 €
(-) Masse salariale PO	977 144 €	986 916 €	996 785 €	1 006 753 €
(-) Masse salariale PA	11 472 894 €	11 736 771 €	11 736 771 €	11 736 771 €
(-) Pensions civiles	12 986 752 €	13 952 506 €	13 952 506 €	13 952 506 €
(-) Masse salariale CNOUS	2 222 574 €	2 273 693 €	2 273 693 €	2 273 693 €
(-) Effet hausse du SMIC	- €	200 318 €	622 024 €	782 462 €
EBE après coûts complets	- 161 293 886 €	- 156 807 984 €	- 151 869 790 €	- 146 675 893 €
Gain par rapport à 2012	- €	4 485 902 €	9 424 096 €	14 617 993 €

Source : Calculs IGF, données CNOUS.

4.2. Actions complémentaires à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs à plus ou moins court terme

Les objectifs fixés dans le triennal sont plus ambitieux que ce que le réseau peut atteindre par les mesures présentées ci-dessus. Il est donc nécessaire de mettre en œuvre des actions complémentaires, en particulier une augmentation des tarifs afin de réduire rapidement l'insuffisance d'exploitation qui doit être comblée par la subvention de fonctionnement.

Pour atteindre un objectif de réduction de la subvention de 25 M€ en 2015, la mise en place d'un droit d'accès payant aux services des œuvres universitaires et scolaires semble seule à même de dégager les ressources suffisantes dans les délais impartis. L'arrêté qui fixe chaque année le montant des taux de scolarité prévoit une part minimum réservée au service de documentation et une autre au financement du fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes (FSDIE). On peut s'étonner qu'aucun droit d'accès au réseau des œuvres universitaires et scolaires n'existe alors que les cartes multiservices CROUS-Universités se généralisent.

Rapport

Si les étudiants s'acquittaient d'un droit d'accès au réseau au moment de leur inscription dans un établissement d'enseignement supérieur, cela contribuerait également à renforcer l'image des services des CROUS tant auprès des étudiants que des établissements.

Le montant pourrait être aligné sur celui du FSDIE, de 16 € actuellement. Les étudiants boursiers devraient s'en acquitter pour trois raisons : ce sont les premiers bénéficiaires des services des œuvres universitaires et scolaires, s'ils en étaient exonérés, l'État devrait prendre en charge la compensation comme c'est le cas pour les droits d'inscription, ce qui augmenterait la dépense publique, enfin le montant est très raisonnable.

Ce droit d'entrée apporterait 14,7 M€ au réseau, sur la base des 923 000 cartes recensées aujourd'hui.

En contrepartie de la mise en place de ce droit d'accès, la mission recommande le gel du ticket en 2014 (impact de -2,3 en 2014 et -5,2 M€ en 2015 par rapport au scénario correspondant au plan d'action 1). Une mesure de modération salariale pour les PO en 2015 (gel de la masse salariale des PO ; +1,6 M€ en 2015 par rapport au scénario du plan d'action 1) permettrait d'atteindre l'objectif de -25 M€. Le tableau ci-dessous présente la trajectoire financière résultant de la mise en œuvre de ce plan d'action.

Rapport

Tableau 4 : Trajectoire financière de la restauration – plan d'action 2

	2012	2013	2014	2015
CA étudiant	147 713 908 €	155 039 049 €	161 634 728 €	167 909 467 €
CA non étudiant	45 400 020 €	47 670 020 €	50 053 521 €	52 556 198 €
Autres recettes	3 365 408 €	3 533 679 €	3 710 363 €	3 895 881 €
CA global	196 479 336 €	206 242 748 €	215 398 613 €	224 361 546 €
dont effet tarifs non étudiants	- €	2 270 001 €	4 653 502 €	7 156 178 €
dont effet ticket RU	- €	2 218 365 €	5 051 085 €	7 502 888 €
Marge commerciale				
(-) Denrées-boissons	91 599 136 €	95 206 205 €	98 949 839 €	102 835 042 €
Marge commerciale	104 880 200 €	111 036 543 €	116 448 774 €	121 526 504 €
Taux marge commerciale	53,4%	53,8%	54,1%	54,2%
Valeur ajoutée				
(-) Viabilisation	16 645 954 €	17 081 288 €	17 528 007 €	17 986 409 €
(-) Entretien-équipement	17 138 511 €	16 025 324 €	16 337 663 €	16 655 462 €
(+) Produit gestion courante	1 489 117 €	1 521 146 €	1 544 699 €	1 557 459 €
(-) Charges gestion courante	16 002 341 €	15 023 742 €	15 316 559 €	15 614 496 €
Valeur ajoutée	56 582 511 €	64 427 336 €	68 811 243 €	72 827 596 €
	28,8%	31,2%	31,9%	32,5%
Autres dépenses avant coûts complets				
(-) Masse salariale PO	166 702 359 €	168 369 382 €	170 053 076 €	170 053 076 €
(-) Masse salariale PA	16 379 677 €	16 756 409 €	16 756 409 €	16 756 409 €
(-) Impôts et taxes	1 232 289 €	1 256 935 €	1 282 073 €	1 307 715 €
EBE avant coûts complets	- 127 731 813 €	- 121 955 390 €	- 119 280 316 €	- 115 289 604 €
Gain par rapport à 2012	- €	5 776 423 €	8 451 498 €	12 442 209 €
Dépenses de coûts complets (dépenses du CNOUS et des sièges des CROUS imputables à la restauration)				
(-) Dépenses fonctionnement	1 196 568 €	1 196 568 €	1 196 568 €	1 196 568 €
(-) Restauration agréée	4 706 140 €	4 706 140 €	4 706 140 €	4 706 140 €
(-) Masse salariale PO	977 144 €	986 916 €	996 785 €	996 785 €
(-) Masse salariale PA	11 472 894 €	11 736 771 €	11 736 771 €	11 736 771 €
(-) Pensions civiles	12 986 752 €	13 952 506 €	13 952 506 €	13 952 506 €
(-) Masse salariale CNOUS	2 222 574 €	2 273 693 €	2 273 693 €	2 273 693 €
(-) Effet hausse du SMIC	- €	200 318 €	622 024 €	782 462 €
(+) Droit d'accès annuel	- €	- €	14 700 000 €	14 700 000 €
EBE après coûts complets	- 161 293 886 €	- 156 807 984 €	- 139 442 778 €	- 135 452 067 €
Gain par rapport à 2012	- €	4 485 902 €	21 851 107 €	25 841 819 €

Source : Calculs IGF, données CNOUS.

La mise en place d'un droit d'accès payant serait plus facilement acceptée par les étudiants si elle était la contrepartie d'un renforcement des investissements. L'ensemble des retours sur les investissements de rénovation des points de restauration n'ont pu être mesurés précisément par la mission en l'absence d'un recul suffisant ; toutefois, les premières données sur la hausse de la fréquentation sont sans équivoque et les retours des responsables d'unité de gestion sur l'efficacité énergétique ou sur la productivité grâce à des équipements plus performants sont très positifs.

La mission recommande donc que les investissements réalisés récemment soient analysés. Si les bons résultats se confirment, la rénovation des restaurants universitaires devrait être accélérée, ce qui pourrait être réalisé grâce à la mise en place du droit d'accès au réseau présenté ci-dessus. Le montant de 15 M€ correspond au coût de la rénovation d'un restaurant (cf. la rénovation du restaurant du Mirail à Toulouse) mais ces coûts sont généralement partagés (un tiers a été supporté par l'Etat dans l'exemple du Mirail).

Rapport

La mission recommande par ailleurs d'étendre la recherche de recettes supplémentaires à l'activité hébergement qui relève des aides indirectes comme la restauration. Si l'objectif fixé au réseau de continuer à réhabiliter et à développer le parc de logements aura un impact direct sur le chiffre d'affaires et l'équilibre économique global des aides indirectes, il existe aussi des marges de manœuvre pour améliorer les recettes tirées du parc existant.

Elles portent sur le complément loyer ou mobilier dont les tarifs d'un niveau très inégal dans le réseau pourraient être relevés dans certains CROUS, et sur les charges, deux postes qui n'entrent pas dans le calcul de l'aide au logement. Elles portent surtout sur une optimisation systématique du taux d'occupation des chambres qui sont louées dix mois sur douze aux étudiants, notamment celui des 45 000 chambres rénovées. La période d'été favorable à la mobilité des jeunes et des enseignants (regroupements divers, universités d'été, séjours linguistiques,...), l'attrait des villes universitaires, le confort des chambres rénovées, représentent un marché qui doit être développé. Le CNOUS qui possédait une expertise reconnue en matière d'accueil international⁸, pourrait utilement venir en appui aux CROUS pour développer l'accueil de groupes dans les structures du réseau pendant la période d'été.

Aucune alternative à la gestion de la restauration universitaire par le réseau des œuvres ne paraît pouvoir être envisagée, au moins à court terme. Les représentants de l'entreprise SODEXO rencontrés par la mission ne font pas de cette seule activité un objectif stratégique pour son développement. S'ils entendent être très présents et proposer une offre de services auprès des universités, ils ne l'envisagent qu'autour d'une gamme très étendue de prestations, au nombre desquels la restauration, en direction tant des étudiants que des personnels, ne représente qu'un volet, certes important mais nullement exclusif et dans lequel l'entreprise ne souhaite pas s'investir.

⁸ Cette mission a été confiée à l'EPIC Campus France créé par décret du 30 décembre 2011.

CONCLUSION

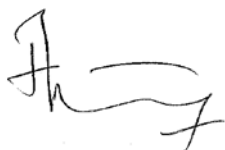
La mission de restauration menée par le réseau des œuvres universitaires et scolaires est un aspect important de la vie étudiante. La fourniture de repas équilibrés dans un cadre collectif favorisant les échanges entre étudiants est certainement un facteur de réussite universitaire. Grâce aux actions de sensibilisation et de prévention, les retombées positives de cette mission se retrouvent en termes de pratiques alimentaires à un moment où de nombreux jeunes découvrent l'indépendance.

Malgré des contraintes fortes comme celle des rythmes universitaires trop concentrés ou des statuts du personnel offrant trop peu de flexibilité, le réseau s'acquitte de sa mission en satisfaisant ses principaux usagers, les étudiants, qui témoignent d'un attachement fort à la dimension universelle de cette mission (unicité du tarif, plus grande couverture du territoire, horaires mieux adaptés).

Des marges de progrès demeurent : l'attractivité et la notoriété doivent encore être renforcées, en capitalisant sur les innovations du réseau qui permettent de mieux répondre aux besoins des étudiants qu'il convient désormais de fidéliser. En particulier, ces innovations doivent être mobilisées sur un plus grand nombre de points de restauration et la modernisation des structures existantes, ce qui nécessite un renforcement des investissements de rénovation.

Ces efforts ne porteront évidemment pas dans l'immédiat et il convient donc d'étendre la recherche d'économies sur l'ensemble des activités du réseau.

A Paris, le 20 Novembre 2013



Pierre HANOTAUX
Inspecteur général des finances



Françoise BOUTET-WAÏSS
Inspectrice générale de
l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche



Jean-Paul MIALOT
Inspecteur général de la santé
publique vétérinaire



Paul-Marie DUBÉE
Inspecteur des finances



Jean DÉROCHE
Inspecteur général de
l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche



Jean-Marc VALLAURI
Ingénieur général des ponts, des
eaux et des forêts

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE I : LA MISSION DE RESTAURATION UNIVERSITAIRE**
- ANNEXE II : GOUVERNANCE DU RÉSEAU DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES ET SCOLAIRES**
- ANNEXE III : LES RESSOURCES HUMAINES**
- ANNEXE IV : LA SITUATION FINANCIÈRE**
- ANNEXE V : PERSPECTIVES**
- ANNEXE VI : LETTRE DE MISSION**
- ANNEXE VII : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**

ANNEXE I

La mission de restauration universitaire

SOMMAIRE

1. LA RESTAURATION UNIVERSITAIRE S'INSCRIT DANS UN CADRE JURIDIQUE PARTICULIER.....	1
1.1. Présentation juridique du réseau des œuvres	1
1.2. Le cadre juridique de la restauration universitaire dans le réseau des œuvres universitaires et scolaires.....	2
1.3. Une particularité sans cadre juridique : la fixation au niveau national du tarif du ticket restaurant	2
1.4. Le statut spécifique des personnels ouvriers	3
2. L'OFFRE DE RESTAURATION DES CROUS	4
2.1. Une triple mission : sociale, de santé publique et d'amélioration des conditions d'étude	4
2.2. Les lieux de restauration.....	4
2.2.1. <i>Villes universitaires et antennes.....</i>	<i>5</i>
2.2.2. <i>Les structures de restauration.....</i>	<i>6</i>
2.2.3. <i>L'ouverture des structures de restauration.....</i>	<i>8</i>
2.3. Une offre alimentaire variée, qui permet à l'étudiant de manger, s'il le souhaite, des repas équilibrés à tarif social	9
2.4. La fréquentation des Crous par les étudiants influe positivement sur leurs comportements alimentaires	10
2.4.1. <i>Une politique publique de l'alimentation qui se décline à travers plusieurs programmes visant à promouvoir une alimentation équilibrée.....</i>	<i>10</i>
2.4.2. <i>Les actions de prévention ou de sensibilisation font évoluer positivement les comportements alimentaires des étudiants qui restent toutefois libres de la composition de leurs repas</i>	<i>12</i>
3. L'ACTIVITÉ DE RESTAURATION DÉPEND ESSENTIELLEMENT DE LA FRÉQUENTATION ÉTUDIANTE QUI EST FORTEMENT AFFECTÉE PAR LA CONCENTRATION DES RYTHMES UNIVERSITAIRES	13
3.1. La fréquentation étudiante est fortement liée à la fréquentation des universités	14
3.2. La concentration des rythmes universitaires impacte l'activité des CROUS et l'accord signé entre le CNOUS et la CPU n'a pas permis une meilleure prise en compte des intérêts des étudiants	16
3.3. Une offre de restauration qui ne s'adresse pas qu'aux seuls étudiants.....	18
3.3.1. <i>L'activité de restauration s'adresse également à d'autres catégories d'utilisateurs.....</i>	<i>19</i>
3.3.2. <i>La restauration exceptionnelle</i>	<i>19</i>

4. LA CHARGE BUDGÉTAIRE ASSOCIÉE À LA RESTAURATION UNIVERSITAIRE N'EST PAS CONNUE	20
4.1. Un indicateur de performance des aides indirectes biaisé dans le projet annuel de performance du programme 231 « vie étudiante »	20
4.2. Il est impossible de déterminer dans le budget de l'État les dépenses liées à la restauration universitaire	21
4.3. Il est impossible de déterminer au niveau de la subvention pour charge de service public l'aide à la restauration	22
4.4. Seule une consolidation de la dotation affectée par les CROUS à la restauration universitaire permet de mesurer l'aide de l'État au fonctionnement de cette activité	23
4.5. Vers une meilleure visibilité de la charge budgétaire par activité recherchée par l'opérateur.....	24

1. La restauration universitaire s'inscrit dans un cadre juridique particulier

1.1. Présentation juridique du réseau des œuvres

Le réseau des œuvres universitaires et scolaires se traduit par un maillage du territoire qui comprend :

- ◆ le CNOUS (centre national des œuvres universitaires et scolaires), tête de réseau dont le siège est à Paris ;
- ◆ 28 CROUS (centre régional des œuvres universitaires et scolaires) implantés au siège de chaque académie à l'exception du CROUS des Antilles et de la Guyane qui recouvre les trois académies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane et dont le siège se trouve dans l'académie de la Guadeloupe ;
- ◆ 16 CLOUS (centres locaux des œuvres universitaires et scolaires), implantés dans 12 villes universitaires. Le CLOUS fonctionne sous la forme de section du centre régional, il n'a pas d'autonomie juridique ;
- ◆ une quarantaine d'antennes dans d'autres villes universitaires.

Le CNOUS et les CROUS sont des établissements publics à caractère administratif, dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière, placés sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Les CROUS gèrent l'ensemble du dispositif d'action sociale en faveur des étudiants, à savoir les bourses, les restaurants et les résidences universitaires. Ils gèrent également des actions culturelles.

Le cadre juridique du réseau des œuvres universitaires et scolaires est défini dans les articles L822-1 à L822-5 du code de l'éducation à partir de deux textes fondamentaux qui continuent de régir les missions et l'organisation du réseau : la loi n° 55-425 du 16 avril 1955 portant réorganisation des services des œuvres sociales en faveur des étudiants et le décret n° 87-155 du 5 mars 1987 relatif aux missions et à l'organisation des œuvres universitaires¹.

Le décret du 5 mars 1987 indique que « *le CNOUS a pour mission d'aider les CROUS et de favoriser l'amélioration des conditions de vie et de travail des étudiants* ». L'article 14 du même décret précise que « *les CROUS sont des établissements publics à caractère administratif chargés de remplir une mission de service public à l'égard des usagers définis à l'article 15 (...). Ils assurent les prestations et les services propres à améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants, créent dans ce but les structures leur permettant de s'adapter et de diversifier les prestations qu'ils proposent aux usagers en tenant compte de leurs besoins* ».

¹ Les modifications intervenues sur les articles L822-1 à L822-5 du code de l'éducation concernent :

- le logement étudiant (article L822-1 et L822-2) : possibilité de gestion du logement étudiant par certaines collectivités territoriales dont la représentation a été introduite dans les CA du CNOUS et de CROUS, découlant des lois n° 2004-809 du 13 août 2004 et n°2007-209 du 19 février 2007, et réservation de logements à destination des personnes majeures victimes de violences, inscrites dans un établissement scolaire ou universitaire ;
- la confirmation du CNOUS comme établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière (L822-2).

1.2. Le cadre juridique de la restauration universitaire dans le réseau des œuvres universitaires et scolaires

Les prestations et services sont peu définis dans les textes, ce qui laisse en théorie toute latitude au réseau des œuvres universitaires et scolaires pour s'adapter à l'évolution des besoins des étudiants mais ce qui est aussi un facteur de fragilité car rien n'indique non plus que le réseau, organisé en établissements publics, ait l'exclusivité des services et prestations de la vie étudiante, notamment ceux à caractère économique qui se situent sur un marché concurrentiel comme la restauration.

Bien au contraire, l'évolution de la jurisprudence confirme que les établissements d'enseignement supérieur², pour répondre à leurs besoins de prestations accueillies sur leur domaine public, doivent respecter les règles de publicité et de mise en concurrence.

Selon les établissements, les CROUS sont des acteurs économiques parmi d'autres, ou bien des partenaires. L'article 19 du décret du 5 mars 1987 précise que « *le directeur (du CROUS) réunit une fois par an l'ensemble des présidents ou directeurs des établissements d'enseignement supérieur du ressort académique...il propose au conseil d'administration les priorités en matière d'hébergement et de restauration ainsi que le programme des activités socioculturelles universitaires* ». Bien que ce soit le seul article du décret du 5 mars 1987 qui évoque de façon explicite la mission de restauration, il n'est pas pour autant une garantie de partenariat entre les opérateurs si le CROUS n'obtient pas l'adhésion des établissements d'enseignement supérieur dans des négociations conduites avec chacun d'entre eux. Il s'avère impossible de mettre en œuvre cette disposition du décret, les établissements d'enseignement supérieur ne reconnaissant aucune légitimité fonctionnelle ni politique aux CROUS pour les réunir (cf. annexe II sur la collaboration avec les universités).

C'est le budget de l'État, plus que les textes, qui assoit dans le programme 231 « vie étudiante » la mission de restauration des étudiants qu'il confie au réseau des œuvres universitaires et scolaires.

1.3. Une particularité sans cadre juridique : la fixation au niveau national du tarif du ticket restaurant

Le réseau des œuvres universitaire et scolaire propose une prestation sociale de repas complet aux étudiants dont le prix est celui du « ticket RU ». Ce tarif fait l'objet chaque année d'une délibération du conseil d'administration du CNOUS après négociation avec le ministre chargé de l'enseignement supérieur et le ministre chargé du budget ; il est applicable au 1^{er} août. Il est actuellement de 3,10 €.

En 2011 et 2012, l'augmentation proposée de 0,05 € a été rejetée par le conseil d'administration et cependant validée par le ministre successif de l'enseignement supérieur et de la recherche. En réalité, la fixation au niveau national du tarif du ticket restaurant ne repose sur aucun fondement juridique, ni au niveau des attributions du conseil d'administration du CNOUS³, ni au niveau du pouvoir des ministres. La délibération du conseil d'administration du CNOUS a de fait un caractère consultatif et aucun cadre juridique ne vient étayer la fixation du tarif du ticket restaurant par le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, à la différence des taux des droits de scolarité dans les établissements d'enseignement supérieur fixés chaque année par arrêté. « *En pratique, le prix*

² Cf. Analyse de la sous-direction des affaires juridiques de l'enseignement supérieur et de la recherche dans une note du 26 juillet 2010 adressée au directeur général de l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle.

Cf. Étude sur le patrimoine universitaire : « Le transfert du patrimoine universitaire »- Caisse des dépôts et consignations et Conférence des présidents d'université - 6 mai 2010.

³ Cf. articles 6, 7 et 8 du décret 87-155 du 5 mars 1987.

du ticket est fixé en réunion interministérielle fin juin/début juillet ; le CA du CNOUS y émet ensuite un avis que la Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche décide de suivre ou non »⁴.

1.4. Le statut spécifique des personnels ouvriers

Les personnels ouvriers des CROUS qui constituent les deux tiers du plafond d'emplois de l'opérateur qui est de 12 500 ETP, « sont des contractuels de droit public, recrutés, gérés et rémunérés par les centres régionaux. Les dispositions qui leur sont applicables sont fixées par le directeur du CNOUS et approuvées par le ministre chargé de la fonction publique, le ministre chargé de l'enseignement supérieur et le ministre chargé du budget » (article 21 du décret 87-155 du 5 mars 1987).

Cette particularité d'agent contractuel de droit public confirmée depuis la jurisprudence « Berkani » en 1996⁵, s'accompagne depuis le décret du 5 mars 1987, de dispositions particulières applicables aux personnels ouvriers des CROUS, les DAPOOUS (dispositions applicables aux personnels ouvriers des œuvres universitaires et scolaires). Ce texte confère un « quasi statut » aux personnels ouvriers assimilés à la catégorie C de la fonction publique⁶ avec quatre échelles de rémunération, échelle 3 (agents de service), 4 (agents techniques), 5 et 6 (agents de maîtrise), et une septième échelle spécifique pour les agents d'encadrement. Son application relève d'une décision du directeur du CNOUS, approuvée, comme toute disposition statutaire, par le ministre en charge de la fonction publique, le ministre de tutelle, et le ministre du budget.

Une commission paritaire nationale placée auprès du directeur du CNOUS est compétente pour les questions relatives aux conflits collectifs du travail non résolus au plan local, aux litiges nés d'une difficulté d'interprétation des dispositions nationales au plan local, aux demandes de mutation, aux actions de formation continue destinées aux personnels ouvriers.

Les DAPOOUS ont fait l'objet depuis leur instauration en 1987, de huit décisions supplémentaires, pour intégrer soit des évolutions réglementaires (ARTT), soit des évolutions sur l'organisation des carrières, le régime indemnitaire, etc. Les évolutions réglementaires, les négociations nationales comme celle concernant la restructuration de la catégorie C, n'ont cependant aucun caractère d'automaticité pour la modification des DAPOOUS qui restent soumis à une lourde procédure de négociation préalable avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique, et d'approbation par les trois ministres.

⁴ Source : Direction du Budget- Bureau MIRES.

⁵ L'impact de la jurisprudence « Berkani » qui concernait un personnel ouvrier d'un CROUS est important au point d'avoir donné lieu à une catégorie de contractuels identifiée par la Fonction publique, « les contractuels relevant de la jurisprudence " Berkani " ».

⁶ La nouvelle grille de la catégorie C résultant de l' « Accord Jacob » du 25 janvier 2006 s'est appliquée à l'ensemble des filières des trois fonctions publiques ainsi qu'aux contractuels relevant de la jurisprudence "Berkani ".

2. L'offre de restauration des CROUS

2.1. Une triple mission : sociale, de santé publique et d'amélioration des conditions d'étude

La restauration universitaire entre dans la typologie des services publics de restauration collective. Le conseil d'État a jugé que la création des restaurants universitaires constitue un « complément du service d'enseignement »⁷. Ce service public relève de la compétence de l'État qui en a confié la gestion au réseau des œuvres universitaires et scolaires.

Elle est définie dans les documents budgétaires du programme 231 « vie étudiante » comme la possibilité offerte à tous les étudiants possédant une carte d'étudiant, de bénéficier d'une restauration équilibrée pour un tarif inférieur au prix de revient du repas.

Cette mission de service public répond à plusieurs objectifs :

- ◆ rendre un service à l'étudiant pour qu'il suive ses études dans de bonnes conditions, en trouvant à proximité de son lieu d'études une structure de restauration. Cet accompagnement est d'autant plus important que l'étudiant se trouve en début de cursus universitaire (niveau L) qui est une période d'adaptation aux études supérieures à haut risque d'échec ;
- ◆ pratiquer un tarif social : « les étudiants issus de tous les milieux ont la possibilité de prendre un repas pour un prix unitaire de 3,10 € ». Le caractère universel de la mission est souligné ;
- ◆ créer du lien social : les restaurants universitaires, les cafétérias sont des lieux d'échanges, d'animation et de socialisation. La restauration universitaire participe à l'animation des campus ;
- ◆ proposer une alimentation équilibrée dans un souci de santé publique : le tarif social, l'information et la qualité nutritionnelle doivent inciter les étudiants à avoir une alimentation équilibrée.

Le contrat d'objectifs 2010-2013 signé entre le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) et le CNOUS introduit une forte dimension économique à la mission de restauration : optimisation des achats alimentaires, politiques tarifaires prenant en compte la diversité des publics, dynamique d'expansion en s'assurant de la soutenabilité des projets, recours aux produits issus de l'agriculture biologique tout en s'assurant des équilibres économiques dans un contexte de tarification sociale.

2.2. Les lieux de restauration

Le réseau des œuvres universitaires et scolaires est présent dans 220 villes réparties sur l'ensemble du territoire⁸, dont les effectifs étudiants varient de moins de 300 à plus de 50 000. Trente villes regroupent les trois quarts des étudiants de 18 à 24 ans de la métropole⁹. Paris constitue dans ce paysage universitaire une exception à elle seule, avec 324 500 étudiants¹⁰ regroupés dans un territoire restreint. Les problématiques foncières complexes de Paris ont une incidence sur les structures de vie étudiante et font du CROUS de

⁷ CE, 27 février 1942, Mollet.

⁸ Source : rapport d'activités 2011.

⁹ Source : Insee, recensement de la population 2006 (2,3 millions d'étudiants)- Jeunes et territoires.

¹⁰ Dont 169 500 étudiants à l'université. Source : Repères et références statistiques 2012 ministère de l'éducation nationale et ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Paris, un établissement atypique peu représentatif du reste du réseau des œuvres universitaires et scolaires.

2.2.1. Villes universitaires et antennes

L'exemple du CROUS de Toulouse illustre les contraintes qui peuvent peser sur le principal opérateur de la vie étudiante. D'un côté, considéré comme un acteur qui doit assumer les missions que lui a confiées l'État et accompagner à ce titre le maillage universitaire qui relève souvent de logiques d'aménagement du territoire, il est sollicité par les universités, par les collectivités locales, plus exactement par les élus locaux, pour assurer un service de restauration universitaire de proximité, quel que soit l'endroit du territoire régional et quel que soit l'effectif. D'un autre côté, il est ce même acteur trop souvent oublié des restructurations universitaires des grands centres urbains.

2.2.1.1. Les problématiques liées aux antennes universitaires

Le CROUS de Toulouse couvre la région Midi-Pyrénées qui est la plus étendue du territoire métropolitain, plus de 45 000 km² - à comparer aux 12 000 km² de la région Île-de-France -, et qui compte huit départements¹¹. Les étudiants sont présents dans 51 communes dont 11 ont des implantations universitaires en plus des filières STS (section de technicien supérieur) et CPGE (classe préparatoire aux grandes écoles) relevant des établissements scolaires.

Toulouse et son agglomération (Blagnac) concentrent plus de 90 000 étudiants sur les 112 000 que compte l'académie en 2010-2011¹², les neuf autres sites universitaires regroupent à des degrés divers 9 600 étudiants en ne retenant que les étudiants inscrits dans des filières universitaires¹³ : Albi et Tarbes avec 4 000 étudiants chacun, Rodez 1 500 étudiants, Castres et Auch moins de 1 000 étudiants, Montauban 1 000 étudiants, Foix, Cahors et Figeac moins de 500 étudiants.

Le CROUS assure en gestion directe un service de restauration étudiante, en dehors de Toulouse, sur deux sites universitaires implantés historiquement, Albi et Tarbes, et sur deux autres sites Castres et Auch, avec un appui des collectivités locales en moyens humains. Pour les autres sites, il agrée simplement des structures de restauration collective mais les pressions politiques sont fortes pour qu'il étende son activité de restauration.

Les antennes universitaires posent plusieurs problèmes :

- ◆ un risque de déficit d'exploitation plus important ;
- ◆ l'éclatement des structures avec comme conséquence le redéploiement limité voire impossible des personnels sur d'autres structures du CROUS en période de sous-activité ;
- ◆ le soutien aléatoire des collectivités locales qui apportent dans un premier temps une aide financière ou en moyens humains, qu'elles peuvent remettre en cause à l'occasion du renouvellement de la convention passée avec le CROUS. C'est le cas avec le site d'Auch où le conseil général envisage de retirer les 2 ETP qu'il met à la disposition.

¹¹ La Haute-Garonne, le Tarn et Garonne, le Tarn, le Gers, le Lot, l'Aveyron, l'Ariège et les Hautes Pyrénées.

¹² Source : dossier de presse rentrée 2011-2012 dans l'académie de Toulouse « Répartition des effectifs de l'enseignement supérieur par commune-public + privé-Education nationale + Agriculture- Année 2010-2011 ». Comprend les filières universitaires, STS, CPGE, IUT, IUFM, écoles d'ingénieurs.

¹³ 13 500 en incluant les STS et CPGE.

2.2.1.2. Les problématiques liées aux grands centres urbains

Les grandes villes universitaires, malgré la densité du public étudiant, sont aussi source de difficulté de gestion pour le réseau des œuvres universitaires et scolaires, soit pour des raisons structurelles internes ou externes au réseau, soit pour des raisons liées à l'évolution des lieux d'enseignement.

- ◆ Des raisons structurelles internes au réseau

A Toulouse, comme dans nombre de villes universitaires, le CROUS gère de grands restaurants universitaires de 800 à 1 500 places, qui ont été construits dans les années 60-70, selon une conception des locaux aujourd'hui obsolète qui génère des coûts d'exploitation très élevés (dépenses d'énergie, masse salariale). Ces structures de restauration qui doivent être repensées complètement demandent de lourds investissements qui ne sont pas la priorité des CPER.

- ◆ Des raisons externes au réseau

Mais le problème lié aux conséquences de l'organisation des emplois du temps des étudiants sur la régulation des flux pour l'accès aux restaurants universitaires dans de bonnes conditions, est sans doute le plus important que rencontre la restauration étudiante sur les grands campus, comme celui de Ranguel (30 000 étudiants) ou celui du Mirail (21 000 étudiants) (cf. infra analyse partie sur les rythmes universitaires).

- ◆ L'évolution des lieux d'enseignement

Enfin, les plans de restructuration universitaire et dernièrement le plan Campus n'associent pas suffisamment les CROUS dans la chaîne de conception et de validation des projets. Soit l'impact de la restructuration des sites d'enseignement entraînant des déplacements de population étudiante, sur l'exploitation des structures de vie étudiante gérées par le réseau des œuvres universitaires et scolaires, n'est pas étudié, soit les conditions de restauration universitaire sont tout simplement absentes des nouveaux projets. Le CROUS est alors sollicité pour trouver, hors de toute cohérence globale du projet que les décideurs ne lui ont pas fait partager, une réponse aux besoins des étudiants et de la communauté universitaire qu'ils ont omis d'anticiper. C'est le cas par exemple avec le projet du nouveau campus de Montaudran Aérospace au sud-est de Toulouse.

2.2.2. Les structures de restauration

Les CROUS gèrent plus de 800 points de restauration dont 644 restaurants et cafétérias représentant 188 500 places assises, et 236 restaurants agréés¹⁴. Pour mesurer la capacité d'accueil du réseau, le CNOUS retient une rotation de 2,5 par place assise et par service. L'objectif du réseau est d'atteindre 800 unités de restauration d'ici 2020, « essentiellement des restaurants universitaires de 500 places maximum, mais aussi des cafétérias et nouveaux concepts, salles VIP »¹⁵.

Une structure de restauration doit être abordée sous trois angles : patrimonial, fonctionnel et organisationnel.

- ◆ Approche patrimoniale

Elle constitue un ensemble immobilier dont le CROUS est ou n'est pas affectataire. S'il est affectataire du bien immobilier, il peut financer des investissements sur subventions et sur ressources propres.

¹⁴ Source CNOUS recensement restaurants universitaires – mai 2013.

¹⁵ Projet CNOUS 2020.

Annexe I

Le réseau des œuvres universitaires possède 578 structures immobilières dont une cinquantaine de gros restaurants de 800 à 1 500 places construits dans les années 60-70 qui génèrent des coûts fixes importants. À côté des restaurants universitaires, on trouve de nombreuses cafétérias que le réseau possède ou bien exploite dans des locaux appartenant aux établissements d'enseignement supérieur. Ces structures de restauration rapide ont une capacité d'accueil de 20 à 200 places environ. Les CROUS gèrent également des restaurants administratifs et tables d'hôtes au service des universités.

L'enquête effectuée par le CNOUS en mai 2013 a recensé 30 structures à démolir ou à fermer et 155 à réhabiliter.

Les CROUS gèrent aussi des distributeurs automatiques et des camions de restauration.

Dans un paysage universitaire en pleine mutation depuis la loi LRU d'août 2007 (loi sur les responsabilités des universités) le statut juridique du bien immobilier est plus sensible que jamais. Certaines universités ont obtenu le transfert de leur patrimoine et toutes cherchent à augmenter leurs ressources propres. Au-delà du service proposé aux étudiants et aux personnels, la gestion des distributeurs automatiques, des cafétérias et des restaurants administratifs dans les locaux leur appartenant, est pour les universités une source de recettes.

L'exploitation de ces structures se fait dans le cadre d'une AOT (autorisation d'occupation temporaire) avec convention d'occupation du domaine public. La jurisprudence tend à confirmer que la restauration est une activité économique qui doit respecter les règles de publicité et de mise en concurrence. Les CROUS répondent comme n'importe quelle entreprise privée aux appels d'offres des universités qui se montrent de plus en plus exigeantes sur les rétrocessions sur le chiffre d'affaires.

Pour être au plus près des étudiants, et rechercher l'équilibre économique à travers des structures moins lourdes en frais fixes, les CROUS développent la gestion de cafétérias implantées dans les locaux universitaires. **Pour autant si la pression des universités, à la recherche de ressources propres, rendait moins performante la gestion des cafétérias, c'est le déficit de la restauration universitaire qui s'en trouverait aggravé.**

Encadré 1 : Les implantations des CROUS de Reims et Toulouse.

Le CROUS de Toulouse gère 32 points de restauration : 26 à Toulouse, 2 à Albi, 2 à Tarbes, 1 à Castres, 1 à Auch, sur 24 implantations patrimoniales dont 12 n'appartiennent pas au CROUS. Ils recouvrent 15 restaurants, 15 cafétérias ou brasseries, 1 table d'hôtes et 1 camion de restauration. Ils sont regroupés en 9 unités de gestion¹⁶. Sur 15 cafétérias, 6 sont en gestion dans des locaux qui n'appartiennent pas au CROUS.

Il vient de remporter l'appel d'offres pour un espace cafétéria de 15 m² à l'IUT de Tarbes : coût du loyer 100 €/m², plus refacturation des fluides, et une redevance de 3 % sur le chiffre d'affaires.

Le CROUS de Reims gère 21 points de restauration : 10 restaurants universitaires et 11 cafétérias, dont 16 structures qui représentent plus de la moitié des 4 500 places assises qu'il gère au total, dans des locaux qui ne lui appartiennent pas. Sur les 5 structures dont il est affectataire, 2 sont des restaurants des années 60-70 réhabilités fin des années 90, de 940 et 950 places. Sur 11 cafétérias, 8 ne sont pas dans des locaux appartenant au CROUS.

◆ Approche fonctionnelle

Un ensemble immobilier peut comprendre plusieurs points de restauration, un restaurant universitaire et une cafétéria par exemple.

¹⁶ Une unité de gestion est sous la responsabilité d'un cadre, directeur de l'unité de gestion.

Annexe I

◆ Approche organisationnelle

La gestion des différents points de restauration est organisée en unités de gestion dotées d'un budget et de moyens en ETP. Une unité de gestion peut comprendre un restaurant et plusieurs cafétérias sur des sites différents.

D'autre part, 236 restaurants agréés sont implantés dans des établissements de formation éloignés des restaurants universitaires. Ils ne sont pas gérés par les CROUS mais reçoivent une subvention par repas servi.

Encadré 2 : La restauration agréée au CROUS de Toulouse

Le CROUS de Toulouse agréé 8 restaurants : les centres hospitaliers hors du département de la Haute-Garonne, le pôle universitaire de l'Ariège, l'IUT de Figeac, l'IUFM de Montauban et la cantine de Rodez. Le nombre total de repas en 2012 est de 123 898 pour une subvention versée de 116 050 €, soit 0,94 € par repas en moyenne. Le nombre de repas varie, selon les structures, entre 1 500 et 45 600 sur l'année.

2.2.3. L'ouverture des structures de restauration

L'obligation d'ouverture des restaurants universitaires n'est pas formalisée. Les CROUS essaient de concilier une mission de service public avec des impératifs de gestion liées aux coûts d'exploitation et à des contraintes de gestion des personnels.

Toutes les structures sont ouvertes du lundi au vendredi pour le service de midi durant l'année universitaire. Dans les grandes villes universitaire, on trouve au moins un restaurant universitaire ouvert le soir et pendant les vacances universitaires, mais plus rarement une structure ouverte le week-end. Les jours et horaires d'ouverture sont indiqués sur les sites web des CROUS.

Encadré 3 : Ouverture le soir et le week-end au CROUS de Toulouse

Le CROUS de Toulouse ouvre quatre restaurants le soir, un en centre-ville, le restaurant de l'Arsenal, qui est également ouvert le week-end, un sur l'immense campus de Rangueil éloigné de tout commerce¹⁷, le restaurant de l'INSA dont le CROUS a repris la gestion en 2012 et un à Tarbes. Ils sont ouverts entre 155 et 185 soirs par an, à l'exception du restaurant de l'Arsenal qui est ouvert davantage.

Si les créneaux d'ouverture le midi (11h30 jusqu'à 13h30, 14h, voire 14h30) n'appellent pas de remarque particulière et sont adaptés à la pause déjeuner, il n'en est pas de même des horaires du soir. Plus que l'amplitude qui varie selon les CROUS entre une heure et deux heures, c'est le début des horaires à 18h30 qui ne cesse d'interpeller. Il n'apparaît pas adapté à des structures fréquentées par des étudiants. Rien d'étonnant qu'au-delà de la question de la fréquentation le soir liée à l'évolution des modes de vie des étudiants, ce service soit si peu attractif, alors que les associations étudiantes représentent pourtant un formidable potentiel qui pourrait être exploité pour faire des restaurants et cafétérias de vrais lieux d'animation le soir.

¹⁷ Le PLU (plan local d'urbanisme) de Toulouse interdit tout commerce sur le campus de Rangueil d'une superficie de 124 hectares.

Encadré 4 : Fréquentation le soir et le week-end au CROUS de Toulouse

Au CROUS de Toulouse, la fréquentation étudiante le soir est restée stable entre 2010 et 2012 en centre-ville à Toulouse ainsi qu'à Tarbes avec en moyenne respectivement 155 repas et 44 repas par service mais elle s'effondre sur le campus de Rangueil où elle est passée de 234 équivalents repas en 2010 à 138 en 2012. Elle ne représente en 2012 que 3,78 % de la fréquentation sur l'année, soit 89 126 repas sur 2,38 millions. Le week-end, elle s'est stabilisée entre 2011 et 2012 mais reste marginale avec 22 080 équivalents repas servis en 2012, soit **moins de 1 %** de la fréquentation étudiante sur l'ensemble de l'année.

La mission avait déjà fait ce constat dans le rapport de 2010 sur la restauration universitaire et les raisons avancées alors par les CROUS sont exactement les mêmes aujourd'hui : « Ces horaires sont liés à un problème de ressources humaines et de masse salariale. En effet, les règles en vigueur (droit du travail) stipulent que les personnels doivent bénéficier d'un délai de 11h entre la fin de leur service et la reprise le lendemain. Par ailleurs, la durée du travail en horaire décalé après 19h est majorée d'un coefficient de 1,2 si elle dépasse deux heures et a donc une conséquence directe sur le décompte des obligations annuelles de travail et la masse salariale »¹⁸ (circulaire CNOUS n° 3 du 11 février 2002 relative à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans les œuvres universitaires et scolaires).

La pertinence de l'ouverture le soir se pose au regard d'un service peu adapté aux besoins des étudiants et du nombre de repas qui ne cesse de diminuer, 149 repas par service à Toulouse en 2010, 144 en 2011 et 117 en 2012.

2.3. Une offre alimentaire variée, qui permet à l'étudiant de manger, s'il le souhaite, des repas équilibrés à tarif social

Définir « le repas étudiant » amène à examiner plusieurs aspects, non seulement tarifaires et qualitatifs, mais aussi ceux liés aux conditions d'études et l'impact des rythmes universitaires, ainsi qu'à l'évolution des habitudes alimentaires des jeunes.

Pour les organisations étudiantes, le repas étudiant correspond au tarif social du ticket RU, soit actuellement 3,10 € sur l'ensemble du territoire, pour un repas complet comprenant un plat principal et au moins deux périphériques, entrée et dessert. Certains CROUS ajoutent un troisième périphérique, un produit laitier. Ce repas à prix social, qui était le noyau dur des restaurants universitaires dits « traditionnels », se décline aujourd'hui en de multiples formules au sein même de ces restaurants et dans les cafétérias. Ainsi, le repas « historique » à 3,10 € est devenu au fil de la diversification des prestations et des structures, **une formule à 3,10 € avec de nombreuses variantes, quel que soit le point de restauration**. La restauration universitaire a évolué vers une offre élargie présente dans toutes les structures, dont la mission sociale se caractérise par les prix de vente.

Toutefois un repas complet proposé ne signifie pas pour autant repas équilibré. **L'étudiant est un adulte** qui choisit ce qu'il veut manger et qui est le propre acteur de sa santé. **L'étudiant est également un usager et un client** pour qui le temps de la pause méridienne est compté, adepte souvent par obligation de la restauration rapide. **Il est aussi un consommateur jeune** sensible à l'attractivité de l'offre dans un secteur où les effets tendances de la restauration nomade sont aussi éphémères que multiples (soupes, pâtes, wraps, etc.).

¹⁸ Rapport n° 2010-29 de mars 2010 « La restauration universitaire » - Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche- Mission nationale d'audit de la direction générale des finances publiques.

Encadré 5 : Diversité des offres dans les cafétérias

Le CROUS de Toulouse a développé des prestations cafétéria qui proposent des produits « tendance » et mis en place un packaging moderne et diversifié. Elles sont composées de formules permettant aux étudiants de composer leur repas et de respecter un équilibre nutritionnel (eau, laitage, fruits, salade). Par ailleurs, certains CROUS proposent des formules végétariennes, comme celui d'Aix-Marseille.

Face à ces évolutions, les CROUS ont ainsi fait depuis de nombreuses années des efforts considérables de professionnalisation et de diversification notamment pour améliorer l'attractivité des prestations et élargir la gamme de l'offre. Il suffit d'aller sur le terrain pour s'en convaincre. Mais, quelle que soit la structure de restauration, l'étudiant peut toujours avoir un repas équilibré pour un tarif social. Toutefois, rien ne l'empêche de choisir une charcuterie en entrée plutôt qu'une crudité, des frites en accompagnement plutôt que des légumes, un gâteau en dessert plutôt qu'un fruit ou un laitage.

Le choix alimentaire des étudiants conditionne ainsi largement leur équilibre alimentaire.

Encadré 6 : Étude du CROUS de Reims sur la formule traditionnelle

Le CROUS de Reims a réalisé une étude sur la consommation alimentaire à partir des retours de plateaux. La formule « plat principal » + trois items fournit un repas complet que prend l'étudiant par principe ou par réflexe, sans qu'il le consomme pour autant. Le « gâchis » constaté porte essentiellement sur le pain et le yaourt nature sucré, et l'entrée. En revanche, la demande de supplément après consommation pour les légumes, est exceptionnelle. La gestion du coût des denrées avec trois items induit une uniformité des prestations qui manque d'attractivité. Un plat principal avec deux items permettrait à coût identique de proposer une prestation plus diversifiée qui serait mieux appréciée.

2.4. La fréquentation des Crous par les étudiants influe positivement sur leurs comportements alimentaires

2.4.1. Une politique publique de l'alimentation qui se décline à travers plusieurs programmes visant à promouvoir une alimentation équilibrée

La politique publique de l'alimentation, définie par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010, a été déclinée en un **programme national pour l'alimentation (PNA)**, publié en février 2011.

Ainsi, le L230-1 du Code rural précise : « *La politique publique de l'alimentation vise à assurer à la population l'accès, dans des conditions économiquement acceptables par tous, à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle, produite dans des conditions durables. Elle vise à offrir à chacun les conditions du choix de son alimentation en fonction de ses souhaits, de ses contraintes et de ses besoins nutritionnels, pour son bien-être et sa santé* ».

Les objectifs généraux de cette politique consistent à défendre le modèle alimentaire français, à mieux répondre aux attentes des consommateurs, à contribuer au maintien de la compétitivité du secteur agricole et agroalimentaire français.

La jeunesse et l'ancrage territorial figurent parmi les trois priorités de la politique de l'État en ce domaine.

Encadré 7 : Programme national pour l'alimentation

Le programme national pour l'alimentation aborde quatre cibles (l'aliment, le consommateur, les opérateurs du secteur alimentaire et la culture associée au patrimoine alimentaire ; il comporte aussi quatre axes :

- faciliter l'accès à une alimentation de qualité ;
- améliorer l'offre alimentaire ;
- améliorer la connaissance et l'information sur l'alimentation ;
- promouvoir le patrimoine alimentaire et culinaire français matériel ou immatériel.

Ces axes sont complétés par deux volets transversaux :

- innover, développer des outils pour bâtir des modèles alimentaires durables et de qualité ;
- conduire des actions de communication.

En application de la loi, **le décret n° 2012-141 du 30 janvier 2012 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration universitaire** n'a pas encore reçu à cette date son arrêté ministériel dont la publication a été différée à la suite du rapport Lambert-Boulard sur l'inflation des normes qui pointe la restauration universitaire. Des décisions des cabinets ministériels concernés sont attendues à ce sujet. Ainsi à ce jour, seuls le décret et l'arrêté ministériel concernant la restauration collective scolaire ont été publiés.

Par ailleurs la circulaire du 16 janvier 2013 du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) précise les orientations pour la période 2013-2017 sur la mise en œuvre de la politique publique de l'alimentation qui est déconcentrée au niveau régional.

Encadré 8 : Exemples de programmes actuels dans le cadre du PNA soutenus par le MAAF

Le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt soutient plusieurs programmes dans le cadre du plan national pour l'alimentation, dont :

- **apprentissage de bonnes pratiques alimentaires par les étudiants et découverte des produits alimentaires bruts** à un tarif social :
 - financement par des DRAAF de projets d'AMAP à prix accessibles ou d'associations étudiantes permettant la distribution de paniers de fruits et de légumes locaux ;
 - l'association "J'aime les produits d'ici" de l'INSA de Rouen, soutenue en 2011 par la DRAAF Haute-Normandie, distribue des paniers, issus de producteurs locaux, tous les 15 jours à destination d'une cinquantaine d'étudiants ; ils sont accompagnés de conseils nutritionnels et de recettes simples à réaliser ;
 - la DRAAF Rhône Alpes a participé au financement du projet "Paniers Garnis" en 2011/2012 pour des étudiants de l'IUT de Valence (paniers de légumes frais biologiques achetés à proximité). Les premiers résultats lors de l'expérience pilote ont montré que les objectifs de commande sont atteints ;
 - "accompagnement d'une épicerie sociale étudiante pour la mise en place d'un approvisionnement local en circuits courts" en 2011/2012, avec l'association GAELIS. Des fiches pédagogiques ont été créées afin de permettre la diffusion à d'autres structures. La DRAAF Rhône Alpes a accompagné l'association dans la mise en place des approvisionnements locaux. Après avoir fait ses preuves pendant un an et demi, l'épicerie "Agoraé", première épicerie sociale étudiante de France, va bénéficier de rénovations subventionnées par l'Université de Lyon afin de pérenniser son activité ;
- **labellisation PNA pour la création d'un module de formation en Nutrition adapté aux personnels intervenant dans la vie étudiante** (acteurs sociaux, personnels de santé, animateurs) et tout type d'acteurs au contact des étudiants. Il s'agit d'une action pilote innovante portée par le Service de Santé Universitaire, labellisée en janvier 2013 (DRAAF Auvergne).

Annexe I

Le **programme national nutrition santé** (PNSS) quant à lui, propose huit repères clés nécessaires à un bon équilibre alimentaire et 1 repère dédié à l'activité physique :

1. les fruits et légumes : au moins 5 par jour ;
2. les produits laitiers : 3 par jour (3 ou 4 pour les enfants ou les adolescents) ;
3. Les féculents à chaque repas et selon l'appétit ;
4. viande, poisson, œuf : 1 à 2 fois par jour ;
5. matières grasses : à limiter ;
6. produits sucrés à limiter ;
7. sel : à limiter ;
8. eau : à volonté pendant et entre les repas ;
9. activités physiques : au moins l'équivalent de 30 min. de marche rapide par jour pour les adultes (au moins 1 heure pour les enfants et les adolescents).

Ces critères sont appliqués dans les CROUS et la communication « porte ses fruits » comme cela apparaît ci-dessous dans l'enquête du CROUS d'Aix-Marseille.

Enfin, **il convient de faire état de l'objectif ambitieux du gouvernement de diminuer par deux le gaspillage alimentaire d'ici 2025**. Ainsi, afin d'éviter les dérives de la société de surconsommation, protéger l'environnement et retrouver du pouvoir d'achat, un Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire vient d'être proposé et signé en juin 2013. Il comporte onze mesures dont certaines pourront être mises en place dans les CROUS.

2.4.2. Les actions de prévention ou de sensibilisation font évoluer positivement les comportements alimentaires des étudiants qui restent toutefois libres de la composition de leurs repas

2.4.2.1. Les enquêtes biannuelles « panel de RU » du CNOUS

Le CNOUS pilote avec l'aide de l'OVE une enquête de satisfaction biannuelle « Panel de RU » avec des questions sur la fréquentation, la pause méridienne, l'accueil sous tous ses aspects (horaires, temps d'attente, personnels, moyens de paiement, etc..), les prestations, le cadre. Elle est diffusée auprès de 28 000 étudiants, 15 à 20 % y répondent. Le taux d'étudiants satisfaits ou très satisfaits sur l'ensemble des items dépasse 80 % et atteint 68 % sur les prestations, sauf pour les aspects temps d'attente, nombre de places et environnement sonore.

Ces enquêtes étaient uniquement jusqu'en 2011 des enquêtes de satisfaction mais depuis un an un volet sur les pratiques alimentaires s'est ajouté. Il n'y a pas de recul suffisant pour tirer des conclusions quant aux évolutions constatées en ce domaine.

Des dernières enquêtes disponibles, on peut relever les résultats suivants :

- ◆ la fréquentation des RU représente une part minoritaire mais significative des modes d'alimentation : 23 % tous les jours et 53 % plusieurs fois par semaine ;
- ◆ l'alimentation globale des étudiants les conduit à consommer :
 - *pain et féculents* : 36 à 40 % une fois par jour et 60 % au moins 2 fois par jour ;
 - *fruits et légumes* : 40 % une fois par jour seulement, 42 % trois fois par jour et seulement 14 % plus de trois fois par jour ;
 - *produits laitiers* : 35 à 38 % une fois par jour et plus de 55 % au moins deux fois par jour ;

Annexe I

- viande, œufs, poisson : 90 % au moins une fois par jour.

D'après ces éléments déclaratifs, c'est surtout sur la consommation des fruits et légumes que l'effort de sensibilisation doit porter et cela peut être efficace (voir enquête Aix-Marseille ci-dessous).

Il est à noter que le CNOUS a essayé d'associer à ses enquêtes les organisations étudiantes mais un refus des mutuelles étudiantes lui a été signifié.

2.4.2.2. Les enquêtes du CROUS d'Aix-Marseille

Le Crous d'Aix-Marseille réalise depuis plusieurs années des enquêtes (en collaboration en 2007-08 avec l'INSERM), qui démontrent notamment :

- ◆ que la consommation de 5 fruits ou légumes par jour a progressé de 15 % (population déjà réceptive) en 8 ans pour atteindre 46 % ;
- ◆ 66 % d'étudiants ne boivent pas suffisamment (moins de 60cl par jour) ;
- ◆ 18 % d'étudiants ont un budget mensuel pour l'alimentation de moins de 100 € ;
- ◆ 7,5 % d'étudiants sont maigres (estimation à partir d'un calcul de l'indice de masse corporelle) alors que la moyenne actuelle est de 3,6 % sur l'ensemble de la population française.

Globalement, il est à noter que l'utilisation et la diffusion des résultats des enquêtes permettent aux opérateurs de développer des actions de sensibilisation à l'équilibre alimentaire. Ces études peuvent aussi avantageusement servir d'indicateurs dans le domaine de la santé des étudiants.

2.4.2.3. Les actions d'information et de sensibilisation

Les CROUS n'ont pas de mission d'information dans le domaine de la santé, en revanche ils doivent développer des actions de communication sur la qualité nutritionnelle et l'équilibre alimentaire.

Pour les étudiants, l'information sur l'alimentation a surtout comme origine (enquête CNOUS biannuelle) la famille et l'entourage (41 %), les médias (40 %) et peu les CROUS et les établissements d'enseignement (11 %).

Les actions les plus efficaces sont réalisées sous forme d'animations et sont surtout mises en œuvre dans les CROUS les plus importants qui disposent d'un service structuré ad-hoc (volets équilibre, hygiène et qualité nutritionnelle). Cela est moins le cas dans les CROUS de moindre taille. On constate par ailleurs que des postes de conseiller-diététicien ne sont présents que dans un nombre réduit de CROUS (Aix-Marseille, Créteil, Metz-Nancy, Toulouse), bien qu'il soit dans certains CROUS fait appel à des prestataires extérieurs. Par ailleurs, certains chefs de cuisine développent des activités de démonstration culinaire auprès des étudiants.

3. L'activité de restauration dépend essentiellement de la fréquentation étudiante qui est fortement affectée par la concentration des rythmes universitaires

La restauration universitaire s'adresse aux étudiants et à d'autres catégories de personnes déterminées par le conseil d'administration du CNOUS.

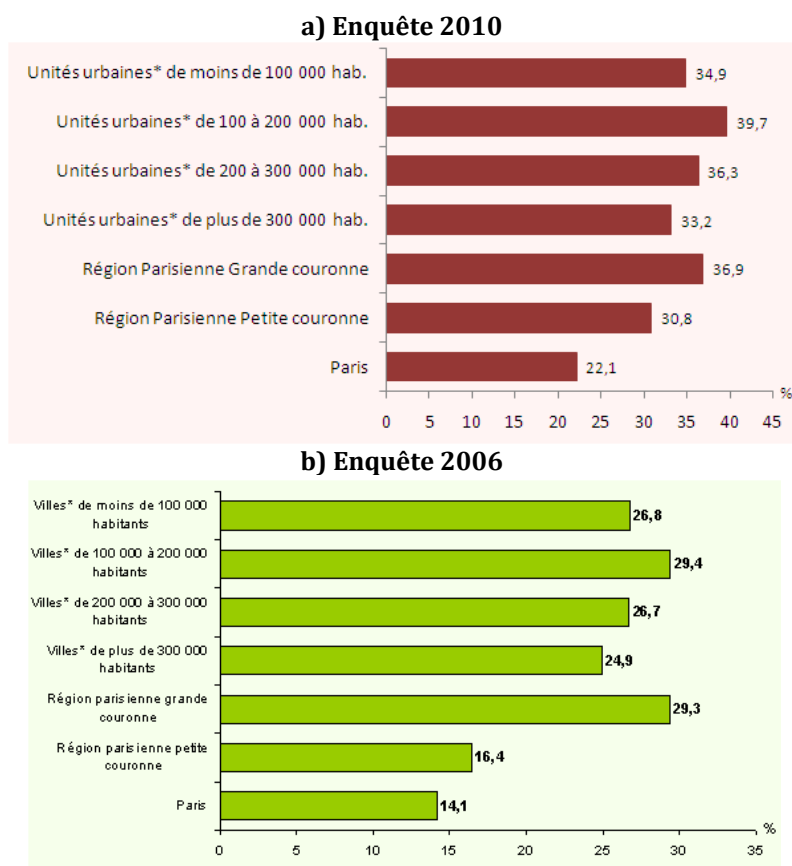
3.1. La fréquentation étudiante est fortement liée à la fréquentation des universités

Trois sources permettent d'analyser la fréquentation étudiante :

- ◆ l'enquête triennale de l'OVE sur les « Résultats des conditions de vie des étudiants » ;
- ◆ le nombre de repas servis déterminé à partir du chiffre d'affaires consolidé des CROUS pondéré de l'augmentation du ticket restaurant ;
- ◆ les enquêtes biannuelles « Panel de RU » réalisées à l'automne et au printemps.

Il ressort des résultats des deux dernières enquêtes de l'OVE (2006 et 2010) que les étudiants sont plus nombreux en 2010 qu'en 2006 à aller au restaurant universitaire. La fréquentation est également corrélée au type d'études suivies qui détermine le temps de présence sur le lieu d'enseignement. Les étudiants qui fréquentent le plus les restaurants universitaires sont en 2010 comme en 2006, ceux des IUT et filières scientifiques par opposition aux étudiants de lettres et sciences humaines.

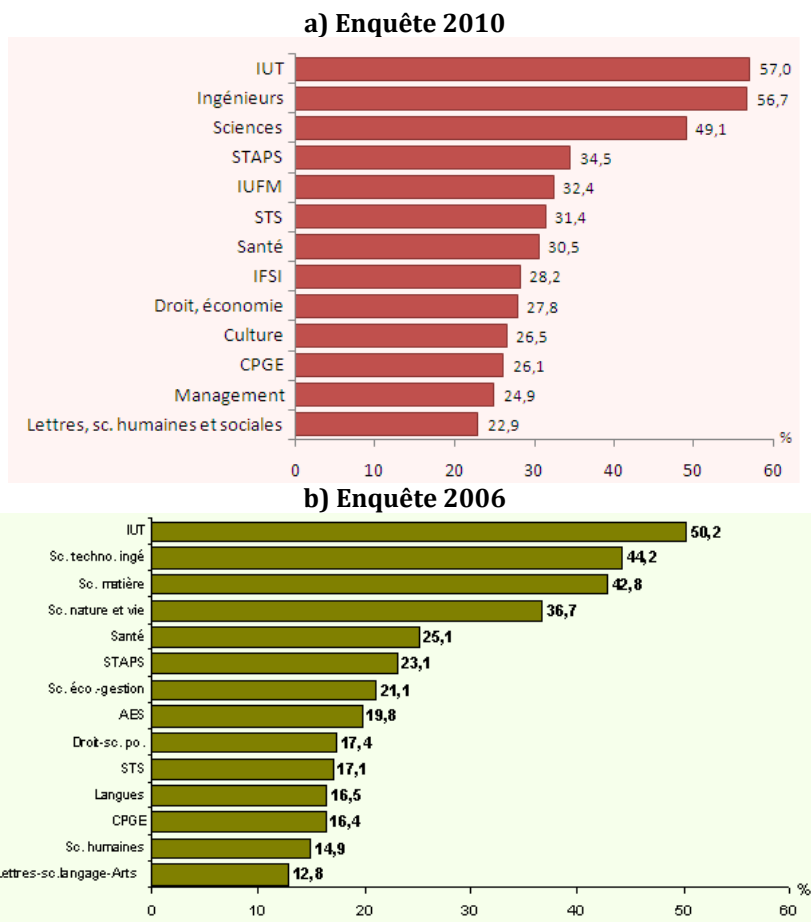
Graphique 1 : Taille de la ville d'études et fréquentation plusieurs fois par semaine du resto U



Source : OVE.

Annexe I

Graphique 2 : Type d'études et fréquentation plusieurs fois par semaine du resto U



Source : OVE.

La restauration universitaire est une activité sensible qui est impactée par les rythmes universitaires et par les événements comme les mouvements étudiants. Le chiffre d'affaires étudiant diminue en 2010 de 1,5 % par rapport à 2009 suite aux grèves d'octobre qui est un mois de forte activité. Il a cependant encore baissé de 0,3 % en 2011. En 2012, l'activité se redresse avec une augmentation de 2,7 % du chiffre d'affaires qui s'élève à 147,7 M€, en rupture avec la période précédente, et 62,88 millions d'équivalents repas servis, en augmentation de 0,75 % par rapport à 2011, mais dont le nombre est inférieur aux 63,68 millions de repas servis en 2009. Si le nombre d'étudiants a augmenté pendant la même période de 2,23 millions à 2,34 millions (+5 %), il a diminué dans les universités depuis la rentrée 2009-2010 où les effectifs sont passés de 1,44 millions à 1,40 millions (-3 %) ¹⁹. Malgré cette diminution du public étudiant le plus concerné par la restauration universitaire, la fréquentation semble stabilisée.

On a peu d'informations sur la fréquentation des étudiants boursiers qui auraient le plus besoin de la restauration sociale. Les enquêtes « Panel de RU » montrent un taux de réponse des étudiants boursiers de 7 points supérieur à celui des étudiants non boursiers. Pour autant il est difficile, sans analyse plus approfondie des résultats, de tirer des conclusions sur l'item concernant la fréquentation du RU tous les jours ou plusieurs fois par semaine.

Il se dégage cependant des enquêtes « Panel de RU » des tendances : en moyenne, 23 % des étudiants déclarent aller tous les jours au RU, 53 % plusieurs fois par semaine, 13 % une fois par semaine, 53 % sont boursiers et 60 % sont en licence contre 34 % en master.

¹⁹ Source : Repères et références statistiques 2012.

3.2. La concentration des rythmes universitaires impacte l'activité des CROUS et l'accord signé entre le CNOUS et la CPU n'a pas permis une meilleure prise en compte des intérêts des étudiants

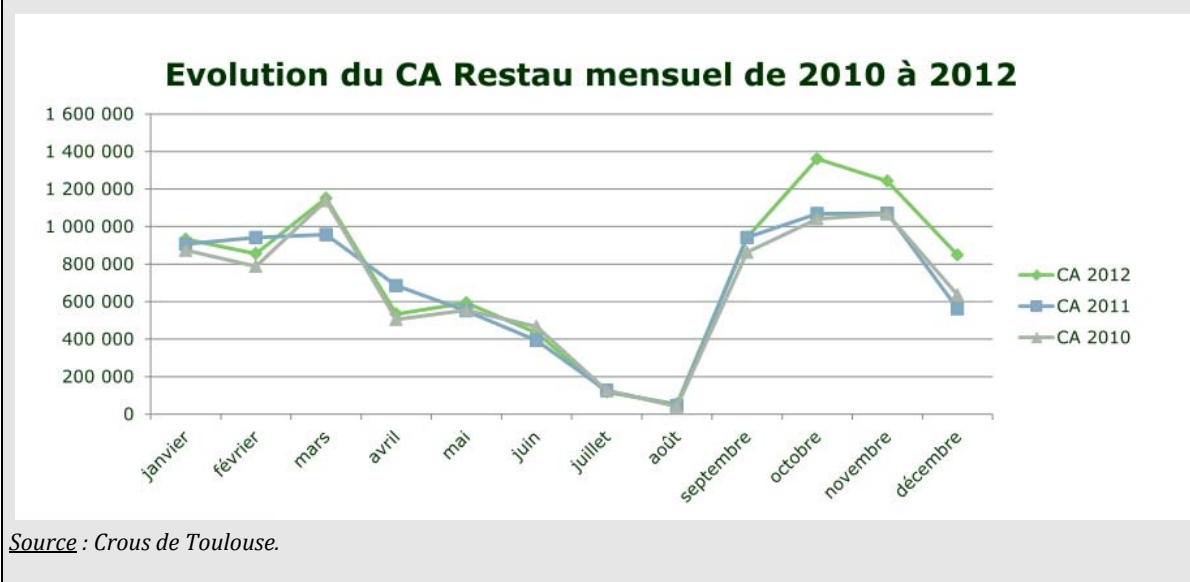
Le CNOUS a signé le 19 janvier 2012 avec la CPU un accord cadre qui sera décrit plus loin et qui porte notamment sur la question de la restauration universitaire. Le premier point évoqué dans l'accord comme devant faire l'objet d'une attention soutenue de la part des deux parties porte sur les rythmes universitaires. En effet, l'un des déterminants essentiels de la fréquentation des restaurants universitaires est clairement le temps de pause méridienne dont disposent les étudiants. C'est de lui que va résulter, en premier lieu, le fait pour un étudiant de se rendre ou pas dans un restaurant géré par le CROUS et, en second lieu, il va dicter la composition du repas (sandwich ou repas complet) que choisira l'étudiant une fois sur place. La question des rythmes universitaires dont l'organisation relève des établissements d'enseignement supérieur est donc centrale dans la problématique de la restauration universitaire et les responsables des œuvres l'ont depuis longtemps identifiée comme le point à faire évoluer prioritairement.

Le temps universitaire est en effet marqué par des variations importantes, se traduisant, en matière de restauration étudiante, par des successions de pics et de creux d'activité qui affectent aussi bien l'année, que la semaine ou encore la journée.

Sur l'année on observe régulièrement après une période de septembre à décembre d'activité intensive, une baisse de la fréquentation à partir du mois de janvier ; cette période de début de l'année civile marque le commencement d'une baisse régulière du chiffre d'affaires du réseau qui se poursuit jusqu'à la fin de l'année universitaire.

Encadré 9 : Évolution annuelle du chiffre d'affaires restauration d'un CROUS

A titre d'exemple, figure ci-après un graphique faisant apparaître les variations mensuelles du chiffre d'affaires du CROUS de Toulouse pour les années 2010, 2011 et 2012.



Les causes en sont connues : semestres organisés en réalité sur trois mois de cours suivis de périodes de révision et d'examens, abandons à l'issue de la proclamation des résultats aux examens du premier semestre, maquettes des formations qui prévoient des stages en milieu professionnel qui débutent à partir du second semestre dans la plupart des cas ou encore échanges internationaux qui interviennent à cette même période.

Annexe I

Sur la semaine ensuite, on constate une concentration de la présence étudiante sur les trois jours de la semaine que sont les mardis, mercredis et jeudis, avec une décline marquée de la fréquentation les lundis et vendredis. Cette concentration sur trois jours de leurs emplois du temps a elle-même une incidence directe sur les rythmes quotidiens puisqu'elle conduit à saturer toutes les plages disponibles sur ces journées, ne laissant qu'un créneau horaire de plus en plus réduit pour la pause méridienne des étudiants, avec les incidences négatives évoquées plus haut sur les choix que sont alors conduits à faire les intéressés. De plus, l'étroitesse du créneau disponible amène à une augmentation des temps d'attente dans les files des restaurants, qui ne peut que décourager les étudiants qui tentent de s'y rendre.

Un étalement des sorties de cours et de la pause méridienne passant par un aménagement à la fois hebdomadaire et quotidien du temps universitaire constituerait donc une initiative qui permettrait de mieux réguler l'accueil des usagers sur une période élargie et, partant, garantirait une fréquentation accrue et de meilleures conditions de vie et de travail aux étudiants.

L'accord cadre n'a pas engendré d'évolution positive en la matière. Un an après sa signature, on ne constate pas d'avancées alors que le réseau s'est déjà employé par le passé à convaincre les universités d'aller dans le sens d'une pause méridienne préservée, sans succès patent.

Sur le fond, on relève un écueil majeur à tout progrès, à savoir l'existence d'une **convergence d'intérêts entre les enseignants chercheurs et les étudiants qui n'ont ni les uns ni les autres de raison de mieux répartir les emplois du temps sur les cinq jours de la semaine**, ce qui permettrait de desserrer l'étreinte sur la pause méridienne. Avec les lundis et vendredis libérés, les premiers ont l'assurance de pouvoir disposer de larges plages pour conduire leurs activités de recherche ; les seconds s'en satisfont tout autant, ayant ainsi la possibilité de séjourner plus longtemps à leur domicile, parfois éloigné du site universitaire, ou encore de se livrer à une activité salariée parallèle à leurs études.

On peut ajouter à cela la **faible emprise qu'ont les présidents d'université sur la confection des emplois du temps**, tâche qui relève des composantes. Les contraintes de restauration universitaire n'interviennent que très marginalement car elles ne constituent pas la préoccupation première des composantes. On notera à ce propos que le jeudi après-midi, censé être libéré pour les étudiants pour favoriser la pratique du sport universitaire, ne l'est pas en pratique dans les universités.

En tout cas, il apparaît que la question, malgré sa prégnance pour l'équilibre de la gestion de la restauration universitaire et les conditions de travail des étudiants, notamment lorsqu'ils sont en début de cursus, n'est que peu évoquée dans les instances des œuvres dans lesquelles sont représentés les établissements et les étudiants et que si elle l'est, ce n'est que pour susciter la compréhension de tous quant aux conséquences négatives qu'elle comporte, sans pour autant prendre des décisions concrètes pour y remédier.

Encadré 10 : Un exemple de débat sur les rythmes universitaires au conseil d'administration du CROUS de Reims

Le procès verbal de la réunion du conseil d'administration du CROUS de Reims du 27 mars 2013 évoque le sujet des rythmes universitaires après que le recteur a demandé aux représentants leurs avis sur la qualité des prestations reçues. Ces derniers estiment que ces dernières sont satisfaisantes mais que les étudiants sont confrontés à des files d'attente importantes, ne leur permettant pas de déjeuner en trente minutes. Le président de l'université de Reims déclare alors que les étudiants n'ont effectivement pas assez de temps à midi pour se restaurer dans des délais convenables, que les sorties de cours sont insuffisamment étalées et annonce qu'il prendra l'attache des directeurs de composante concernés car « *il est de leur responsabilité de veiller à ce que les emplois du temps ne soient pas faits en fonction des seules préférences des enseignants mais qu'ils autorisent une vie normale de campus* ». Le recteur conclut l'échange en appelant à « *faire confiance à la collégialité et au pilotage du président* ».

Annexe I

La seule confiance en ces capacités d'action présumées ne semble manifestement pas suffire, à Reims comme ailleurs, depuis le temps où cette question des rythmes universitaire est posée. Les CROUS paraissent au final bien isolés pour faire évoluer les choses de manière plus satisfaisante, ne disposant pas de moyens de pression à l'égard des universités pour qu'elles modifient leurs pratiques ni non plus d'éléments de conviction suffisamment probants, d'autant que les doléances plutôt timides des étudiants n'ont manifestement pas plus de poids dans une situation où les responsabilités sont clairement établies.

Encadré 11 : La difficile communication sur le temps universitaire : exemple du CROUS de Reims

Il ressort des entretiens avec les directeurs de restaurant universitaire rencontrés au CROUS de Reims, le peu de considération des autorités universitaires pour les problèmes rencontrés par ces gestionnaires. On leur communique certes le calendrier universitaire sans difficulté mais c'est à eux de faire la démarche auprès des services pour se le procurer : il ne leur est jamais adressé spontanément. Ils ont par ailleurs accès à une application informatique de l'université de Reims qui permet de prendre connaissance des annulations de cours. Mais ces annulations sont retranscrites trop tard pour qu'ils puissent en tirer les conséquences sur le nombre de repas à préparer. Un exemple récent illustre encore mieux le peu d'attention qui leur est témoigné : la deuxième semaine de mai 2013 comportait deux jours fériés, les mercredi et jeudi, le vendredi devant être travaillé. Le mardi précédent ces jours fériés, le président a pris la décision d'accorder un congé aux personnels de l'université, information qu'ont pu obtenir les directeurs de restaurant universitaire mais trop tardivement pour qu'ils puissent revenir sur les dispositions déjà prises en termes de mobilisation de leurs propres personnels et de commande de denrées.

La situation n'est pas meilleure dans les établissements où le service de restauration est intégré. Ce constat va à l'encontre de l'idée selon laquelle les besoins des étudiants seraient mieux pris en compte si la gestion du service de restauration était confiée aux établissements d'enseignement.

Encadré 12 : Un restaurant du CROUS de Toulouse était auparavant géré par un établissement, sans que la question des rythmes soit mieux gérée

Le restaurant universitaire qui dessert l'INSA de Toulouse a successivement été géré par l'institut avant d'être repris par le CROUS : son responsable actuel a connu les deux périodes et a indiqué à la mission que la question de la pause méridienne n'était pas mieux résolue pendant la première, malgré de nombreuses interventions des élèves ingénieurs en conseil d'administration, les emplois du temps étant planifiés avant tout en fonction des contraintes des enseignants.

Dans le fonctionnement quotidien de la plupart des universités, les CROUS sont donc au mieux marginalisés, au pire ignorés et si on peut porter au crédit de l'accord cadre CPU-CROUS qu'il témoigne d'une prise de conscience réelle des difficultés rencontrées dans le fonctionnement de la restauration universitaire, il reste à faire la démonstration qu'il suffira à instituer des pratiques plus adaptées aux besoins de cette dernière et, par voie de conséquence, aux besoins des étudiants.

3.3. Une offre de restauration qui ne s'adresse pas qu'aux seuls étudiants

L'article 15 du décret du 5 mars 1987 indique qu'en dehors des étudiants, « *peuvent bénéficier des prestations et services fournis par les CROUS, les autres catégories de personnes déterminées par le conseil d'administration du CROUS...dans la limite des capacités d'accueil, selon des modalités particulières **tenant compte des coûts réels de fonctionnement de ces services** et sur proposition des CA des CROUS* ».

En 2012, la restauration non étudiante et la restauration exceptionnelle s'élèvent à 45,4 M€ et représentent 24,5 % du chiffre d'affaires principal (recettes des ventes de repas, boissons et subvention cantine).

3.3.1. L'activité de restauration s'adresse également à d'autres catégories d'utilisateurs

Bénéficiaires à ce titre de la restauration universitaire :

- ◆ les personnels du réseau, étant précisé que les personnels ouvriers travaillant en restauration bénéficient de la gratuité du repas (alignement sur les salariés des entreprises du secteur de la restauration, voir annexe IV) ;
- ◆ sur convention, les personnels des établissements d'enseignement, des services académiques, d'autres administrations bénéficient de la restauration universitaire. L'employeur verse au CROUS une subvention « cantine » qui couvre une partie du prix du repas ;
- ◆ les apprentis, sur convention ;
- ◆ les passagers, les groupes accueillis par les établissements d'enseignement.

Les prestations fournies doivent prendre en compte les coûts réels de fonctionnement qui varient d'un CROUS à l'autre. Le prix payé par les personnels pour un repas complet à midi varie en fonction de leur indice de rémunération, l'employeur payant le complément sur l'action sociale. Les tarifs sont votés par les conseils d'administration des CROUS.

Cependant **la mission constate que les tarifs pratiqués, qui ont été dans l'ensemble historiquement mal calibrés, ne couvrent pas le prix de revient du repas. D'autre part il n'existe aucune différence tarifaire sur les boissons et multiples prestations proposées à côté des formules étudiantes à 3,10 €, ce qui constitue un manque à gagner que ne justifie pas le souci de simplifier les tarifs et leur affichage, ni celui de gérer la rapidité des passages pour éviter les files d'attente.**

Le chiffre d'affaire de la restauration « non étudiante » a augmenté de 8,7 % en 2010, 7,2 % en 2011 et 1,2 % en 2012. En 2012, il s'élève à 34,17 M€ et représente 17,7 % du chiffre d'affaires principal.

Le réseau des œuvres universitaires est en terrain concurrentiel sur ce segment de la restauration convoité par les sociétés privées en raison des tarifs non encadrés.

Le réseau continue d'évoluer sur l'accueil de nouvelles catégories de bénéficiaires. Après les apprentis, ce sont des collégiens qui seront accueillis par convention avec le Conseil général dans un espace réservé, dans un nouveau restaurant cofinancé par le CNOUS et les collectivités locales, et qui doit ouvrir en 2015 au CROUS de Nancy.

3.3.2. La restauration exceptionnelle

Les CROUS fournissent également des prestations dites « exceptionnelles » aux établissements et services académiques : organisation de cocktails, colloques, repas VIP. Ces prestations sont très appréciées des professionnels des CROUS qui ont l'occasion de valoriser leur savoir-faire et leur créativité. Le chiffre d'affaires de la restauration exceptionnelle a connu une embellie en 2010, + 16,7 % par rapport à 2009, puis a progressé de 0,3 % en 2011 et 2,1 % en 2012. Il s'élève à 11,22 M€ et représente 5,8 % du chiffre d'affaires principal²⁰.

²⁰ Source : Suivi de gestion CNOUS 2010, 2011 et 2012.

4. La charge budgétaire associée à la restauration universitaire n'est pas connue

L'objectif du triennal de diminuer la subvention de fonctionnement de l'État à la restauration universitaire suppose que le montant de cette aide soit connu. Or toute l'architecture budgétaire, du PAP et RAP du programme 231 « vie étudiante » jusqu'au budget des CROUS, en passant par celui du CNOUS, tête du réseau des œuvres universitaires et scolaires, chargé de répartir la subvention pour charge de service public qu'il reçoit de l'État pour couvrir l'ensemble des activités du réseau, **ne permet pas de déterminer ce montant.**

4.1. Un indicateur de performance des aides indirectes biaisé dans le projet annuel de performance du programme 231 « vie étudiante »

Parmi les objectifs de performance assignés au programme 231, l'objectif n°2 « améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants en optimisant les coûts », comprend, aux côtés d'indicateurs plus qualitatifs, un indicateur économique pour l'hébergement et la restauration, à savoir le taux de couverture des dépenses par les ressources propres.

Les ressources propres sont constituées pour l'essentiel²¹ par le chiffre d'affaires de chacune des deux activités. Les dépenses prises en compte pour la restauration comprennent la masse salariale des personnels ouvriers et des personnels administratifs, y compris les pensions civiles, les dépenses de denrées, de boissons, les fluides, l'entretien courant, les charges de gestion courante, financières, exceptionnelles, les dotations aux amortissements et les provisions sur ressources propres.

L'indicateur de l'activité hébergement est construit selon le même schéma, chiffre d'affaires provenant des loyers des 165 000 logements gérés par les CROUS, dépenses de personnels, fluides et fonctionnement.

Les taux de couverture 2012 réactualisés pour le PAP 2013 sont de 102,4 % pour l'activité hébergement et 57,3 % pour l'activité restauration. Ils tendent à conclure que la restauration universitaire est largement déficitaire alors que l'activité hébergement s'autofinance et finance même la restauration. Cette analyse est très répandue.

C'est oublier de retirer du chiffre d'affaires de l'activité hébergement le soutien en réalité très important de l'État, **les aides au logement, que perçoivent directement les CROUS des caisses d'allocations familiales, les étudiants s'acquittant du loyer résiduel.** Ce soutien n'est pas identifié parce qu'il ne relève pas du programme 231 mais du programme 109 « aide à l'accès au logement » de la mission interministérielle « Égalité des territoires, logement et ville ». Pour autant il pourrait être pris en compte dans l'analyse de l'indicateur de performance. Il est mentionné dans le PAP 2013, dans la partie « opérateurs », une information à ce sujet, mais elle n'est pas exploitée : *« En 2011, le loyer moyen d'une chambre non rénovée de 9 m² était de 140 € par mois (83,73 € en loyer résiduel pour un étudiant boursier, aide au logement déduite) et de 230 € par mois (116,87 € en loyer résiduel pour un étudiant boursier, aide au logement déduite) pour une chambre rénovée de même surface. Pour un studio entre 16 et 22 m², ceci représente en moyenne 350 € (aides au logement non déduites) dans une ville comme Lyon avec une APL boursier de 217,30 € ce qui donne un résiduel de 132,70 € ».*

²¹ Autres ressources prises en compte : les produits financiers et les produits exceptionnels (hors comptes 776 et 777).

Il serait pourtant nécessaire de retraiter le chiffre d'affaires de l'hébergement afin d'avoir une appréciation plus objectivée de la charge budgétaire de la restauration universitaire, retraitement qui consiste à :

- ◆ déterminer à périmètre équivalent, les ressources propres de l'hébergement et de la restauration ;
- ◆ ramener le taux de couverture de l'activité hébergement avant aides de l'État ;
- ◆ comparer l'aide de l'État affectée aux deux secteurs d'activité.

La subvention « cantine » versée par les administrations aux CROUS pour diminuer le prix du repas payé par leurs personnels relève de la même logique. Identifiée jusqu'en 2010 dans le suivi de gestion du réseau, alors que la subvention représentée par les aides au logement ne l'a jamais été, elle a été intégrée dans le chiffre d'affaires à partir de 2011. Cependant le poids qu'elle représente est sans aucune mesure avec celui des aides au logement. Elle s'élevait en 2010 à 1,73 M€ pour l'ensemble du réseau, soit 0,9 % du chiffre d'affaires, alors que les aides au logement pour le seul CROUS de Toulouse s'élevaient pour la même année à 6,21 M€ et représentaient 34,6 % de son chiffre d'affaires hébergement.

Encadré 13 : Le financement des activités hébergement et restauration au CROUS de Toulouse

Le chiffre d'affaires de l'activité hébergement du CROUS de Toulouse en 2012 a atteint 24,642 M€ dont 7,925 M€ au titre des aides au logement versées directement au CROUS, soit 32,2 % du chiffre d'affaires. Hors aides de l'État, le chiffre d'affaires est de 16,717 M€ pour un montant de dépenses de 22,166 M€.

Le taux de couverture de l'activité hébergement est de 111,2 %, celui de l'activité restauration est de 61,8 %. En ramenant le chiffre d'affaires de l'hébergement aux seules ressources propres, le taux de couverture est alors de 75,4 %.

Ce taux de couverture reste supérieur à celui de la restauration. Pour autant hors aides de l'État, le résultat des deux activités serait déficitaire à peu près à la même hauteur, 5,449 M€ pour l'activité hébergement et 5,612 M€ pour l'activité restauration.

Si l'on compare l'aide de l'État qui transite par l'opérateur pour chacune des deux activités, elle est de 7,925 M€ pour l'activité hébergement et de 4,488 M€ pour l'activité restauration (part de la dotation globale de fonctionnement attribuée par le CNOUS que le CROUS de Toulouse a affectée à la restauration dans son budget 2012).

4.2. Il est impossible de déterminer dans le budget de l'État les dépenses liées à la restauration universitaire

Les dépenses du programme 231 « vie étudiante » sont réparties sur les quatre actions du programme. L'action 1 « aides directes » qui représente 82 % des crédits du programme en 2013, recouvre les bourses sur critères sociaux et autres aides directes aux étudiants. L'action 2 « Aides indirectes », regroupe les dépenses liées à la restauration universitaire et à la politique du logement étudiant gérées pour l'essentiel par le réseau des œuvres universitaires et scolaires. Les CROUS n'interviennent sur l'action 3 « santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives » que pour l'action culturelle. Les dépenses du CNOUS et des services centraux des CROUS relèvent de l'action 4 « Pilotage et animation du programme », qui comprend également les moyens affectés à l'observatoire de la vie étudiante (OVE).

Annexe I

Tableau 1 : Répartition des autorisations d'engagement du programme 231 (M€)

Intitulé action	Fonctionnement	Investissement	Intervention	Opérations financières	Total
Action 1 Aides directes	26,8	-	1 858,6		1 895,4
Action 2 Aides indirectes	157,1	7,4	6,0	93,6	264,1
Action 3 Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	54,2		8,2		62,4
Action 4 Pilotage et animation du réseau	87,7	-	-	2,6	90,3
<i>Total</i>	<i>325,8</i>	<i>7,4</i>	<i>1 882,7</i>	<i>96,2</i>	<i>2 312,2</i>

Source : projet annuel de performance 2013.

Dans le PLF 2013, le montant alloué à l'action 2 « aides indirectes » est de 264 M€ en autorisation d'engagement et de 277 M€ en crédits de paiement. Mais la présentation du PAP ne permet pas d'identifier les dépenses fléchées vers la restauration universitaire dans l'action 2 « aides indirectes » qui représente 11,4 % des crédits du programme :

- ◆ les dépenses de fonctionnement concernent le « fonctionnement du réseau des œuvres » et la rémunération des personnels administratifs des CROUS ;
- ◆ les dépenses d'investissement concernent des opérations du CPER 2007-2013 sans qu'il soit possible de distinguer les dépenses relevant de la restauration universitaire ou du logement étudiant ;
- ◆ les dépenses d'intervention sont en très grande partie destinées au financement du fonctionnement et de la maintenance de la Cité internationale universitaire de Paris ;
- ◆ enfin, les dépenses d'opérations financières portent indistinctement sur le logement étudiant et la restauration universitaire (réhabilitation, modernisation et mise aux normes d'hygiène et de sécurité des restaurants). L'enveloppe 2013 tient compte d'un abondement supplémentaire de 20 M€ par rapport à 2012 permettant d'accélérer les constructions de logement étudiants, abondement qui a fait ensuite l'objet d'une mesure de surgel début 2013.

Il en va de même pour les dépenses liées au pilotage et à l'animation du réseau effectuées par le CNOUS qui relèvent de l'action 4.

4.3. Il est impossible de déterminer au niveau de la subvention pour charge de service public l'aide à la restauration

Le CNOUS, en sa qualité d'opérateur du programme, a reçu en 2013 pour élaborer son budget une subvention pour charge de service public comprenant des crédits de fonctionnement répartis, selon leur destination, entre les quatre actions du programme 231, pour un montant de 274,7 M€ et des crédits d'investissement répartis entre les actions 2 et 4, pour un montant de 96,2 M€.

La répartition par action des crédits de fonctionnement tend à refléter la réalité des exécutions budgétaires mais reste indicative afin de laisser plus de souplesse à l'opérateur. Le CNOUS a donc procédé ensuite à sa propre répartition par action, validée par son conseil d'administration. On retrouve la cohérence avec le PAP 2013 au niveau du total uniquement, soit 274,7 M€ de crédits de fonctionnement avant réserve. Par contre les crédits d'investissements, négociés au préalable entre le CNOUS et le ministère, restent fléchés par action.

Annexe I

Le budget 2013 du CNOUS comprend les crédits à répartir entre les CROUS, les crédits nécessaires à son propre fonctionnement (masse salariale des personnels et fonctionnement du siège, rémunérations des directeurs de CROUS), au fonctionnement de l'OVE, et certaines dépenses communes au réseau qu'il centralise, comme les investissements liés aux systèmes d'information et une grande partie de la formation continue. Il conserve également un montant de 1,1 M€ qui recouvre une subvention pour les territoires d'outre-mer (TOM) et des crédits non répartis.

Au final, le CNOUS a réparti en 2013 entre les CROUS et trois restaurants avec lesquels il a passé une convention d'agrément tripartite²², 209,6 M€ de crédits de fonctionnement, nets de réserve dont 146,2 M€ au titre de l'action 2. La répartition des crédits d'investissements procède quant à elle d'une démarche de contractualisation entre le CNOUS et les CROUS, qui permet d'évaluer la pertinence et le phasage des différents projets et qui se déroule un peu plus tard.

À leur tour les CROUS font leur propre répartition de la dotation globale de fonctionnement allouée. Ainsi au fil des différentes étapes de la chaîne de répartition, les crédits de fonctionnement par action ne cessent de fluctuer et rien ne permet à ce stade de connaître l'aide de l'État à la restauration universitaire.

Tableau 2 : Répartition de la subvention pour charge de service public (fonctionnement)

	Action 1 aides directes	Action 2 aides indirectes	Action 3 santé, des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	Action 4 pilotage et animation du programme	Total
État PAP 2013	26 820 137 €	157 079 648 €	3 167 356 €	87 709 231 €	274 776 372 €
Budget CNOUS Répartition opérée par le CNOUS ²³	29 392 678 €	163 204 825 €	2 676 215 €	79 502 654 €	274 776 372 €
Montants répartis entre les CROUS ²⁴	19 367 241 €	146 265 301 €	2 034 833 €	41 936 793 €	209 604 168 €

Source : CNOUS.

4.4. Seule une consolidation de la dotation affectée par les CROUS à la restauration universitaire permet de mesurer l'aide de l'État au fonctionnement de cette activité

Les indicateurs de performance liés au taux de couverture de l'hébergement et de la restauration du programme 231, aussi faussés soient-ils (*cf. supra*), impactent nécessairement les modalités de répartition des moyens au sein du réseau. Aussi les CROUS n'affectent-ils en général **aucun crédit sur l'activité hébergement qui « s'autofinance »**. L'essentiel de la dotation globale de fonctionnement qu'ils reçoivent participe au financement de la masse salariale des personnels administratifs et de la restauration universitaire.

²² Subvention pour les restaurants Meurein (CROUS de Lille), FEC et AFGES (CROUS de Strasbourg).

²³ Source : CNOUS « Répartition des crédits de fonctionnement » et rapport de présentation du budget 2013 p. 7.

²⁴ Source : CNOUS « Répartition des crédits de fonctionnement ».

Encadré 14 : Subvention accordée au CROUS de Toulouse pour 2013

Le CROUS de Toulouse a reçu une dotation globale de fonctionnement en 2013 de 8,869 M€, identique à celle de 2012. Il l'a répartie de la façon suivante :

- masse salariale des personnels administratifs : **4,414 M€** (action 1 : 1,091 M€, action 2 : 1,475 M€, services généraux : 1,848 M€). L'analyse 2012 montre que la masse salariale de l'action 2 est à peu près également répartie entre l'activité hébergement et l'activité restauration ;
- **dotation restauration : 4,185 M€** (4,488 M€ en 2012, 4,297 M€ en 2011, 4,643 M€ en 2010) et restauration agréée 135 k€ ;
- autres : 0,235 M€ (annuités HLM 158 k€, action culturelle 55 k€, formation continue 22 k€).

Pour avoir une estimation consolidée de l'aide de l'État à la restauration universitaire, on dispose du suivi de gestion effectué par le CNOUS qui retrace en fonctionnement les différents postes de recettes et de dépenses de chaque CROUS pour les activités d'hébergement et de restauration. Mais « *il reste subordonné à la rigueur avec laquelle les CROUS répartissent leurs charges de fonctionnement et d'investissement au sein des différents domaines d'activité* » et plus globalement à la fiabilité du système d'information.

D'autre part, ce suivi de gestion comporte bien le montant des subventions affectées par chaque CROUS à la restauration mais il regroupe tous les financements publics confondus, part de la dotation globale de fonctionnement affectée à la restauration, collectivités territoriales, partenariats divers. Enfin, il faudrait rajouter la masse salariale des personnels administratifs couverte par subvention, affectée à l'activité restauration, qui apparaît dans la partie dépenses.

Néanmoins, si l'on s'en tient au suivi de gestion 2012 issu de l'exécution budgétaire, le montant des subventions que les CROUS ont affectées à la restauration en 2012 s'élève à 119,3 M€ auxquels il faut rajouter les trois conventions d'agrément tripartites pour un montant de 1,5 M€ et la masse salariale des personnels administratifs pour 16,4 M€, soit un total approximatif de 137,2 M€.

4.5. Vers une meilleure visibilité de la charge budgétaire par activité recherchée par l'opérateur

Le CNOUS est conscient de la nécessité d'avoir « *une connaissance exacte de la destination effective des subventions* »²⁵. La mission partage cette orientation qui doit répondre à un double objectif :

- ◆ améliorer le dialogue de gestion avec les ministères de l'enseignement supérieur et du budget, fondé sur meilleure connaissance de la charge budgétaire que représente pour l'État les différentes activités du réseau des œuvres universitaires et scolaires.

La cible actuelle du triennal sur la seule mission de restauration universitaire est le résultat d'une globalisation de la subvention sur les aides indirectes doublée d'un indicateur de performance faussé (cf. supra). Face à une activité hébergement dont les responsables politiques et le réseau lui-même sont convaincus qu'elle s'autofinance, en mettant de côté la masse salariale des fonctionnaires prise en charge par l'État dans le cadre du plafond d'emplois, **il ne reste par défaut que l'activité restauration pour absorber les réductions budgétaires demandées ;**

²⁵ Projet CNOUS 2020.

Annexe I

- ◆ améliorer le dialogue de gestion avec les CROUS pour « *fonder la répartition des moyens entre les établissements sur des principes d'équité, en tenant compte de la performance de chacun, de solidarité en tenant compte des contextes territoriaux, socio-économiques spécifiques...de contrôle et d'évaluation partagée* ». ²⁶

Le CNOUS s'est lancé depuis deux ans dans une démarche d'analyse des coûts complets par secteur d'activités, répartis entre secteur non marchand (gestion des bourses, culture) et secteur marchand dont relèvent l'hébergement et la restauration. Cette approche permet de déterminer le besoin de financement de chaque activité pour son fonctionnement. **Il serait, selon les études du CNOUS de 165,1 M€ en 2011, de 168,7 M€ en 2012 et de 173,3 M€ en 2013 pour la restauration universitaire** ²⁷.

Le rapprochement entre les données consolidées du suivi de gestion et le montant du besoin de financement calculé nécessite des retraitements et l'accès à différentes informations. En effet, si le périmètre du chiffre d'affaires retenu est le même, celui des dépenses est différent : les coûts complets intègrent en plus des dépenses qui sont inscrites dans le suivi de gestion les coûts du CNOUS et des services centraux des CROUS rattachés jusqu'à présent à l'action 4 « pilotage et animation du programme », dès lors qu'ils ont un lien avec l'activité restauration : conseiller restauration, contrôleur de gestion, responsable achats au niveau national auprès du directeur du CNOUS et dans les CROUS, mais aussi quotité de l'activité des personnels des services centraux consacrée à cette activité. Le passage des coûts directs aux coûts complets est effectué en annexe IV.

²⁶ Projet CNOUS 2020.

²⁷ Source : CNOUS à partir d'une hypothèse d'augmentation du ticket de 5 cts et de la fréquentation de 0,5 %.

ANNEXE II

Gouvernance du réseau des œuvres universitaires et scolaires

SOMMAIRE

1. LE PILOTAGE DU RÉSEAU EST ASSURÉ PAR PLUSIEURS PARTENAIRES MINISTÉRIELS	1
2. L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DES CROUS	1
3. LES ÉTUDIANTS SONT ASSOCIÉS DE PRÈS À LA GOUVERNANCE DU RÉSEAU	2
4. L'INDISPENSABLE COLLABORATION AVEC LES UNIVERSITÉS.....	2
4.1. Leur présence garantie au niveau institutionnel ne suffit pas	2
4.2. L'accord-cadre CNOUS-CPU du 19 janvier 2012 n'a pas suscité d'avancée réelle	3
5. LE CNOUS TIENT UNE PLACE ÉMINENTE DANS LE RÉSEAU POUR LEQUEL IL ASSURE UN RÔLE DE « HOLDING » PROPOSANT AUX TUTELLES LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES TOUT EN ASSURANT DES FONCTIONS SUPPORT	5
5.1. Le CNOUS est le représentant du réseau face aux pouvoirs publics.....	5
5.2. Le CNOUS assure un pilotage du réseau qui revêt différentes formes	6
5.2.1. <i>La répartition des moyens reçus de la tutelle.....</i>	<i>6</i>
5.2.2. <i>Le pilotage du réseau s'affirme au travers d'un dialogue de gestion.....</i>	<i>7</i>
5.2.3. <i>Le directeur du CNOUS joue un rôle important dans la gestion individuelle des directeurs de CROUS.....</i>	<i>7</i>
5.2.4. <i>De fréquentes réunions permettent l'animation régulière du réseau.....</i>	<i>7</i>
5.3. Le CNOUS assure des fonctions d'expertise et de support qui bénéficient à tout le réseau	8

1. Le pilotage du réseau est assuré par plusieurs partenaires ministériels

C'est le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche qui constitue le principal interlocuteur du réseau des œuvres. La subvention pour charges de service public dont il bénéficie est retracée, au sein de la MIREs, dans le programme 231 « vie étudiante » dont la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle assure la responsabilité.

Dans cette direction, la sous-direction de l'égalité des chances et de la vie étudiante est le référent du réseau pour sa mission de service public. La direction des affaires financières de ce même ministère assure également un suivi de son activité financière, par l'intermédiaire de la sous-direction du budget de la mission recherche et enseignement supérieur.

Le ministère du budget est par ailleurs impliqué dans la tutelle des œuvres, au niveau du bureau 3MIREs de la troisième sous-direction de la direction du budget.

Les trois sous-directeurs concernés sont tous membres, titulaire ou suppléants, du conseil d'administration du CNOUS, dans sa composition actuelle.

Ce même conseil, dont la vice-présidence est confiée au « *directeur de l'enseignement supérieur* » par le décret de 1987, comprend en outre des représentants d'autres ministères. L'article 3 du décret prévoit ainsi que les ministres en charge du logement, des affaires sociales et des affaires étrangères y désignent des participants.

Un autre ministère, non représenté dans cette instance, joue un rôle important dans la vie du réseau : il s'agit du ministère de la fonction publique, interlocuteur obligé du CNOUS pour tout ce qui a trait aux carrières et aux rémunérations des personnels ouvriers, chaque fois qu'une initiative portant sur cette catégorie d'agents est projetée.

Les relations entre le CNOUS et les trois premières sous-directions mentionnées précédemment sont fréquentes. Bien sûr la sous-direction de l'égalité des chances et de la vie étudiante tient un rôle éminent puisque c'est d'elle que le réseau reçoit ses orientations et avec elle qu'est négocié son projet pluriannuel, à l'exemple du contrat d'objectifs 2010-13 du CNOUS, signé en décembre 2010. Mais les échanges associant également la direction des affaires financières et celle du budget surviennent plusieurs fois dans l'année, notamment pour la préparation des échéances budgétaires ainsi que, chaque année, pour la préparation de la délibération du conseil d'administration qui fixera le tarif du ticket de restaurant universitaire, dans les conditions de fragilité juridique évoquées *supra*.

2. L'organisation institutionnelle des CROUS

Au niveau régional, le décret de 1987 confie la présidence des conseils d'administration des CROUS aux recteurs d'académie. L'article 16 de ce texte prévoit par ailleurs la présence, en qualité de représentants de l'État, de « *six membres titulaires et six suppléants choisis, au sein des administrations régionales intéressées par les activités des centres régionaux, par le préfet de la région dans laquelle se situe le siège du centre, sur proposition du recteur d'académie* ».

C'est au recteur qu'il revient de proposer au ministre chargé de l'enseignement supérieur, conjointement avec le directeur du CNOUS, la nomination des directeurs et des directeurs adjoints de CROUS.

Annexe II

Mais les CROUS n'ont des relations de travail avec les services rectoraux que sur des sujets en nombre limité. C'est le cas dans le domaine des bourses de l'enseignement supérieur dont le recteur est ordonnateur ou pour les affectations de certains personnels, en particulier administratifs, pour lesquels le recteur détient un pouvoir de nomination.

Cependant, pour l'essentiel, et comme on le verra *infra*, c'est le CNOUS qui détient un rôle majeur dans l'animation et le pilotage des différents centres régionaux.

3. Les étudiants sont associés de près à la gouvernance du réseau

L'article L822-1 du code de l'éducation définit la mission générale assignée aux œuvres : « *le réseau des œuvres universitaires assure une mission d'aide sociale envers les étudiants et veille à adapter les prestations aux besoins de leurs études, en favorisant notamment leur mobilité* ».

En leur qualité de bénéficiaires de ces prestations, les étudiants sont étroitement associés à la vie du réseau et ont une place reconnue dans les instances qui y sont créées. L'article L822-4 du code de l'éducation dispose ainsi que « *les étudiants participent, par leurs représentants, à la gestion du centre national et des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires* ».

Sur les vingt-quatre à vingt-sept sièges que comptent les conseils d'administration des centres régionaux, sept sont dévolus aux représentants des étudiants. L'article 16 du décret 87-155 du 5 mars 1987 relatif aux missions et à l'organisation des œuvres universitaires prévoit que le conseil élit un vice-président parmi ces élus étudiants.

Ces représentants sont élus par un collège constitué de tous les étudiants ayant droit aux prestations du réseau, dans le ressort du centre concerné.

Tous les étudiants titulaires des conseils d'administration des CROUS procèdent à l'élection des représentants étudiants au conseil d'administration du CNOUS. Ils disposent de huit sièges au conseil sur les vingt-neuf qui y sont pourvus.

Un épisode récent a montré les difficultés que peut éprouver le CNOUS pour sa gestion du fait de l'obstruction des représentants étudiants, au-delà de la question rituelle du prix du ticket. Le conseil d'administration du centre avait en effet adopté lors du vote du budget 2013 le programme des investissements dont les CROUS seraient bénéficiaires en 2013. Un surgel étant venu affecter le niveau de ces crédits après le vote du budget, une nouvelle consultation du conseil – vraisemblablement injustifiée au regard des textes¹ – a été organisée pour examiner un programme réduit, ajusté en fonction des crédits réellement ouverts. Cette nouvelle liste a été rejetée, avec l'appui des suffrages étudiants, bloquant ainsi en théorie toutes les opérations d'investissement.

4. L'indispensable collaboration avec les universités

4.1. Leur présence garantie au niveau institutionnel ne suffit pas

Les présidents d'université sont associés à la gouvernance des centres, tant au niveau du CNOUS que des CROUS. L'article 3 du décret de 1987 susmentionné prévoit que trois présidents ou directeurs d'établissements d'enseignement supérieur, parmi lesquels un représentant d'établissement privé, désignés par le ministre de l'enseignement supérieur, siègent au conseil d'administration du CNOUS. Ils disposent de suppléants en nombre égal. Dans sa configuration actuelle, le président de la CPU est membre du conseil.

¹ Les dotations en fonds propres des CROUS ne sont pas intégrées dans le budget du CNOUS (gestion en classe 4) mais dans le budget des CROUS.

Annexe II

Au niveau local, l'article 16 du décret réserve dans les conseils d'administration des CROUS deux sièges à des présidents ou directeurs d'établissement d'enseignement supérieur, désignés par le recteur d'académie, l'un d'eux pouvant être directeur d'établissement privé.

On rappellera que dans le cas des CROUS, l'article 19 du décret institue le principe d'une réunion, organisée au moins une fois par an, avec « *l'ensemble des présidents ou directeurs des établissements d'enseignement supérieur du ressort académique pour les consulter sur les orientations générales du centre régional. Après avis de cette assemblée, [le directeur] propose au conseil d'administration les priorités en matière d'hébergement et de restauration ainsi que le programme des activités socioculturelles universitaires* ».

L'impossibilité dans les faits pour les directeurs de CROUS de provoquer de telles réunions a été évoquée précédemment. Les exemples de terrain confirment le caractère inopérant de cette disposition en pratique (voir encadré ci-dessous).

Encadré 1 : Limites de l'application de l'article 19 du décret de 1987 dans les académies de Toulouse et Reims

Le directeur du CROUS de Toulouse n'organise pas formellement la réunion prévue à l'article 19 du décret évoqué ci-dessus. En revanche, régulièrement invité par le recteur à la réunion de la conférence des présidents des universités de Midi-Pyrénées, il peut y évoquer les sujets correspondants avec eux. Ces rencontres n'ont pas empêché, avant son arrivée, que les opérations figurant au plan campus toulousain prévoient un déplacement de plusieurs entités universitaires dans un nouveau site où le CROUS n'est pas présent –aucune construction d'infrastructure de restauration n'ayant par ailleurs été prévue dans le plan. Le transfert de population correspondant menace de surcroît directement les restaurants existants du site de Ranguel, avec notamment le déménagement programmé de grosses unités, telle la faculté de pharmacie.

En revanche à Reims, son homologue ne réunit pas les présidents et directeurs d'établissement d'enseignement supérieur du ressort de l'académie : il lui paraît délicat, dans la position qu'il occupe vis-à-vis d'eux, de prendre de telles initiatives mais il rencontre en revanche au cas par cas les intéressés en fonction des dossiers à traiter. Il participe en revanche à diverses instances, créées notamment par les collectivités locales dans les différents sites de l'académie où le centre gère des structures.

4.2. L'accord-cadre CNOUS-CPU du 19 janvier 2012 n'a pas suscité d'avancée réelle

C'est une évidence pour le réseau qu'il est crucial de maintenir des relations suivies avec les établissements d'enseignement supérieur. Les missions qui lui sont confiées lui imposent en effet d'être au plus près de ces établissements afin d'assurer à leurs étudiants les prestations qu'ils doivent recevoir de sa part.

Le rapport déjà cité de 2010 sur la restauration universitaire contenait plusieurs recommandations visant à renforcer ces relations et à faire en sorte que les universités n'omettent pas les CROUS lorsqu'elles définissent leur stratégie, par exemple à l'époque, dans le domaine de l'opération Campus. C'était l'objet des préconisations 2 à 7 de ce rapport qui prônaient, entre autres, une revitalisation de la place de la vie étudiante dans les contrats des universités avec le ministère ou une relance de l'application des dispositions précitées de l'article 19 du décret de 1987.

Annexe II

Le contrat 2010-2013 entre le MESR et le CNOUS comportait quant à lui un objectif très clair de rapprochement entre les parties à propos de restauration universitaire. Il rappelait en effet que *« la question du calendrier universitaire est centrale pour les activités du réseau et sa performance globale : la régulation des flux, l'adéquation entre les heures d'ouverture des restaurants et les emplois du temps des étudiants, l'impact du LMD, sont autant d'éléments déterminants pour la réalisation des objectifs que le réseau se fixe en matière de restauration et d'hébergement. Une réflexion sera engagée sur ce sujet entre le réseau des œuvres universitaires, les conférences d'établissements et le MESR ».*

Cette réflexion a connu une concrétisation avec l'accord-cadre du 19 janvier 2012, intervenu entre le directeur du CNOUS et le président de la CPU, mais pour lequel aucune suite réelle n'a été constatée (cf. annexe I sur la problématique des rythmes universitaire). Cet accord, appelant à un renforcement de la collaboration entre le réseau des œuvres et les établissements d'enseignement supérieur, prévoyait notamment une réflexion nationale sur la pause déjeuner et un effort des universités pour mieux faire connaître la fonction de restauration des Crous. La seule action concrète prévue concernant la restauration, à savoir une réunion annuelle entre les deux parties afin de faire un bilan de l'application de l'accord, n'a pas été mise en œuvre, un an et demi après sa signature. Par ailleurs, aucune déclinaison locale de l'accord-cadre n'a été signée.

Encadré 2 : Accord-cadre entre la CPU et le CNOUS du 19 janvier 2012

L'accord-cadre signé entre la CPU et le CNOUS le 19 janvier prévoyait dans son préambule qu'afin *« de consolider et de développer les actions menées en faveur des étudiants, la collaboration entre le réseau des œuvres universitaires et scolaires et les établissements d'enseignement supérieur et leurs structures de groupement doit être renforcée ».*

Ce document comporte, dans son article 3, un volet consacré à la restauration universitaire. Il prévoit qu'en application *« du cahier des charges pour la mise en place du dixième mois de bourse, les deux parties travailleront à une réflexion nationale sur la pause déjeuner (pause d'une heure minimum, sorties échelonnées,...), réflexion utile à la mise en place par les établissements d'enseignement supérieur de la charte sur les rythmes quotidiens et hebdomadaires des étudiants.*

Les deux parties souhaitent travailler ensemble à ce que le CROUS puisse apporter aux étudiants un repas équilibré, complet et à tarification sociale, en permettant un juste équilibre entre travail universitaire et vie quotidienne, pour un meilleur bien être.

Les universités s'efforceront de faire connaître sur les campus la fonction de restauration des CROUS et les prestations permettant d'améliorer les conditions d'organisation des manifestations (réceptions, colloques,...) et les conditions de vie des communautés universitaires.

Les parties pourront soutenir la diffusion de dispositifs expérimentaux favorisant les circuits courts et l'introduction d'aliments issus de l'agriculture biologique, ainsi que l'organisation de sessions de formation afin d'impliquer les personnels des CROUS et des universités dans la démarche ».

L'accord a été conclu pour une durée de deux ans, renouvelable par tacite reconduction. Il prévoit, en son article 11 une réunion annuelle entre les deux parties, afin de faire le bilan de son application. Aucune avancée réelle n'a été constatée (cf. supra sur la problématique des rythmes universitaire) et la réunion de bilan n'a pas été organisée.

5. Le CNOUS tient une place éminente dans le réseau pour lequel il assure un rôle de « holding » proposant aux tutelles les orientations stratégiques tout en assurant des fonctions support

Le CNOUS est juridiquement un établissement public administratif, à l'identique des CROUS qui possèdent la même qualification juridique. Toutefois, les dispositions du décret de 1987 qui lui sont spécifiquement applicables lui confèrent un rôle particulier au sein du réseau en vertu de son article 2 qui lui assigne une mission générale d'assistance aux CROUS et d'amélioration des conditions de vie et de travail des étudiants.

Trois des missions qui lui sont plus particulièrement dévolues interfèrent directement avec l'activité des CROUS. Elles sont énoncées dans ce même article 2 du décret qui charge notamment le CNOUS de contrôler la gestion des CROUS, de proposer, par un rapport annuel au ministre, les mesures administratives et financières destinées à améliorer la qualité des prestations fournies par les CROUS dans le respect de l'équilibre global de la gestion de ces établissements et, enfin, de déterminer les catégories de personnes autres que les étudiants pouvant bénéficier des prestations et services fournis par les centres régionaux.

On peut d'ailleurs noter que son emprise sur les CROUS va au-delà du champ défini par le décret. En témoigne par exemple, la délibération en date du 2 juillet 2003 du conseil d'administration du CNOUS, toujours en vigueur, qui définit les grands principes auxquels obéit la politique de restauration développée dans le réseau.

Le CNOUS a en tout cas de par les textes une vocation générale d'animation du réseau et d'assistance aux centres régionaux qui lui confère un rôle indéniable à leur égard et dont il s'acquitte dans différents domaines.

Même si ces textes ne le positionnent pas clairement ainsi, hormis le fait qu'il est chargé de contrôler la gestion des CROUS, la dimension de son action présente des caractéristiques très similaires à celle d'une fonction hiérarchique exercée à l'égard de ces établissements et de leurs directeurs.

5.1. Le CNOUS est le représentant du réseau face aux pouvoirs publics

Le CNOUS élabore les documents à caractère politique qui engagent la totalité du réseau. Par l'intermédiaire de ces documents, le CNOUS joue un rôle de premier plan dans la définition de la stratégie du réseau et dans l'élaboration des comptes rendus de leur action.

Le rôle du COUS dans la définition de la stratégie du réseau s'illustre à travers le contrat 2010-2013 entre le ministère et le centre national. Ce texte, qui décrit les objectifs que le réseau s'assigne contractuellement, porte sur toutes les missions des œuvres et, naturellement, sur la restauration étudiante, dont la double vocation, sociale et de santé publique est rappelée.

Le CNOUS a par ailleurs élaboré un projet stratégique à l'horizon 2020, qui a associé étroitement les directeurs de CROUS à sa rédaction, au travers de quatre ateliers de réflexion. Ce document, débattu en conseil d'administration et ainsi porté à la connaissance des tutelles, évoque notamment un « renouveau de la restauration universitaire » qui passe par une reconquête du public étudiant et comporte différents objectifs d'ordre tant quantitatif que qualitatif que chaque centre doit reprendre à son compte localement. Ce sont ces objectifs du projet stratégique qui fondent la procédure de contractualisation CNOUS-CROUS qui sera évoquée plus loin.

Annexe II

Le CNOUS joue également un rôle de premier plan dans le compte-rendu des actions du réseau, comme l'illustre le rapport d'activité présenté au conseil d'administration du CNOUS chaque année et adressé ensuite aux diverses tutelles. Ce rapport opère une synthèse de l'activité de l'ensemble du réseau sur chacune de ses missions et s'appuie largement sur les réalisations du terrain.

Le CNOUS est naturellement pour les tutelles l'interlocuteur premier. Sur le plan financier, les interactions sont fréquentes comme on l'a vu précédemment, pour la préparation du budget ou encore pour la fixation du tarif du ticket universitaire. Mais cette dimension se vérifie particulièrement en matière de ressources humaines, à l'occasion, comme c'est actuellement le cas, de la préparation des évolutions statutaires des personnels ouvriers négociées avec le ministère de la fonction publique. Dans ce domaine, le centre national représente clairement l'ensemble des établissements fédérés autour de lui.

5.2. Le CNOUS assure un pilotage du réseau qui revêt différentes formes

5.2.1. La répartition des moyens reçus de la tutelle

Comme indiqué en annexe I, le centre national, bénéficiaire de la subvention globale pour charges de service public allouée chaque année par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche au réseau des œuvres, est chargé de répartir cette subvention entre les différents centres régionaux². Visant à tenir compte des contraintes territoriales et socio-économiques spécifiques à chacun, il s'efforce de maintenir les grands équilibres au sein du réseau. Les CROUS sont classés en cinq groupes homogènes s'agissant de la restauration et trois pour l'hébergement de manière à mieux en comparer les besoins et de les doter en conséquence.

La **méthode de répartition**, encore utilisée pour 2013, a été établie en 2007 et n'a pas varié depuis. Le CNOUS a toutefois décidé de renouveler globalement son approche en la matière en fondant le futur algorithme de dotation sur les indicateurs de performance, en cours de finalisation. Un groupe de travail, associant des directeurs, directeurs-adjoints et agents comptables de CROUS, a été constitué courant avril au plan national : il doit conclure ses travaux pour juillet 2013, de manière à permettre de calculer les dotations 2014 à partir des propositions qu'il aura émises.

S'agissant des **crédits d'investissement**, ils font l'objet d'un appel à projets annuel de la part du CNOUS. La circulaire correspondante qui rappelle les objectifs du plan stratégique précise que les seules opérations d'investissement éligibles sont celles qui améliorent les conditions économiques d'exploitation de l'infrastructure à construire ou rénover comme, en matière de restauration, le développement de la distribution automatique, la mise en place de nouveaux concepts de restauration, les espaces multiservices et la restauration administrative ou de type traiteur. Ils doivent être accompagnés d'un compte d'exploitation prévisionnel faisant apparaître les concours financiers éventuellement obtenus au niveau local. A noter que l'enquête préalable lancée dans les centres cette année recense les projets de fermeture de structures de restauration.

Une fois les choix opérés par la direction du CNOUS, le programme des investissements est présenté au conseil d'administration pour validation.

² Une partie des moyens allouée au CNOUS est attribuée à des organismes conventionnés : les associations FEC et AFGES à Strasbourg, le restaurant de Meurein dans l'académie de Lille, pour un montant proche de 400 k€ en 2012.

5.2.2. Le pilotage du réseau s'affirme au travers d'un dialogue de gestion

Les projets d'investissement sont évoqués dans des entretiens de contractualisation qui constituent une forme de dialogue de gestion, pilotée par le niveau central et qui est en train de passer d'un rythme trisannuel à une périodicité annuelle. Pour l'édition 2013, ils concernent neuf CROUS et ne se limitent pas à l'évocation des projets d'investissement mais sont plus largement consacrés à l'ensemble des activités conduites localement par le centre régional : organisation et pilotage, ressources humaines et formation, système d'information, situation financière, projet d'établissement. Les entretiens s'appuient sur les principaux ratios de gestion du centre et sur la fiche financière portant bilan des trois derniers exercices.

L'entretien, conduit par le directeur du CNOUS assisté de ses équipes, donne lieu à la rédaction d'une lettre de mission adressée par la suite au directeur du centre concerné.

Par là même, le directeur est engagé à décliner localement la politique globale poursuivie par le réseau et à s'assurer de sa mise en œuvre effective pour en rendre compte à l'échéance de la lettre de mission.

5.2.3. Le directeur du CNOUS joue un rôle important dans la gestion individuelle des directeurs de CROUS

On a vu que le directeur du CNOUS adresse au ministre conjointement avec le recteur de l'académie concernée les propositions de nomination des directeurs des CROUS et de leurs adjoints. Il possède donc des prérogatives importantes en matière de recrutement de ces derniers.

Avec la montée en charge du cadencement annuel du dialogue de gestion, les lettres de mission imparties à chaque directeur vont se généraliser et énumérer les objectifs de performance qui leur sont individuellement assignés.

De plus, et à la différence des rémunérations de tous les autres personnels des CROUS qui sont retracées dans leurs propres budgets, les rémunérations des directeurs figurent au budget du centre national.

Ainsi, le directeur du CNOUS est-il à même de décider de l'attribution de la part variable de l'indemnité dont bénéficient les directeurs de CROUS, ce qui constitue un corollaire tout à fait indiqué de la généralisation des lettres de mission.

5.2.4. De fréquentes réunions permettent l'animation régulière du réseau

Une réunion mensuelle des directeurs de CROUS est organisée par le centre national. Ces réunions autorisent de réelles interactions entre les participants et permettent de lancer de nouvelles procédures ou de suivre l'état d'avancement des chantiers lancés au sein du réseau.

Des groupes de travail sont fréquemment mis en place, à l'image de celui consacré aux nouveaux critères de dotation des centres régionaux : ils permettent d'obtenir une vision la plus partagée possible, tenant compte des contraintes propres à chaque niveau sur les sujets ardu.

5.3. Le CNOUS assure des fonctions d'expertise et de support qui bénéficient à tout le réseau

Le CNOUS centralise des compétences et des fonctions transversales qui bénéficient à tout le réseau. En ce qui concerne spécifiquement l'activité restauration, le CNOUS dispose d'un conseiller restauration, très sollicité sur le terrain pour sa vision technique dans ce domaine, notamment pour les projets d'investissement et vient de recruter un responsable des achats pour améliorer la politique d'achats du réseau (bien que rattaché au CROUS de Créteil, ce responsable des achats doit sa légitimité et ses capacités d'action vis-à-vis des autres CROUS au fait que ce projet est animé directement par le CNOUS).

Mais on notera plus particulièrement le rôle joué par le niveau national auprès du réseau sur deux champs particuliers, l'informatique de gestion et les ressources humaines, qui concernent l'ensemble des activités du réseau.

Dans le premier cas, ce sont les services centraux qui se chargent pour l'ensemble des œuvres des marchés portant sur les logiciels utilisés, actuellement en forte évolution en raison de la politique de rénovation des indicateurs de gestion conduite par le CNOUS. Ce positionnement du CNOUS en la matière est cohérent puisqu'il garantit l'unification des outils informatiques utilisés par tous et, ainsi, de construire le système d'information, en cours de parachèvement (voir annexe IV). Tous les coûts correspondants sont assumés par le niveau national. On notera en outre qu'actuellement, le centre pilote le nouveau marché monétique, à partir d'une expérience rennais : il concernera l'ensemble des CROUS, pour lesquels il s'agit d'un domaine crucial.

Dans le second cas, la direction des ressources humaines est fréquemment amenée à exercer une fonction d'arbitrage et à « dire le droit » dans des litiges opposant éventuellement les directions des CROUS à leurs personnels. Elle joue également un rôle de premier plan dans tout ce qui a trait aux aspects de gestion collective, par exemple en matière de définition de fiches métier ou d'actions de formation. Enfin, le dialogue social se situe clairement au niveau national s'agissant des affaires collectives ou statutaires, et en particulier s'agissant de la rédaction des DAPOOUS.

ANNEXE III

Les ressources humaines

SOMMAIRE

1. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU RÉSEAU EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES	1
1.1. Les emplois ouverts et leur suivi par le CNOUS.....	1
1.2. Les personnels administratifs.....	1
1.3. Les personnels ouvriers exerçant des fonctions de personnel administratif.....	2
2. LES PERSONNELS OUVRIERS.....	2
2.1. Quelques aspects généraux relatifs à la population des personnels ouvriers.....	2
2.1.1. <i>Les contractuels à durée indéterminée relevant de la restauration universitaire.....</i>	<i>3</i>
2.2. L'occasion manquée d'une négociation sur l'évolution des métiers de la restauration.....	4
3. LES CONTRAINTES RÉSULTANT DE LA GESTION DES PERSONNELS OUVRIERS DEMEURENT IMPORTANTES	4
3.1. Les décalages créés en 2008 n'ont pas à ce jour trouvé de solution et placent le réseau dans une position délicate pour la gestion de ses ressources humaines.....	5
3.2. Des fiches métier trop restrictives.....	6
3.3. Un facteur de souplesse résulte de l'apport des CDD, notamment étudiants.....	7
3.4. La remise d'un emploi du temps annuel constitue une obligation dont les responsables de terrain s'accommodent.....	8
3.5. Les CROUS sont sujets à des obligations que n'ont pas leurs concurrents du secteur privé.....	9
3.6. Les contraintes d'emploi des personnels ouvriers limitent les possibilités de reconfiguration de l'offre des restaurants universitaires	9

1. Les principales caractéristiques du réseau en matière de ressources humaines

1.1. Les emplois ouverts et leur suivi par le CNOUS

Le réseau ne consomme pas tous les emplois qui lui sont ouverts. Le plafond d'emplois ouvert au bénéfice du réseau en loi de finances initiale 2013 s'élève à 12 705 ETP. En loi de finances rectificative 2012, le plafond des emplois autorisés se montait à 12 703 ETP. En gestion, le niveau d'emploi consommé a représenté pour la même année un volume de 12 028,02 ETP, soit près de 700 ETP disponibles. On verra plus loin que cette situation est nécessaire pour le réseau : il doit en geler une partie pour faire face aux contraintes qu'il rencontre.

Le plafond d'emplois est mutualisé au niveau du CNOUS pour l'ensemble du réseau : il attribue une dotation à chaque CROUS. Cependant, le décompte des emplois n'est pas encore complètement fiable au niveau de la direction des ressources humaines (DRH) du CNOUS. Si les requêtes informatiques permises par l'application de gestion des personnels, Pleiade NG, progressent d'un point de vue qualitatif, le recensement des CDD n'est, à ce jour, pas totalement exhaustif, la saisie des situations correspondantes au niveau des CROUS n'étant que partielle. Aussi une action de fiabilisation des bases est-elle actuellement en cours auprès des centres locaux pour parvenir à une vision correcte de la réalité.

1.2. Les personnels administratifs

Les catégories de personnel représentées dans les œuvres se subdivisent en deux grandes catégories, des personnels administratifs d'une part, et des personnels ouvriers d'autre part. Ces derniers feront l'objet de développements ultérieurs plus importants en raison de la place qu'ils tiennent dans la problématique de la restauration universitaire.

La notion de « personnels administratifs » couramment utilisée¹ dans le vocabulaire des responsables des œuvres recouvre dans les faits une acception plus large, cet agrégat comprenant certes des personnels relevant de cette définition mais aussi des agents de la filière technique (ITRF) ou de la filière social-santé. Les emplois qu'ils occupent sont localisés au CNOUS –qui ne compte aucun personnel ouvrier dans ses effectifs- ainsi que dans les services centraux des différents CROUS ou encore dans les unités de gestion. Au bilan social établi au 31 décembre 2011, 2 718 emplois budgétaires sont délégués au titre des moyens administratifs ; ils se répartissent à raison de 1 721 dans les services centraux et communs et de 1 097 dans les unités de gestion. Dans ce dernier ensemble, 507,5 emplois sont implantés dans des unités de restauration.

En termes de répartition par catégorie, les emplois de direction représentent en 2011 3,58 % de l'ensemble, les autres emplois de la catégorie A, 20,35 %, la catégorie B, 27,89 % et la catégorie C, 47,54 %.

Ils se répartissent à la même date au titre des filières direction pour 3,64 % du total, administrative pour 82,16 %, technique pour 7,58 % et du secteur social-santé pour les 6,62 % restants.

¹ Par exemple, dans les bilans sociaux produits annuellement.

Annexe III

Au 31 décembre 2011 par ailleurs, les emplois ouverts étaient occupés à raison de 2 402 ETP, par 2 493 agents. Cet ensemble « administratif » se caractérise par ailleurs par sa relative jeunesse : 43,25 % des agents recensés à cette date relèvent de la tranche d'âge 25-44 ans et 33 % de la tranche 45-55. Les plus de 60 ans ne représentent que 4,4 % de l'ensemble.

1.3. Les personnels ouvriers exerçant des fonctions de personnel administratif

La description du paysage des emplois réputés administratifs du réseau doit toutefois tenir compte d'une particularité interne, liée au fait qu'un nombre non négligeable des agents qui assurent des fonctions de type administratif relèvent de la catégorie des personnels ouvriers (PO). Il arrive fréquemment que ces personnels détiennent des postes comportant des responsabilités de gestion et d'encadrement, par exemple ceux qui exercent en qualité de responsable d'unité de gestion.

Cette réalité historique est quantifiée dans l'annexe 1 au bilan social 2011 qui recense les « personnels ouvriers exerçant des fonctions administratives, culturelles, informatiques et d'agents d'accueil à agents d'accueil principaux » : ils sont au 31 décembre de l'année en cause 839 à correspondre à cette définition d'emploi, pour un volume de 785 ETP. Par type de fonctions, ils sont affectés majoritairement (68,77 %) dans le domaine de l'accueil. Mais 22,65 % ont des fonctions administratives, 4,65 % relèvent des métiers de l'informatique, les 3,82 restants étant intervenants dans le domaine culturel.

Outre que cette situation particulière doit impérativement être présentée pour donner une image de la réalité des fonctions de type administratif et technique au sein des œuvres, elle n'est pas sans poser des questions lourdes au réseau, sur différents aspects de gestion qui seront évoqués plus loin.

2. Les personnels ouvriers

2.1. Quelques aspects généraux relatifs à la population des personnels ouvriers

Au 31 décembre 2011², 8 365 personnels ouvriers en CDI étaient recensés au sein des œuvres, représentant 8 076,73 ETP. Il s'agit d'une population plutôt féminisée (56,4 % du total) et dont l'essentiel (41,75 %) se trouve dans la classe d'âge allant de 45 à 54 ans, avec 3 491 agents.

Tous secteurs d'activité confondus³, le réseau a procédé au recrutement sur l'année 2011 de 283 nouveaux contractuels, dont une large part était antérieurement en situation d'emploi précaire auprès des œuvres : il s'agit de 194 personnes dont 191 étaient sous CDD auparavant.

Sur cette même année les fins de fonctions ont été d'un niveau supérieur aux entrées, puisque 338 départs sont intervenus, dont 157 en retraite, 84 démissions ayant été par ailleurs enregistrées. On notera que plusieurs licenciements d'agents en CDI ont été prononcés dont 9 à l'issue du stage probatoire et 5 pour des motifs disciplinaires.

² Source : bilan social des personnels ouvriers 2011 du CNOUS.

³ Le CNOUS n'a pas introduit de subdivision par activité à ce niveau d'analyse.

Annexe III

Au nombre de ces licenciements, 53 résultent d'une inaptitude physique totale et 2 d'une inaptitude partielle. Les maladies professionnelles sont en effet assez nombreuses (70 sur l'année) de même que les accidents du travail : 852 ont été dénombrés pour les CDI sur cette même année, dont 615 ayant occasionné un arrêt de travail. Ils sont à l'origine de 17 633 jours d'arrêt, dont la majorité (10 743) a affecté des personnels relevant du secteur de la restauration.

Toujours sur l'année 2011 et pour l'ensemble des PO (personnels ouvriers) ont été dénombrés 12 995 arrêts de travail pour un total de 152 757 jours d'arrêt. Près de 12 000 de ces arrêts de travail ont une durée inférieure à 30 jours. Ils affectent proportionnellement plus la classe d'âge des plus de 60 ans et la tranche des agents dont l'âge est compris entre 55 et 60 ans.

Ces éléments témoignent de la pénibilité des tâches confiées aux personnels ouvriers.

La sous-directrice en charge des ressources humaines du CNOUS évoque la fréquence des troubles musculo-squelettiques auxquels ils sont exposés, en raison en particulier du caractère très répétitif des gestes professionnels qu'ils doivent accomplir chaque jour. Les possibilités de reclassement offertes au sein du réseau sont par ailleurs trop restreintes compte tenu de leur spécialisation étroite dans des métiers très cloisonnés et comme en témoigne par ailleurs le nombre de licenciements prononcés pour inaptitude définitive.

2.1.1. Les contractuels à durée indéterminée relevant de la restauration universitaire

Le secteur de la restauration emploie 5 030 agents sur la totalité des CDI, soit 60,16 % de la population des PO, pour un volume d'emploi total de 4 864,66 ETP. La proportion d'agents féminins est exactement au niveau de l'ensemble, avec 56,4 %.

En termes de pyramide des âges, la population la plus nombreuse se situe dans la tranche 25-44 ans, représentant 42,34 % du total. La classe 45-54 ans arrive juste après avec 2 051 représentants, soit 40,77 % de l'ensemble. La population des CDI affectés dans des métiers de la restauration est, à raison de 56,5 %, âgée d'au moins 45 ans.

Pour ce même secteur de la restauration, les agents relèvent, en termes de niveau de rémunération, des échelles ci-après :

Tableau 1 : Répartition par échelle des agents du secteur restauration

Échelles	Nombre d'agents	ETP
3	1 371	1292,71
4	2 816	2735,35
5	499	494,8
6	245	243,8
7	99	98

Source : Bilan social du réseau, 2012.

2.2. L'occasion manquée d'une négociation sur l'évolution des métiers de la restauration

Les personnels ouvriers se répartissent sur cinq échelles de rémunération, allant de l'échelle 3 à l'échelle 7. Les échelons initiaux correspondent à l'indice nouveau majoré 309 pour les échelles 3 et 4⁴, l'échelle 7 culmine à l'indice nouveau majoré 514⁵. Ces grilles correspondent donc pour le niveau le moins élevé à celles applicables aux agents relevant de l'échelle 3 de la fonction publique et atteignent, avec les échelons exceptionnels de l'échelle 7 un niveau comparable à celui d'un agent relevant de la classe exceptionnelle de la catégorie B.

Ces grilles de rémunération constituent, avec des dispositions relatives aux possibilités d'avancement ouvertes aux PO directement reliées à l'entrée en vigueur de ces grilles, les éléments principaux de l'actualisation des DAPOOUS prononcée en mai 2008.

Elles tirent leur origine de ce qu'il est convenu d'appeler les « accords Jacob », soit, en d'autres termes le protocole d'accord signé le 25 janvier 2006 par le ministre de la fonction publique et trois organisations syndicales de fonctionnaires, qui prévoyait notamment une réorganisation de la carrière des agents de catégorie C en quatre grades. Les modalités de cet accord se devaient d'être transposées aux PO en vertu de la jurisprudence Berkani présentée en annexe I.

Concrètement, la revalorisation des carrières des PO s'est traduite par un rééchelonnement des échelles de rémunération 3 et 4 au 1^{er} septembre 2007, accompagné d'un reclassement des métiers au sein de ces échelles, puis, dans un deuxième temps, par un rééchelonnement des échelles 5, 6 et 7 et la création d'un tableau d'avancement pour les échelles de recrutement 3, 4, 5 et 6 au 1^{er} septembre 2008.

Le rapport déjà cité de 2010 observait que ces mesures étaient intervenues à l'initiative des seules administrations centrales concernées et avait conduit à l'adoption de « *décisions contraires aux souhaits exprimés par le réseau* ». Le CNOUS était engagé en effet à la même période dans un processus de négociations avec les organisations syndicales sur l'adoption de mesures de flexibilité dans la gestion des PO. Elles portaient en particulier sur la notion de métier dans laquelle la direction aurait souhaité insérer plus de souplesse, avec en particulier l'introduction d'une fiche métier « agent de restauration collective » qui aurait permis de faire passer plus facilement d'un poste à un autre les agents affectés à la restauration en fonction des nécessités de l'activité et aussi pour mieux répondre aux besoins de remplacement.

Comme le note le rapport de 2010, cette négociation a été interrompue dès les mesures catégorielles résultant des « accords Jacob » adoptées et officialisées dans les DAPOOUS, les organisations syndicales n'ayant plus souhaité aborder le sujet, la revalorisation étant acquise. **L'occasion d'obtenir une contrepartie à l'amélioration des carrières des PO a donc été manquée du fait de ces circonstances et a maintenu une rigidité dans la conception des métiers préjudiciable à la gestion quotidienne des restaurants universitaires par leurs directeurs.**

3. Les contraintes résultant de la gestion des personnels ouvriers demeurent importantes

L'activité liée à la restauration universitaire est marquée par un fort besoin d'adaptabilité du potentiel humain aux charges de travail, ces dernières étant caractérisées par une saisonnalité importante et un caractère éminemment cyclique.

⁴ Grille de rémunération 2013-1 du CNOUS.

⁵ Deuxième échelon exceptionnel de l'échelle 7, accessible sur examen professionnel ou liste d'aptitude.

Annexe III

Le réseau est donc placé face à un paradoxe consistant à devoir gérer un secteur requérant une constante évolutivité avec un nombre important de personnels qui ont acquis, depuis la revalorisation intervenue en 2008, un statut de quasi fonctionnaires. La logique de carrière dans laquelle ils s'inscrivent depuis cette date paraît donc antinomique avec le dynamisme permanent que suppose un secteur soumis à de fortes variations dans son exploitation.

Le CNOUS s'attache de manière pertinente et depuis plusieurs années à mesurer le taux de productivité⁶ des PO qui constitue clairement un indicateur de performance de l'activité du réseau dans laquelle la variable du chiffre d'affaires figurant au numérateur joue un rôle majeur, compte tenu de la très faible flexibilité de la masse salariale.

Les visites de terrain effectuées par la mission n'ont pas forcément confirmé que des dispositifs de gestion en vigueur présumés contraignants constituaient des freins à l'activité des CROUS. Elles ont même pu faire la démonstration que le réseau a trouvé des solutions pour s'adapter aux périodes de pointes d'activité, en particulier avec le recours aux CDD. Mais des rigidités incontestables subsistent et le réseau apparaît par ailleurs mal armé pour faire face à la concurrence du privé.

3.1. Les décalages créés en 2008 n'ont pas à ce jour trouvé de solution et placent le réseau dans une position délicate pour la gestion de ses ressources humaines

De la revalorisation intervenue à l'occasion de la transposition des « accords Jacob » dans le réseau a résulté une distorsion dans le pyramidage des métiers de la restauration, les personnels aux responsabilités les plus élevées⁷ relevant de l'échelle 6 ne bénéficiant plus d'un différentiel de rémunération que les exigences des fonctions qu'ils assurent devraient leur garantir. Des situations où ils perçoivent un salaire moindre que certains de leurs subordonnés sont, à l'aune des grilles en vigueur, tout à fait possibles.

Le décalage négatif ainsi créé constitue, en plus d'un malaise bien compréhensible de la part de ceux qui en sont victimes, un frein évident à la motivation et au dynamisme de personnels sur lesquels repose au premier chef le fonctionnement d'unités importantes. De surcroît, dans un contexte de concurrence avivée sur ce niveau d'emploi avec le secteur privé, les fonctions correspondantes dans un CROUS s'avèrent très peu attractives et dissuadent d'éventuels bons éléments de se porter candidats, les quelques avantages que le réseau peut procurer en plus d'un contrat de travail (logement de fonctions dans de rares cas, régime indemnitaire n'offrant que peu de possibilités) ne pouvant rivaliser avec les offres du privé. Une telle situation porte un grave préjudice aux CROUS car il s'agit de pourvoir des fonctions cruciales pour le fonctionnement des structures de restauration, comportant des responsabilités d'encadrement d'équipes substantielles.

Pour y remédier, le CNOUS est en pourparlers avec ses tutelles avec pour perspective de procurer une amélioration des conditions de rémunération en faveur de cette catégorie d'agents : création d'une échelle 8 équivalente au grade de la catégorie B « classe exceptionnelle », politique de requalification pour les échelles 5 à 7. Cette négociation n'est pas nécessairement considérée positivement par les interlocuteurs du CNOUS dans le contexte actuel de contrainte sur le niveau de la subvention pour charges de service public qui lui est allouée. Le centre invoque à cet égard l'ampleur, à ses yeux relativement faible, de la mesure qui représente une augmentation de la masse salariale de 1,8 ETP par CROUS en moyenne pour un montant à l'initialisation de 1,7 M€ pour l'ensemble du réseau, charge qu'il a intégrée dans les épures financières qu'il a réalisées pour les budgets des prochains exercices.

⁶ Taux résultant du rapport chiffre d'affaires/masse salariale des PO.

⁷ Par exemple, chef de cuisine ou responsable de l'approvisionnement.

Annexe III

Il met enfin en balance ces coûts avec les anomalies sociales actuelles auxquelles il convient de porter remède, pour les différentes raisons évoquées *supra*. **La mission ne peut que lui donner raison quant au caractère impérieux de la remise en ordre à laquelle il souhaite procéder. L'encadrement de proximité dont il s'agit ne peut en effet durablement s'accommoder de la situation actuelle.**

3.2. Des fiches métier trop restrictives

Les métiers des personnels ouvriers ont été répertoriés au sein des œuvres : tous secteurs confondus, ils sont au nombre de 50, chacun d'entre eux étant rattaché à l'une des cinq échelles de rémunération dans lesquelles sont classés les agents. Les contrats de travail dont ils sont titulaires font mention de leurs métiers d'appartenance ; ils sont complétés par des fiches de poste qui précisent plus encore le contenu de l'emploi occupé.

L'article 8 des DAPOOUS précise que « *les personnels ouvriers effectuent les travaux qui correspondent à leur qualification* ». Ces dispositions sont souvent invoquées de manière étroite par les personnels qui refusent d'assurer d'autres fonctions que celles figurant dans leur contrat. Même si cet article 8 est complété par des dispositions qui prévoient que les PO peuvent être appelés, à titre temporaire, à remplacer des collègues absents et que des modalités de rétribution supplémentaire sont instituées pour le cas où ce remplacement les fait intervenir dans un métier de niveau supérieur, ces modalités ne sont pas assez efficaces et laissent les directeurs d'unités de gestion désarmés face à de tels refus.

Sont évoquées à cet égard des fins de non recevoir opposées par des agents affectés en restauration pour une intervention en cité universitaire en fin d'année, à une période où les besoins en restauration sont minimaux alors que la rédaction des états des lieux de sortie des résidences constitue une tâche d'une grande intensité. Cette absence de perméabilité entre des branches d'activité différentes se retrouve aussi à l'intérieur des métiers de la restauration, avec par exemple des refus de travailler en caisse émanant d'aides de cuisine.

Encadré 1 : Polyvalence et taille des unités de gestion

Les entretiens conduits par la mission ont fait apparaître que ce cloisonnement entre métiers était surtout avéré dans les structures les plus importantes où les fonctions sont particulièrement distribuées entre les agents.

Dans les petites antennes délocalisées des CROUS de Reims et Toulouse, il existe une solidarité implicite entre les agents qui passent d'une fonction à l'autre sans états d'âme, probablement parce qu'ils ont dès leurs recrutements été amenés à être polyvalents en raison de la taille resserrée des équipes dans lesquelles ils évoluent.

Après l'occasion manquée des négociations sur une plus grande polyvalence et une porosité plus importante entre les métiers lors de la revalorisation de 2008, **le CNOUS entend relancer les discussions avec les organisations syndicales autour de la définition de la fiche métier plus large d'agent de restauration collective**, qui correspond à un CAP délivré par l'éducation nationale. Cette nouvelle fiche résultera de la fusion de plusieurs de celles qui ont cours à l'heure actuelle et s'insèrera dans une logique de gestion prévisionnelle des compétences qui doit nécessairement être entreprise, compte tenu de l'extinction de certains métiers traditionnels et de l'émergence de nouveaux emplois qui affectent la restauration, comme en témoignent les nouveaux concepts que le réseau diffuse sans cesse plus en son sein.

Cette perspective qui s'inscrit dans un calendrier rapproché (la négociation doit être conclue pour 2014) doit être fermement soutenue pour plusieurs raisons. Elle contribuera à une gestion plus souple des ressources humaines disponibles pour lesquelles elle ne doit pas être considérée comme une détérioration des conditions de travail mais avant tout comme un enrichissement résultant de la variété des missions à accomplir. Elle permettra de diminuer les maladies professionnelles résultant de la répétition des gestes professionnels, et par là-même l'absentéisme. Elle améliorera l'indicateur de productivité.

3.3. Un facteur de souplesse résulte de l'apport des CDD, notamment étudiants

Le bilan social recense différentes catégories d'agents qui ne relèvent pas d'un CDI et qui complètent le potentiel des CROUS. Il s'agit en premier lieu des agents à temps incomplet : ils sont 173 en 2011, 71 étant dans cette situation du fait de l'administration. Le rapport de 2010 notait le fort recul de ce type de contrat : de 379 agents concernés en 2006, on en était passé à 264 en 2008⁸. Cette tendance se poursuit donc, alors que ce type de contrat a l'avantage de procurer une plus grande souplesse à l'employeur, notamment pour faire face aux périodes de creux de l'activité, fréquentes en matière de restauration.

Le réseau emploie par ailleurs des agents dans un cadre de droit privé, par exemple des contrats aidés ou des apprentis et a parfois recours à des sociétés d'intérim. Les ETP recensés au titre de ces diverses formules se montaient à 111,32 en 2011.

Mais surtout, les CROUS recourent de manière importante aux contrats à durée déterminée qui s'adressent souvent à des étudiants, poursuivant ainsi, sous une autre forme, la mission sociale des œuvres. Les contrats de cette sorte, en vigueur durant l'année 2011, ont été au nombre de 22 244 pour un volume de 1414,31 ETP. Dans cet ensemble, 5 267 concernaient des étudiants pour près de la moitié des ETP dénombrés (698,57). Le nombre de CDD ne cesse d'augmenter en raison de la flexibilité qu'ils permettent, les ETP correspondants étaient au nombre de 1 306,80 en 2010 et de 1 264,01 l'année précédente⁹.

Ces contrats, prévus à l'article 18 des DAPOOUS, outre qu'ils assurent à des étudiants un revenu d'appoint, procurent une véritable souplesse dans la gestion des personnels, par exemple, pour faire face aux besoins de suppléance des agents inopinément absents au moment de leur prise de poste. La DRH du CNOUS décrit ainsi un responsable de restaurant universitaire dans le sud de la France qui, chaque matin et en fonction des remplacements à assurer, appelle les étudiants titulaires d'un CDD dont il a les coordonnées pour organiser les suppléances et garantir l'activité de son unité.

Tous les responsables d'unités de gestion rencontrés font état de leur satisfaction à l'égard de ce dispositif qui leur permet de faire face plus aisément aux pointes d'activité ou aux absences de personnels titulaires.

Les organisations syndicales souhaiteraient naturellement limiter le recours à ces types de contrat qui, pour elles, concernent des personnels qui « ne s'intègrent pas dans les équipes de travail ». Aux dires de la DRH du CNOUS en tout cas et même si l'état réel de ces contrats n'est pas exactement connu en raison des saisies probablement incomplètes réalisées pour ces populations dans les CROUS, leur nombre s'accroît régulièrement. Les directeurs de CROUS gèlent d'ailleurs fréquemment des emplois de titulaires de leur dotation pour utiliser la masse salariale correspondante à cette fin, en raison des facilités d'organisation que leur procurent ces emplois à durée déterminée, pour une large part étudiants.

⁸ Cf. rapport de 2010 sur la restauration universitaire : « *Les temps incomplets étaient importants jusqu'à la mise en œuvre de l'ARRT. L'accord cadre national signé le 16 octobre 2001 entre le ministre de l'éducation nationale et l'ensemble des organisations syndicales dont la CGT-CROUS, prévoyait la poursuite du dialogue social notamment sur la résorption de l'emploi précaire et les régimes indemnitaires* ».

⁹ Source : rapports d'activité des années concernées.

Annexe III

Cette main d'œuvre temporaire est évidemment socialement mal tolérée. Elle représente la contrepartie à la « fonctionnarisation » des CDI que les CROUS ont dû concevoir pour conserver une flexibilité suffisante avec les exigences de l'activité de restauration.

La ressource d'appoint à laquelle correspondent ces CDD, sollicitée en fonction de l'émergence des besoins, constitue en effet un indéniable apport de souplesse au fonctionnement des restaurants universitaires et permet de limiter les contraintes qui, autrement, résulteraient de l'obligation de communiquer à chaque agent son emploi du temps annuel en début d'année.

3.4. La remise d'un emploi du temps annuel constitue une obligation dont les responsables de terrain s'accommodent

Dans le cadre de la mise en place de l'ARTT dans les CROUS en effet, a été réaffirmé le principe suivant lequel l'emploi du temps de chaque agent lui était remis sous forme écrite pour l'ensemble de l'année, dans le mois qui suit la rentrée. Cet emploi du temps, qui comporte le service dû en période de vacances universitaires, n'est en principe plus modifiable une fois qu'il a été communiqué, sauf en cas de survenance d'aléas ou de charges imprévisibles. Pour la DRH du CNOUS, la notion de cycles plus ou moins chargés suivant les périodes, permises par la déclinaison de l'ARTT dans les CROUS, pourraient être davantage exploitée.

Encadré 2 : Absorption des pics de charge – exemples des CROUS de Toulouse et de Reims

On pourrait penser en effet qu'arrêter l'emploi du temps annuel fin septembre est pénalisant pour une utilisation optimale du temps de service dû par les personnels ouvriers. Dans les faits, les directeurs de restaurants que la mission a pu rencontrer ne se disent pas réellement entravés dans leur gestion par cette obligation. A Toulouse comme à Reims, l'expérience acquise quant au niveau de fréquentation des restaurants leur permet d'anticiper relativement aisément sur les besoins en personnels aux différentes périodes de l'année, comme de la semaine.

Mais surtout, la variable d'ajustement que représentent les contrats à durée déterminée constitue pour eux l'élément qui permettra de faire face aux pointes d'activité : l'utilisation du temps de service des personnels en CDI est programmée en priorité et modulée sur l'année en fonction des cycles d'activité, ce que permettent les DAPOOUS. Ce potentiel, notamment compte tenu des gels de postes, ne permet pas à lui seul de couvrir l'ensemble des besoins de l'année. Les périodes de forte charge sont donc absorbées en faisant intervenir les CDD, au gré des nécessités.

Au CROUS de Reims, outre cette fonction d'absorption des pics d'activité que permettent les CDD, ils contribuent à la trajectoire de retour à l'équilibre que ce centre a engagée suite à un exercice déficitaire en 2011. Toutes les demandes de recrutement, notamment pour permettre des remplacements de personnels absents doivent être validées par le directeur ou par son adjoint. Ainsi, le CROUS de Reims a-t-il pu cantonner la progression de sa masse salariale à un taux de 0,03 % en 2012.

Les mêmes directeurs d'unités de gestion rencontrés ne disent pas par ailleurs éprouver des difficultés majeures lorsqu'ils sont amenés à proposer des heures supplémentaires à leurs agents, par exemple pour des prestations de restauration exceptionnelle, difficilement prévisibles par nature, quant à la date de leur réalisation. Les agents qui assurent ainsi un temps de travail supplémentaire par rapport à leur emploi du temps annuel se voient, soit accorder des possibilités de récupération soit, s'agissant de prestations facturées, d'être rémunérés en heures supplémentaires, ce choix leur étant reconnu à l'article 29 des DAPOOUS.

3.5. Les CROUS sont sujets à des obligations que n'ont pas leurs concurrents du secteur privé

On soulignera un autre aspect des difficultés de positionnement qu'éprouvent les CROUS par rapport à la concurrence avec le secteur privé, évoquée précédemment avec le cas des personnels rémunérés en-deçà de leurs responsabilités.

Les CROUS peuvent en effet se trouver en situation de devoir intégrer des personnels issus de structures privées lorsque la gestion des restaurants dont lesquels ils étaient employés se trouve reprise par le réseau. C'est actuellement le cas au CROUS de Paris qui va prochainement prendre en charge l'activité du restaurant de la Cité Universitaire Internationale de Paris (CIUP), précédemment assurée par une fondation. Le CROUS est tenu, aux termes de l'article L1224-1 (ex. L122-12) du code du travail, d'adresser aux agents de cette fondation une proposition de reprise en son sein. Les négociations sont actuellement en cours avec chacun des intéressés et semblent ardues en raison de leurs niveaux de rémunération, qui résultent de la convention collective applicable au secteur, et de la volonté de ne pas créer de distorsions trop fortes avec les grilles du CNOUS. En tout état de cause, si les agents concernés refusent la proposition émise par le CROUS, c'est à lui que reviendra la charge de leur indemnisation chômage.

Encadré 3 : Exemple à Toulouse de l'asymétrie d'obligations entre les CROUS et le secteur privé vis-à-vis de la reprise des contrats de travail

Le CROUS de Toulouse a vécu récemment la situation strictement inverse lorsque la gestion du restaurant des personnels de l'université Paul Sabatier, l'UPSIDUM sur le site de Rangueil, lui a échappé, au profit d'un prestataire privé retenu dans le cadre d'un appel d'offres lancé par l'université.

Il lui a en effet fallu réaffecter ses personnels précédemment employés sur le site dans les autres structures du CROUS, l'application des dispositions du code du travail précitées ne pouvant se concevoir avec des agents publics en CDI bénéficiant de fait d'une garantie d'emploi auprès du centre.

Compte tenu de cette asymétrie d'obligations qui pèse sur lui par rapport à un intervenant du secteur privé, le directeur hésite à se porter candidat à un futur appel d'offres que l'université organiserait : en cas de succès, il se trouverait en effet astreint à intégrer dans ses effectifs les employés de l'entreprise privée, se créant ainsi des charges supplémentaires, hors de proportion avec le gain du marché.

Par ailleurs, le directeur note qu'alors que les CDI à temps incomplet sont en voie de résorption dans le réseau depuis un accord conclu avec les organisations syndicales au moment de la mise en place de l'ARTT, les contrats de travail sur 42 semaines (soit 80 % en rythme annuel) sont la norme dans le privé. Ils ne donnent pas lieu à indemnisation chômage pendant les 10 semaines sans emploi mais sont assujettis à une prime d'intermittence d'un montant de 2 % de la rémunération annuelle perçue, aux termes de l'avenant n° 6 de la convention collective applicable au secteur de la restauration collective en date du 27 décembre 2006. On notera que cette convention collective fait un cas particulier de la restauration dite « scolaire », qui inclut expressément le champ universitaire, en y instituant le principe du contrat d'intermittence, justifié par la saisonnalité de l'activité.

3.6. Les contraintes d'emploi des personnels ouvriers limitent les possibilités de reconfiguration de l'offre des restaurants universitaires

Au total, les CROUS se retrouvent donc dans une position défavorable par rapport à leurs concurrents du privé dans le type de situation décrite ci-dessus.

Annexe III

Mais en interne, ils éprouvent aussi des difficultés pour faire évoluer leurs structures de restauration. Des restaurants identifiés comme non rentables ne peuvent être fermés car la question de la réaffectation des personnels qui y exercent leurs fonctions se pose souvent avec acuité. La difficulté posée par la fermeture des grosses structures est le nombre important de personnels à réaffecter, et celle posée par la fermeture des petites structures implantées dans les antennes délocalisées, l'impossibilité de redéployer sur une autre ville des personnels dont il est délicat d'exiger une mobilité géographique compte tenu de leur niveau de rémunération.

Encadré 4 : Traitement par anticipation de fermeture de sites – exemple de Nancy

La stratégie peut probablement être conduite avec quelques chances de réussite dès lors qu'une anticipation est possible. C'est la situation que rencontre le CROUS de Nancy, dont le restaurant de Saurupt fréquenté pour une large part par les étudiants et personnels de l'école des mines voisine doit fermer à terme, la fréquentation s'étant considérablement amenuisée depuis le départ de l'école à la dernière rentrée vers le nouveau site d'Artem.

Un nouveau restaurant universitaire y sera construit pour 2015 qui bénéficiera par ailleurs du potentiel représenté par le public accueilli par d'autres écoles sur place. Il devra fonctionner avec les personnels de Saurupt. Le directeur a donc commencé à réduire les espaces de fonctionnement de ce dernier restaurant et prépare les départs des personnels vers le nouveau site en s'y prenant de manière progressive pour que l'acceptation du nouveau lieu d'exercice se réalise du mieux possible.

Lorsque la fermeture est anticipée plusieurs années auparavant, une solution peut être trouvée comme en témoigne l'exemple présenté dans l'encadré ci-dessus. Mais les situations ne se présentent pas toujours de manière aussi favorable et des projets de fermeture doivent être abandonnés en raison de ces rigidités. Ainsi, et même si la productivité moyenne des personnels a évolué positivement ces dernières années, les dépenses contraintes induites par la masse salariale pèsent de manière conséquente sur l'activité de restauration des CROUS et le statut de quasi fonctionnaires dont jouissent les PO rendent difficile une évolution de leurs structures.

Depuis 2006, comme on l'a vu, les personnels ouvriers sont entrés dans une logique de carrière qui a retiré toute souplesse de gestion à leur égard de la part des directeurs de CROUS. A l'opposé du fonctionnement qui constitue la règle dans le secteur privé, marqué par la capacité de procéder à de fortes adaptations, les restaurants gérés par le réseau ont un niveau de charges fixes résultant d'une masse salariale éminemment contrainte qui rend extrêmement délicat tout redéploiement d'envergure.

ANNEXE IV

La situation financière

SOMMAIRE

1. L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE EST AMÉLIORÉE ET FIABILISÉE PAR LES DÉPLOIEMENTS INFORMATIQUES EN COURS	1
1.1. De nouvelles références de suivi par le chiffre d'affaires qui remplacent le décompte du nombre de ticket RU.....	1
1.2. Le déploiement du système d'information décisionnel (SID) pour permettre ce suivi par activité par le CNOUS.....	1
1.3. Le déploiement de l'usage de la monétique permet un suivi plus fin de l'activité.....	2
1.4. Mais des failles dans le suivi demeurent	2
1.4.1. <i>Le suivi et l'encadrement des repas gratuits dont bénéficie le personnel de la restauration doivent être renforcés.....</i>	<i>3</i>
1.4.2. <i>Les autres facteurs d'aléa pour le suivi de gestion.....</i>	<i>4</i>
2. LE BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ACTIVITÉ RESTAURATION A CRU AU COURS DES QUATRE DERNIÈRES ANNÉES EN RAISON D'UNE AUGMENTATION DE LA MASSE SALARIALE	4
2.1. L'approche retenue	4
2.2. Les recettes ont augmenté mais faiblement en ce qui concerne les étudiants.....	5
2.2.1. <i>Des recettes principalement liées à la restauration des étudiants.....</i>	<i>5</i>
2.2.2. <i>Des évolutions du chiffre d'affaires liées à la fréquentation et à la tarification.....</i>	<i>7</i>
2.2.3. <i>Une forte saisonnalité du chiffre d'affaires.....</i>	<i>9</i>
2.3. La subvention de fonctionnement accordée au réseau a baissé au cours des derniers exercices.....	9
2.3.1. <i>Une subvention dont l'affectation n'est pas fléchée vers la restauration.....</i>	<i>9</i>
2.3.2. <i>Un opérateur sollicité sur sa trésorerie à hauteur de 35 M€ pour permettre le versement d'un dixième mois de bourse</i>	<i>11</i>
2.4. Les dépenses ont été maîtrisées sauf pour la masse salariale qui a cru significativement.....	12
2.4.1. <i>Le coût des denrées et de la boisson s'est réduit grâce à des travaux visant à optimiser les achats alimentaires</i>	<i>12</i>
2.4.2. <i>Les dépenses de personnel ont augmenté plus vite que le chiffre d'affaires</i>	<i>13</i>
2.4.3. <i>Les dépenses de viabilisation ont cru plus rapidement que le chiffre d'affaires.....</i>	<i>14</i>
2.4.4. <i>Les frais généraux des CROUS ont diminué en 2010 et 2011 avant de se dégrader en 2012</i>	<i>15</i>
2.5. L'insuffisance brute d'exploitation avant coûts complets.....	17
2.6. Les coûts complets.....	17
2.7. Le niveau des investissements a baissé fortement, réduisant ainsi la capacité à contenir les dépenses de viabilisation et à diminuer la masse salariale.....	18

1. L'information financière et comptable est améliorée et fiabilisée par les déploiements informatiques en cours

1.1. De nouvelles références de suivi par le chiffre d'affaires qui remplacent le décompte du nombre de ticket RU

Depuis 2011, le CNOUS a engagé un chantier visant à mieux refléter la réalité des activités du réseau, tant au niveau des recettes que des coûts. Pour ce faire, les activités ont été décomposées en deux secteurs : « non marchand » (administratif, gestion des bourses, politique culturelle...) et « marchand » (hébergement et restauration). Pour chaque activité, l'ensemble des coûts directs (par exemple pour la restauration : achats de denrées et de boisson, dépenses de personnel des cuisines,...) et indirects (rémunération des personnels administratifs au prorata temporis consacré à chacune des activités) sont désormais retranscrits dans une note de synthèse sur les nouveaux modèles économiques à coûts complets. Pour déterminer les dépenses de personnel de chacune des activités, chaque CROUS a indiqué au CNOUS un pourcentage du temps consacré par son personnel à la restauration, à l'hébergement et aux activités non marchandes.

C'est donc le déploiement d'une comptabilité analytique qui est préfiguré dans ce chantier d'évaluation des coûts complets des activités du réseau des œuvres universitaires. Cette comptabilité analytique permettra un meilleur suivi de l'activité que le décompte des repas étudiants, qui s'éloigne de la réalité de l'activité de restauration comme il sera développé en partie 2.2.

Il sera important que les différents documents (budgets, rapports financiers,...) utilisent cette comptabilité analytique pour offrir des outils facilitant l'analyse économique de la restauration et de l'hébergement par les tutelles.

1.2. Le déploiement du système d'information décisionnel (SID) pour permettre ce suivi par activité par le CNOUS

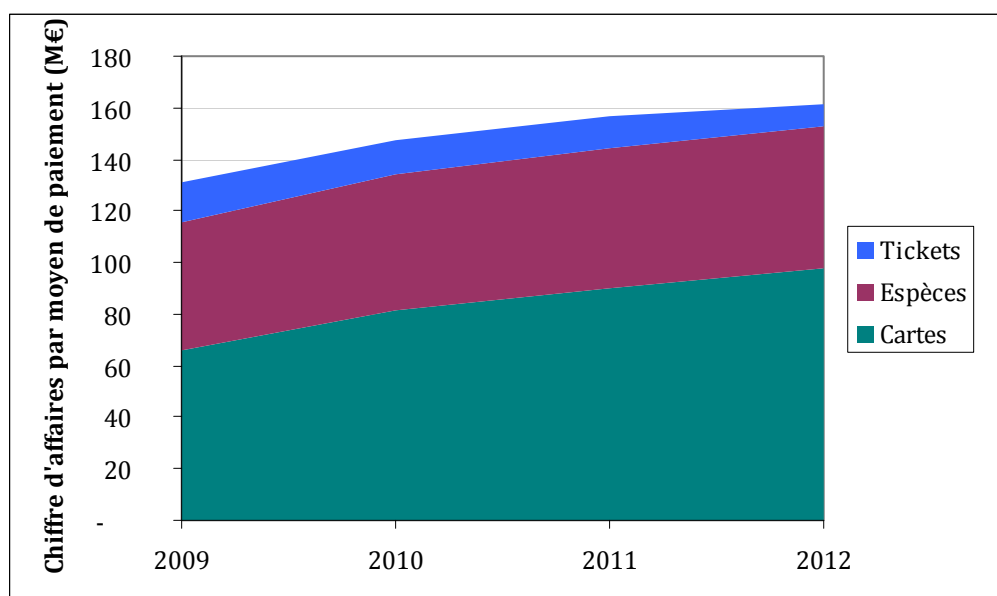
Mis en chantier en 2010, le système d'information décisionnel (SID) a pour objectif de fournir des indicateurs et tableaux de bord partagés par l'ensemble du réseau des œuvres et pour toutes les activités marchandes et non marchandes, en s'appuyant sur les données fiabilisées des différentes applications du réseau (SI comptable, SI RH, SI hébergement, SI restauration,...). En 2011, le volet recettes de restauration et hébergement de ce SID a été déployé auprès de tous les CROUS. Le volet dépenses de restauration a été élaboré en 2012 et est en cours de déploiement dans les CROUS.

Le déploiement du SID et la prise en compte de la démarche de valorisation en coût complet des activités marchandes et non marchandes (voir ci-dessus) permettront offrir un socle complet d'outils de mesure de la performance du réseau.

1.3. Le déploiement de l'usage de la monétique permet un suivi plus fin de l'activité

La fiabilité des indicateurs permettant le suivi de gestion est renforcée par le développement de l'utilisation de cartes de paiement comme les cartes Monéo. Ces cartes permettent par ailleurs des passages en caisse plus rapides. En 2011, seuls deux CROUS utilisent encore un système de ticket. La monétique représente 57 % des recettes de la restauration (voir graphique ci-dessous). Les partenariats avec les universités au travers de la carte multiservice se sont également développés puisque 760 000 cartes multiservices sont utilisées en 2011 contre 541 000 en 2009.

Graphique 1 : Évolution de l'utilisation de la monétique depuis 2009



Source : Rapport d'activité du CNOUS.

Les évolutions technologiques dans le domaine des moyens de paiement (paiement par téléphone, rechargement sur internet,...) et le succès limité de Moneo par ailleurs conduisent le réseau des œuvres à engager une réflexion sur la monétique. Ce chantier devrait également permettre de réduire les frais de gestion du système de monétique (réduction par exemple du coût des cartes qui peut varier de 2 à 8 € selon le degré de complexité de la puce). Un appel d'offres a été lancé pour renouvellement du système avec comme point d'arrivée un marché national. Une décision sera prise en vue d'un déploiement à la rentrée 2014.

1.4. Mais des failles dans le suivi demeurent

Il convient toutefois de souligner que plusieurs faiblesses apparaissent dans le suivi de l'activité de restauration.

1.4.1. Le suivi et l'encadrement des repas gratuits dont bénéficie le personnel de la restauration doivent être renforcés

Le suivi des repas offerts gratuitement par l'employeur à son personnel revêt un double enjeu fiscal et social d'une part, et de suivi de gestion d'autre part. En effet, la gratuité des repas relève d'un avantage en nature accordé au personnel qui doit être déclaré à l'Urssaf en application de l'arrêté du 10 décembre 2002 relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de sécurité sociale. Les repas gratuits entrent dans l'assiette de cotisation (le montant du repas est fixé par arrêté et atteint actuellement 3,49 € pour les salariés des hôtels, cafés, restaurants et assimilés¹). Par ailleurs, les avantages en nature entrent dans l'assiette de l'imposition sur le revenu en application de l'article 82 du code général des impôts, ces avantages étant évalués selon les règles établies pour le calcul des cotisations de sécurité sociale. Il ressort des travaux de la mission que la nécessité de déclarer cet avantage en nature est connue des responsables d'unité de gestion mais que la déclaration n'est pas effectuée selon des règles uniformes d'une unité de gestion à l'autre au sein d'un même CROUS.

D'autre part, **le suivi du nombre de repas accordés gratuitement au personnel doit être effectué afin de mieux appréhender l'activité réalisée par le réseau.** Sans aucunement remettre en cause le principe de la gratuité des repas pour le personnel bénéficiant de par ses statuts de cet avantage, la mission recommande une comptabilisation de cet avantage en nature au compte 6414 et un crédit du compte 791 Transfert de charges du même montant. L'enjeu pour le suivi de gestion est significatif puisqu'en 2012, 1 040 828 repas gratuits ont été déclarés (pour un total de 9 108 personnels concernés), soit un impact de +3,5 à 6 millions d'euros (selon le coût du repas retenu, sachant qu'il apparaît plus pertinent de retenir le prix de revient du repas pour le suivi de gestion). Il est toutefois rappelé que la comptabilisation ou non de ces repas serait neutre sur le résultat final des CROUS.

Enfin, **le périmètre des bénéficiaires de cet avantage mériterait d'être clarifié.** La seule base juridique à cette gratuité dont la mission ait eu connaissance sont les DAPOOUS. L'article 30 de ces dispositions prévoit en effet : « *tout agent appelé à travailler dans un restaurant universitaire bénéficie de la gratuité du repas qui doit être effectivement pris sur place à l'occasion de chaque service* ». Il ressort toutefois d'échanges de la mission qu'une marge d'appréciation demeure sur la notion de travail dans un restaurant universitaire. Par exemple, d'une unité de gestion à l'autre, le bénéfice de la gratuité des repas n'est pas accordé aux réparateurs salariés du CROUS intervenant sur les outils de production (fours, réfrigérateurs,...). En outre, selon les échanges de la mission avec des responsables d'unité de gestion, des personnels administratifs du CROUS ne relevant pas des DAPOOUS mais travaillant dans les restaurants bénéficieraient parfois de repas gratuits.

¹ <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/2467-PGP?datePubl=vig>

1.4.2. Les autres facteurs d'aléa pour le suivi de gestion

D'autres facteurs peuvent introduire des limites dans la fiabilité des données qui figurent dans le système d'information décisionnel, sans que la mission ne juge utile de procéder à des retraitements comptables en conséquence :

- ◆ de nombreux **paiements en liquide** (pour un total de 55 M€ en 2012) peuvent réduire la fiabilité du suivi de la fréquentation étudiante/non étudiante, l'insertion d'une carte Moneo permettant une alimentation automatique des systèmes d'information n'étant alors pas garantie lors du passage en caisse. Pour faire face à cette difficulté de suivi, les paiements en liquide en cafétéria pour lesquels la catégorie de client n'a pas été renseignée sont automatiquement enregistrés comme provenant d'un étudiant. Cette automaticité a été décidée sur la base de données statistiques. La mission ne considère pas nécessaire de réaliser un retraitement comptable, les observations qu'elle a pu réaliser lors de ses déplacements confirmant le bien-fondé de cette comptabilisation ;
- ◆ comme pour tout système d'information déployé sur un vaste réseau, des **différences d'interprétation peuvent exister d'un CROUS à un autre** sur les modalités de comptabilisation de certaines opérations. Le CNOUS, pilote et animateur de ce réseau, est pleinement conscient de l'enjeu d'uniformiser l'alimentation par les CROUS du système d'information décisionnel ;
- ◆ des **opérations internes** sont réalisées mais leur impact au niveau national semble mesuré. Deux exemples ont été présentés à la mission lors de ses déplacements : des réallocations de personnel peuvent être réalisées ponctuellement entre l'hébergement et la restauration ou d'une unité de gestion à une autre (voir annexe I) ou des cuisines d'un restaurant universitaire peuvent produire des aliments qui seront vendus par une cafétéria. Dans le premier cas, aucun suivi en comptabilité analytique n'est effectué. Dans le second cas, un suivi comptable est effectué par le biais d'une refacturation interne. Un retraitement est réalisé au niveau du CROUS pour éviter de compter deux fois des recettes.

2. Le besoin de financement de l'activité restauration a cru au cours des quatre dernières années en raison d'une augmentation de la masse salariale

2.1. L'approche retenue

Pour analyser l'évolution de la situation financière de l'activité restauration, la mission a procédé à une analyse en deux temps :

- ◆ dans un premier temps, les recettes et les dépenses directes de l'ensemble des CROUS dans le domaine de la restauration sur la période 2009-2012 ont été analysées. Cette analyse s'est appuyée essentiellement sur les documents de suivi de gestion communiqués par le CNOUS. La mission a enrichi son analyse d'un examen plus approfondi de la situation des deux CROUS auxquels elle a rendu visite : le CROUS de Toulouse et le CROUS de Reims ;
- ◆ dans un second temps, les charges des services centraux ont été ajoutées pour compléter l'analyse de la rentabilité de l'activité restauration. Cette analyse s'appuie sur les « coûts complets » qui permettent de ventiler par activité (hébergement, restauration et secteur non marchand) les dépenses non directes du réseau et de sa tête de pont. Toutefois, en l'absence de données complètes et fiables, seule l'année 2012 fait l'objet d'une analyse.

Annexe IV

À partir des données communiquées à la mission, **l'excédent brut d'exploitation (EBE) hors subvention de fonctionnement a été calculé pour permettre de déterminer le besoin de financement que la subvention de fonctionnement doit couvrir.** L'excédent brut d'exploitation (ou l'insuffisance s'il est négatif) est en effet calculé en retirant du chiffre d'affaires l'ensemble des achats en provenance de tiers, les impôts et taxes et la masse salariale. Ce solde intermédiaire de gestion permet de mesurer la capacité d'une entité à générer du cash puisqu'il est calculé à partir de flux de cash (au contraire du résultat d'exploitation qui est calculé en retirant à l'EBE les dotations aux amortissements et provisions).

Contrairement à l'usage, **il a été décidé ici de ne pas intégrer de subvention de fonctionnement dans le calcul de l'excédent brut d'exploitation, ce qui dégrade la présentation comptable, mais renforce la fiabilité de l'analyse.** Ce choix s'explique par l'impossibilité de déterminer la part de subvention allant au financement de l'activité restauration (cf. annexe I). Il contribue de surcroît à renforcer la fiabilité de l'analyse de l'évolution de la performance de cette activité au sein du réseau.

L'échelon microéconomique, constitué des unités de gestion, n'a quant à lui pas été analysé, en raison du grand nombre d'unités de gestion (le réseau en compte 650) et de l'indisponibilité des données dans les délais de la mission. Le travail d'analyse de cet échelon est effectué par chaque CROUS alors que le CROUS donne des orientations stratégiques (définition des nouveaux concepts de restauration) et permet leur mise en œuvre grâce à des financements. Ces nouveaux concepts de restauration seront présentés plus en détail en annexe I.

La mission n'a pas procédé à l'analyse de la situation bilantielle de la restauration universitaire, en l'absence de comptabilité analytique le permettant.

2.2. Les recettes ont augmenté mais faiblement en ce qui concerne les étudiants

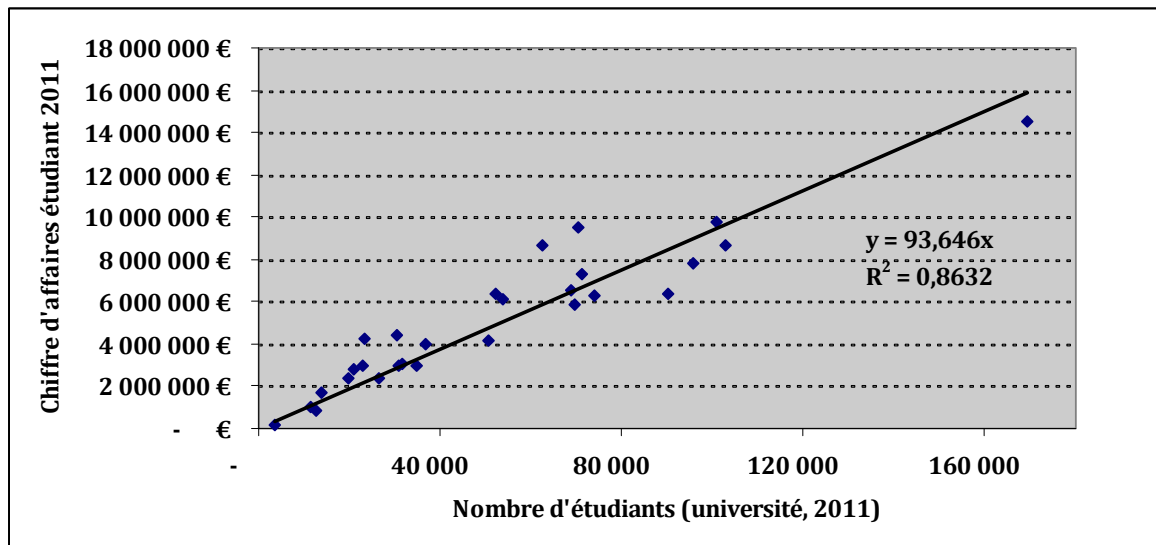
2.2.1. Des recettes principalement liées à la restauration des étudiants

Le réseau des œuvres universitaires et scolaire génère l'essentiel de son chiffre d'affaires grâce à un ensemble de points de distribution présentés en annexe I. La frontière étant floue entre restauration assise traditionnelle et cafétéria, le suivi de gestion distingue non pas en fonction du point de vente mais en fonction du type de client : étudiant ou non étudiant. Cette information est renseignée lors du passage en caisse. Le chiffre d'affaires réalisé ainsi (« chiffre d'affaires principal étudiant et non étudiant ») représente un montant de 182 M€ en 2012, dont 147,7 M€ auprès d'étudiants et 34,2 M€ auprès de non étudiants.

La corrélation entre le chiffre d'affaires réalisé auprès des étudiants et le nombre d'étudiants présents dans l'académie est assez forte, comme le montre le graphique ci-dessous. Statistiquement sur l'ensemble du réseau, un étudiant d'université génère 93 € de chiffre d'affaires annuel. Une disparité existe d'un CROUS à l'autre : trois CROUS génèrent moins de 80 € de chiffre d'affaires annuels par étudiant (Corse : 53 €, Antilles-Guyane : 66 € et Créteil 71 €) alors que six CROUS génèrent chacun plus de 130 € de chiffre d'affaires annuel par étudiant (Amiens : 131,64 €, Reims : 132,87 € ; Rennes : 134,77 € ; Nantes : 139,16 € ; Poitiers : 146,81 € et Caen : 180,76 €). Cette disparité peut être liée à la localisation des points de distribution des CROUS.

Annexe IV

Graphique 2 : Corrélation entre le chiffre d'affaires étudiant et le nombre d'étudiants par académie



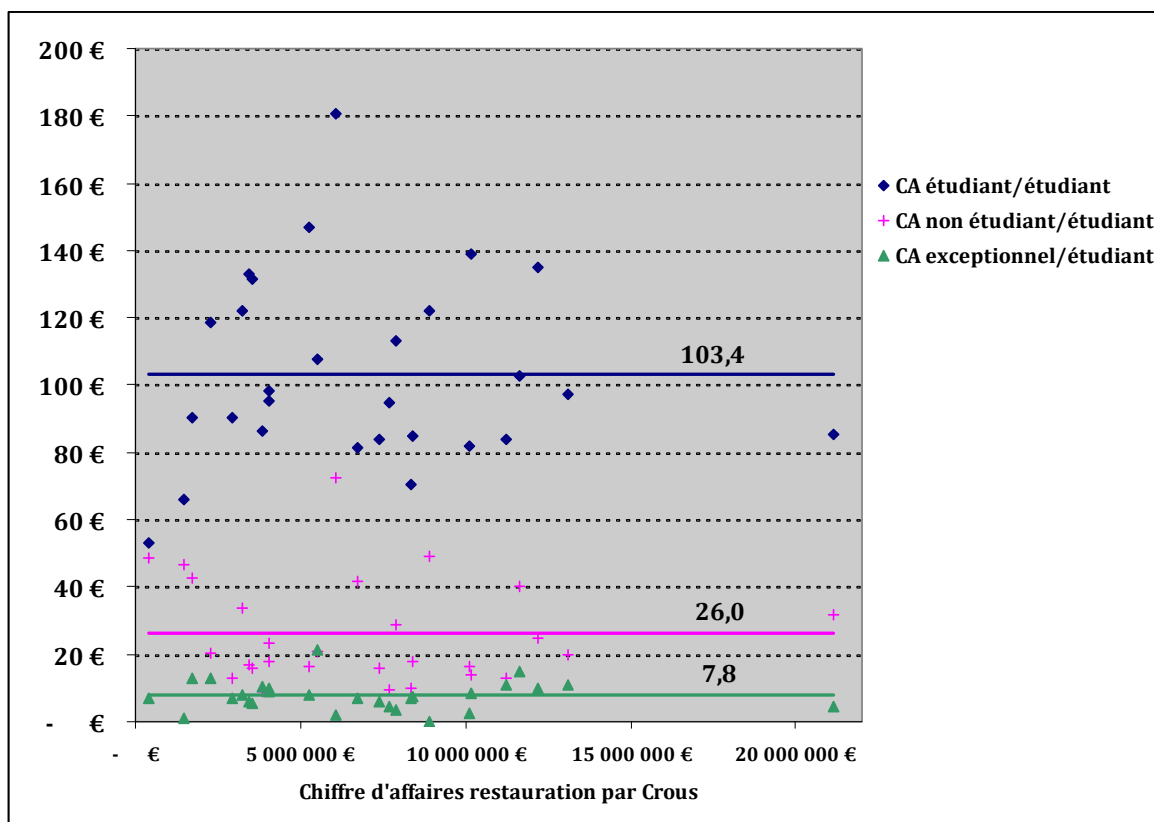
Source : CNOUS.

Au chiffre d'affaires réalisé dans les restaurants traditionnels et les cafétérias s'ajoute le chiffre d'affaires dit « principal exceptionnel », réalisé au titre de prestations de restauration exceptionnelles. Les recettes réalisées ainsi atteignent en 2012 un montant de 11,2 M€, contre 11,0 M€ en 2011.

Le rapport entre le nombre d'étudiants et le chiffre d'affaires réalisé auprès de non étudiants est hétérogène d'un CROUS à l'autre, comme le montre le graphique suivant. Ce rapport ne dépend pas de la taille du CROUS, les écarts à la moyenne n'apparaissant pas affectés par le positionnement sur l'axe des abscisses du graphique représentant le chiffre d'affaires global de chaque CROUS.

Annexe IV

Graphique 3 : Corrélations entre différents types de chiffre d'affaires et nombre d'étudiants dans l'académie de chaque CROUS



Source : CNOUS.

Notes de lecture : Le graphique fait apparaître, pour chaque CROUS, en abscisse le chiffre d'affaires du CROUS et en ordonnée les principales sources de recettes (chiffre d'affaires étudiant et non étudiant réalisé en restauration traditionnelle ou cafétéria et chiffre d'affaires exceptionnel) rapportés au nombre d'étudiants de l'académie du CROUS. Par exemple, le CROUS de Paris, qui réalise un chiffre d'affaires de 21,1 M€ (extrême droite du graphique) réalise 85 € de chiffre d'affaires étudiant par étudiant, 31,6 € de chiffre d'affaires non étudiant par étudiant et 4,7 € de chiffre d'affaires exceptionnel par étudiant. Le nombre d'étudiant ici utilisé est le nombre d'étudiant des universités.

Enfin, le réseau réalise 3,4 M€ de chiffre d'affaires (« Autres recettes ») grâce à des prestations impliquant les actifs ou le personnel affecté à la restauration sans qu'il n'y ait vente de repas ou de boisson. Il s'agit par exemple de la location de salles, de matériels, de la vente de cartes monétiques,...

Il convient de signaler qu'une part des recettes comprend des subventions, dites « subventions cantine », qui sont d'un montant toutefois très limité (10 k€ pour le CROUS de Reims pour un chiffre d'affaires total de 3,4 M€). Ces subventions correspondent à la part payée par l'employeur de certain personnel administratif ou enseignant des universités.

Cet effet est bien moindre que pour l'activité hébergement, pour lequel plus d'un tiers du chiffre d'affaires provient de subvention accordée aux étudiants et dont bénéficie par subrogation le CROUS (voir annexe I).

2.2.2. Des évolutions du chiffre d'affaires liées à la fréquentation et à la tarification

Deux déterminants affectent le chiffre d'affaires : la tarification et la fréquentation.

Annexe IV

Les CROUS n'ont la main sur la tarification que d'une part minoritaire de leur chiffre d'affaires puisque le prix du ticket facturé aux étudiants est fixé au niveau national après consultation du conseil d'administration du CNOUS (voir sur ce point en annexe I).

En revanche, **le conseil d'administration de chaque CROUS vote toutes les autres tarifications**. Le conseil d'administration du CROUS de Toulouse a par exemple voté une augmentation à l'été 2012 de 5,25 à 5,30 € du prix du repas complet facturé au public non étudiant. Il convient de noter que cette augmentation n'est pas en ligne avec l'augmentation constatée des prix des denrées achetées pour la production. Par ailleurs, ce coût est inférieur au prix de revient du repas tel que calculé par le CROUS de Toulouse (5,96 €), sans que ce prix de revient soit complet (il n'intègre pas tous les coûts centraux ni les coûts du CNOUS, cf. 2.6). Tout comme pour le prix du ticket étudiant, la fixation de ce prix semble relever d'une décision politique plus qu'économique.

Les tarifs des prestations des cafétérias apparaissent pour l'essentiel fixés par une politique de marge, comme il est indiqué dans l'encadré ci-dessous qui explicite les exemples des CROUS de Toulouse et de Reims.

Encadré 1 : Fixation des tarifs des prestations des cafétérias des CROUS de Toulouse

Le CROUS de Toulouse fixe le prix des prestations de cafétéria de façon à générer une marge brute sur le coût des denrées et boissons de 60 % en moyenne sur l'ensemble des formules proposées, une formule de base étant vendue avec une marge inférieure. Cette marge de 60 % n'a pas été comparée à la marge réalisée par des entreprises du secteur privé proposant le même type de prestation.

La fréquentation est encore davantage exogène. Celle-ci est très liée au calendrier universitaire, à l'attractivité du réseau et à l'environnement concurrentiel. D'une année sur l'autre, la fréquentation peut évoluer de manière substantielle. L'évolution du chiffre d'affaires depuis 2009 est marquée par une baisse sensible en 2010 et 2011 du chiffre d'affaires réalisé auprès des étudiants dans la restauration traditionnelle et dans les cafétérias (« CA Principal Étudiant », baisse qui s'explique notamment par les grèves mentionnées en annexe I), compensée essentiellement par le chiffre d'affaires principal non étudiant (34 M€ en 2012 contre 28 M€ en 2009).

Tableau 1 : Évolution du chiffre d'affaires restauration

Chiffre d'affaires	2009	2010	2011	2012
Étudiant	146 823 059 €	144 280 994 €	143 892 649 €	147 713 908 €
Non étudiant	28 428 927 €	31 505 896 €	33 760 991 €	34 172 870 €
Exceptionnel	8 216 622 €	10 960 743 €	10 996 041 €	11 227 149 €
Autres recettes	3 697 561 €	2 556 417 €	4 281 458 €	3 365 408 €
<i>Total</i>	<i>187 166 168 €</i>	<i>189 304 050 €</i>	<i>192 931 140 €</i>	<i>196 479 336 €</i>

Source : CNOUS.

L'environnement concurrentiel est également un facteur important dans la fréquentation. Des prestations sont proposées par des points de restauration privée soit directement dans les campus, soit aux abords très proches du campus. Les tarifs s'alignent parfois avec les tarifs proposés par le CROUS pour des prestations similaires de restauration rapide. En revanche, il n'y a pas de prestation similaire à la restauration traditionnelle du CROUS à un tarif proche du prix du ticket étudiant de 3,10 €.

Annexe IV

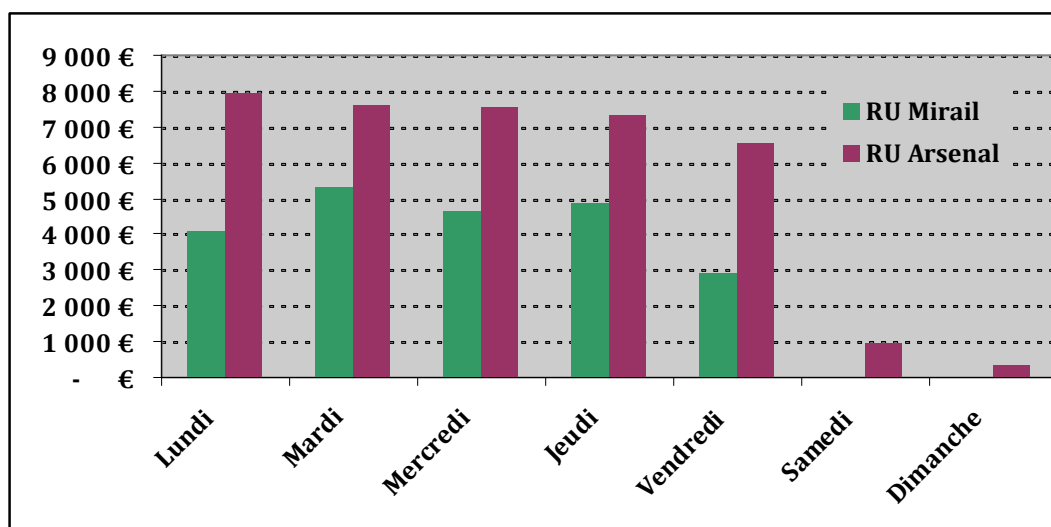
Malgré une recommandation de la mission menée par l'IGAENR et la mission nationale d'audit en 2010, **aucune étude sur l'élasticité de la demande au prix du ticket n'a été conduite par le CNOUS**. Il convient toutefois de remarquer que la faiblesse de l'évolution historique du prix laisse présager une faible robustesse de l'évaluation statistique de cette élasticité de la demande au prix. Au final, l'enjeu d'attractivité semble davantage lié à la capacité des CROUS à satisfaire les besoins de restauration rapide à faible tarif.

2.2.3. Une forte saisonnalité du chiffre d'affaires

L'activité restauration est très saisonnière pour les raisons indiquées en annexe I. Le graphique ci-dessous montre l'évolution du chiffre d'affaires mensuel du CROUS de Reims au cours des quatre dernières années. Cette saisonnalité se caractérise par deux mois d'activité quasi nulle (juillet et août) et une forte concentration sur les mois de septembre, octobre et novembre (ces trois mois représentent 37 % de l'activité annuelle pour l'année 2012).

La saisonnalité est également hebdomadaire, avec une fréquentation moindre le lundi et surtout le vendredi, avec toutefois des variations d'un point de restauration à un autre (voir graphique ci-dessous).

Graphique 4 : Chiffre d'affaires du 15 au 21 octobre 2012 sur deux restaurants du CROUS de Toulouse



Source : CROUS de Toulouse.

2.3. La subvention de fonctionnement accordée au réseau a baissé au cours des derniers exercices

2.3.1. Une subvention dont l'affectation n'est pas fléchée vers la restauration

La subvention accordée au réseau n'étant pas fléchée, il n'est pas possible de déterminer la part affectée à la restauration universitaire. La mission a toutefois procédé à une analyse de l'évolution de la subvention accordée au réseau pour l'ensemble de ses activités. Elle a pour cela construit le Tableau 2 ci-dessous, en s'appuyant sur ses échanges avec la DGESIP et les documents présentés au conseil d'administration du CNOUS relatifs à son budget.

Annexe IV

Pour en faciliter l'examen, plusieurs retraitements ont été effectués :

- ◆ les dépenses informatiques au titre de l'action 2 pour les années 2011 et 2012 ont été intégrées dans les investissements (conformément à la méthode employée en 2013 pour cette action 2) ;
- ◆ les aides à la mobilité internationale ont été sorties du périmètre, la gestion de ces bourses et les crédits afférents ayant été transférés du réseau des œuvres universitaires aux établissements d'enseignement supérieur au 1^{er} septembre 2012. En revanche, comme indiqué ci-dessous, les frais de fonctionnement et les rémunérations des personnels associés aux activités internationales du CNOUS n'ont pu être retraités ;
- ◆ concernant la mise en réserve : le montant repris ici s'appuie sur les calculs effectués par la DGESIP portant sur la ventilation de la réserve entre les différentes actions et titres. Afin de préserver une unité de périmètre, la réserve fléchée sur les aides à la mobilité internationale et sur le fonds national d'aide d'urgence (FNAU) n'est pas intégrée dans le montant ici repris. Il convient de noter que la réserve a été utilisée en 2011 et 2012 pour l'abondement des crédits affectés aux bourses sur critères sociaux et non au fonctionnement ou investissements du réseau ;
- ◆ le montant qui sera versé au réseau en 2013 pour les travaux d'accessibilité n'a pas été arrêté en LFI ; la mission a retenu de reprendre pour 2013 le même montant qu'en 2012 et 2011 afin de neutraliser les effets de l'évolution de la subvention fléchée vers ces travaux.

En l'absence des données le permettant, deux retraitements qui semblaient faciliter la lecture n'ont pu être effectués :

- ◆ les pensions civiles du personnel administratif n'ont pas été ventilées par action pour les exercices 2011 et 2012, alors qu'elles le sont pour l'exercice 2013. Ce changement méthodologique explique la forte évolution entre 2012 et 2013 de la rémunération des personnels administratifs (à la hausse pour les actions 1, 2 et 3 et à la baisse pour l'action 4) ;
- ◆ les dépenses de fonctionnement et de rémunération liées aux activités internationales du CNOUS n'ont pas été retraitées pour les exercices 2011 et 2012, bien que leur transfert vers Campus France ait entraîné une réduction de la subvention accordée au réseau de 2 396 000 € en 2013.

Tableau 2 : Évolution de la subvention accordée par le MESR au réseau, 2011-2013

Crédits en LFI	2011	2012	2013
Action 1 (hors FNAU et AMI)			
Rémunérations des personnels administratifs	19 621 670 €	18 324 496 €	29 392 678 €
Fonctionnement	- €	- €	- €
<i>Total Action 1</i>	<i>19 621 670 €</i>	<i>18 324 496 €</i>	<i>29 392 678 €</i>
Action 2			
Rémunérations des personnels administratifs	33 425 138 €	32 055 641 €	49 234 128 €
Formation	450 302 €	450 302 €	450 302 €
Fonctionnement	113 905 246 €	110 060 204 €	113 520 395 €
Investissement	85 077 617 €	81 946 053 €	93 588 706 €
Accessibilité	4 750 000 €	4 750 000 €	4 750 000 €
<i>Total Action 2</i>	<i>237 608 303 €</i>	<i>229 262 200 €</i>	<i>256 793 531 €</i>
Action 3			
Rémunérations des personnels administratifs	1 023 653 €	1 091 921 €	1 489 279 €
Fonctionnement	1 184 050 €	1 147 936 €	1 186 936 €
<i>Total Action 3</i>	<i>2 207 703 €</i>	<i>2 239 857 €</i>	<i>2 676 215 €</i>
Action 4			
Rémunérations des personnels administratifs	90 016 582 €	93 030 083 €	67 562 561 €
Formation	1 022 651 €	1 022 651 €	1 022 651 €

Annexe IV

Crédits en LFI	2011	2012	2013
Fonctionnement	9 931 088 €	9 595 849 €	8 835 314 €
Investissement	- €	2 631 461 €	2 631 461 €
Informatique	1 906 403 €	1 906 403 €	2 082 128 €
<i>Total Action 4</i>	<i>102 876 724 €</i>	<i>108 186 447 €</i>	<i>82 134 115 €</i>
Réserve			
Réserve (hors AMI et FNAU ; ventilation DGESIP)	8 700 000 €	8 000 000 €	9 881 590 €
Totaux			
<i>Total subventions MESR disponibles (hors AMI et FNAU)</i>	<i>353 614 400 €</i>	<i>350 013 000 €</i>	<i>345 864 949 €</i>
<i>Total titre 7 (toutes actions)</i>	<i>86 984 020 €</i>	<i>86 483 917 €</i>	<i>98 302 295 €</i>
<i>Total subventions MESR disponibles hors titre 7</i>	<i>266 630 380 €</i>	<i>263 529 083 €</i>	<i>247 562 654 €</i>

Source : CNOUS, DGESIP, retraitements mission.

Ce tableau met en évidence une évolution baissière de la subvention accordée au réseau pour son fonctionnement. Après les différents retraitements effectués ci-dessus, la subvention accordée au réseau (y compris investissement, réserve et surgel) a augmenté de 13,4 M€ mais, **la subvention disponible pour le fonctionnement a baissé de 19 M€ sur la période**. Ce montant doit être augmenté d'environ 900 k€, soit la différence entre :

- ◆ un effort de 3,3 M€ réalisé par le réseau pour compenser la hausse du taux du compte d'affectation spéciale « pensions » (CAS pensions), l'impact de cette augmentation n'ayant pas été compensé par une hausse de la subvention ;
- ◆ la baisse de la subvention entre 2012 et 2013 de 2,4 M€ expliquée par le transfert des activités internationales du CNOUS vers Campus France (voir ci-dessus).

En ce qui concerne les investissements, la subvention dédiée a augmenté de 11,3 M€ entre 2011 et 2013 malgré une augmentation de 20 M€ des crédits de construction de logement étudiants décidée par le président de la République, ce qui traduit une baisse pour les autres activités que l'hébergement.

2.3.2. Un opérateur sollicité sur sa trésorerie à hauteur de 35 M€ pour permettre le versement d'un dixième mois de bourse

À la fin de l'année 2011, le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a souhaité verser un dixième mois de bourse en cours d'exercice, malgré l'absence des crédits afférents en loi de finance initiale. Pour mettre en œuvre cette décision, un transfert de crédits a été opéré puisqu'un montant de 35 M€ qui étaient destinés au fonctionnement du réseau des œuvres universitaire a été utilisé pour couvrir une partie du versement d'un dixième mois de bourse. Le CNOUS a décidé de ne pas impacter les CROUS par cette décision et a donc maintenu le versement de l'ensemble des crédits initialement prévus pour le fonctionnement, malgré la réduction de la subvention pour l'exercice en cours. Une partie des 35 M€ a été « remboursée » au CNOUS en 2012 mais 17 M€ doivent encore être versés au CNOUS pour clore cette opération.

Les différentes étapes de cette opération ont entraîné les principaux écarts entre les crédits ouverts et l'exécution.

2.4. Les dépenses ont été maîtrisées sauf pour la masse salariale qui a cru significativement

2.4.1. Le coût des denrées et de la boisson s'est réduit grâce à des travaux visant à optimiser les achats alimentaires

Le réseau a réalisé en 2012 une marge commerciale de 53,4 % du chiffre d'affaires global, en hausse significative depuis 2009 (+3,7 points), comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 3 : Évolution du volume des achats de denrées et de la marge commerciale

	2009 (k€)	2010 (k€)	2011 (k€)	2012 (k€)	Évolution annuelle moyenne sur la période
Denrées-Boissons	94 099	91 464	89 552	91 599	-0,7 %
Marge commerciale	93 067	97 840	103 379	104 880	3,0 %
Marge en % CA	49,7 %	51,7 %	53,6 %	53,4 %	-

Source : CNOUS.

Cette évolution positive s'explique en partie par les travaux récents visant à optimiser les achats alimentaires, objectif fixé dans le contrat d'objectifs 2010-2013. Ces travaux d'optimisation comprennent deux temps.

Dans un premier temps, six groupements de CROUS relativement homogènes en volumes d'achats ont été constitués, permettant ainsi une première étape de mutualisation. Les travaux ont été l'occasion d'œuvrer à différents objectifs : diminution du nombre de références (de 5 000 à 2 000 références), optimisation logistique (par exemple, une réflexion a été menée pour minimiser le nombre de livraisons dans l'année), et amélioration de la fiabilité des états de besoin des différentes structures de production et de vente. Afin de pouvoir tenir compte des spécificités régionales dans la production et la consommation, chacun de ces six groupements interrégionaux a défini les produits dont les achats allaient être mutualisés, les autres produits demeurant achetés « localement ». Le taux de mutualisation est donc variable d'un groupement à l'autre (de 30 à 55 % des achats) mais la moyenne nationale est de 40 %.

Un gain de 1,3 % dans le coût total des achats rapporté au chiffre d'affaires a été réalisé par rapport à la somme des marchés précédents alors que l'indice des prix à la consommation « produits alimentaires et boissons non alcoolisées » de l'Insee augmentait de 2,2 % en 2012. Seul un CROUS a perdu : le CROUS de Toulouse, pour lequel les achats de denrées et de boisson ont augmenté de 3,1 % alors que l'ensemble du regroupement dont il fait partie bénéficiait d'une baisse de 0,4 % des coûts. Ce CROUS venait de renouveler ses marchés d'approvisionnement et avait déjà engagé une démarche d'optimisation de ses approvisionnements dans le cadre d'un schéma directeur approuvé deux ans auparavant.

Les travaux se poursuivent avec l'objectif de mutualiser davantage les achats et les équipes afférentes. Le réseau a recruté en février 2013 un acheteur alimentaire, localisé à Créteil, ce CROUS ayant vocation à devenir le centre de mutualisation pour l'ensemble des CROUS de la fonction achat, ce qui n'exclut pas de confier à certains CROUS la responsabilité nationale de certains achats. Le CNOUS souhaite en effet pouvoir s'appuyer sur les compétences disponibles dans chaque CROUS plutôt que de tout redevelopper au niveau national dans une unique entité. Ce recensement sera réalisé courant 2014 par le CNOUS au regard des performances des acheteurs dans chacun des CROUS, une fois qu'une analyse précise de ce qui peut être mutualisé au niveau national aura été réalisée (l'échelon interrégional ayant vocation à disparaître). Le CNOUS se fixe un objectif de 45-50 % des achats alimentaires au niveau national, quitte à ce qu'il y ait un allotissement local. Les nouveaux marchés seraient passés en 2015.

2.4.2. Les dépenses de personnel ont augmenté plus vite que le chiffre d'affaires

La masse salariale constitue le principal poste de dépense du réseau, puisqu'elle représente 57 % des dépenses de 2012 (hors CNOUS). Ce poste a par ailleurs évolué de manière significative entre 2009 et 2012 (+15 M€), plus rapidement que le chiffre d'affaires, comme le montre le tableau ci-dessous. Cette évolution est principalement due à la revalorisation des statuts des personnels ouvriers, intervenue entre 2008 et 2011 (voir annexe III).² En effet, le nombre d'équivalent temps plein a diminué entre 2009 et 2011, La masse salariale des personnels administratifs reste relativement stable en pourcentage du chiffre d'affaires au cours de la période examinée.

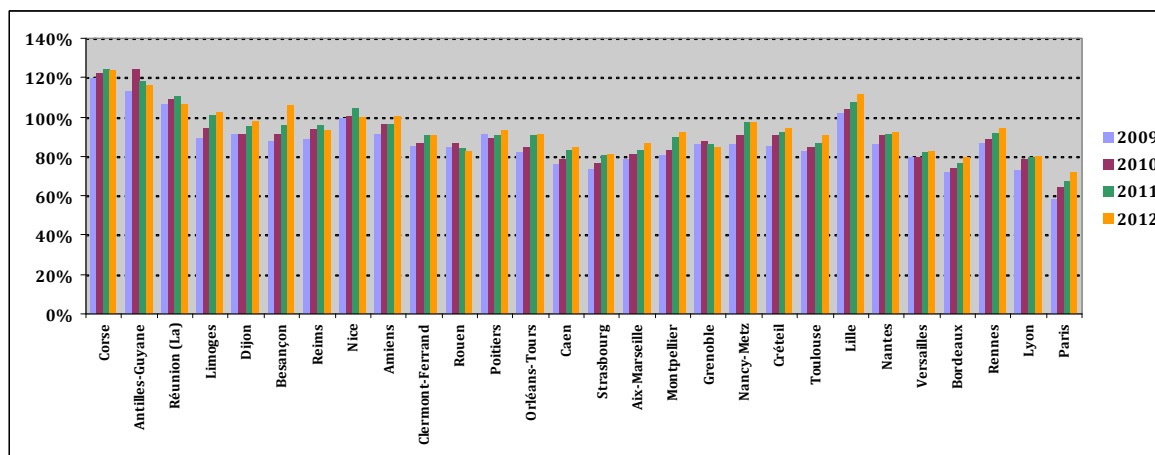
Tableau 4 : Évolution de la masse salariale des CROUS affectée à la restauration

	2009	2010	2011	2012	Évolution annuelle moyenne
Masse salariale PO	152 614 653 €	158 459 581 €	163 421 192 €	166 702 359 €	2,2 %
% du chiffre d'affaires	82 %	84 %	85 %	85 %	
Masse salariale PA	15 088 453 €	16 055 215 €	16 536 657 €	16 379 677 €	2,1 %
% du chiffre d'affaires	8,1 %	8,5 %	8,6 %	8,3 %	
ETP PO	5 132	5 076	4 976	4 842	

Source : CNOUS.

Cette évolution à la hausse entre 2009 et 2012 est généralisée à la quasi-totalité du réseau (26 des 28 CROUS du réseau), comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique 5 : Évolution de la masse salariale des personnels ouvriers affectés à la restauration en pourcentage du chiffre d'affaires



Source : CNOUS.

² La fiabilité d'une analyse distincte des dépenses de personnel ouvrier et de personnel administratif rattachés à la restauration n'apparaît pas affectée par le brouillage de la frontière entre ces deux catégories puisque moins de 191 PO (soit 2,3 % des PO) exercent une fonction de personnel administratif (dont 65 affectés à la restauration).

Annexe IV

Ce graphique met par ailleurs en évidence une corrélation négative entre la taille des CROUS (les CROUS sont placés par ordre croissant de chiffre d'affaires restauration) et la productivité des PO (mesurée comme le rapport entre la masse salariale des PO affectés à la restauration et le chiffre d'affaires de la restauration). Cette corrélation peut s'expliquer par les gains d'échelle et également par une plus grande flexibilité dans la gestion des ressources humaines qui permet de mieux faire face aux aléas de l'activité. Elle invite à poursuivre les efforts d'augmentation du chiffre d'affaires. En moyenne sur l'ensemble des CROUS, un million d'euros de chiffre d'affaires supplémentaire permet de réduire le poids de la masse salariale en pourcentage du chiffre d'affaires d'environ 1,5 %.

Le taux d'absentéisme, qui représente selon les données du bilan social pour l'année 2011 10,31 % (nombre de jours d'absence / nombre de jours de travail théorique, hors congés), est concentré sur les premières échelles : 13,41 % pour l'échelle 3, 9,48 % pour l'échelle 4, 7,77 % pour l'échelle 5.

L'acceptation commune qu'un point d'absentéisme représente un point de masse salariale, soit ici 1,7 M€ pour 2012, ne semble pouvoir être retenue sans analyse approfondie. En effet, les modalités de couverture d'une absence sont diverses comme indiqué en annexe III (recrutement de CDD, réallocation des ressources au sein d'une même unité de gestion ou entre unités de gestion,...). Enfin, il convient de préciser que la principale contrepartie qui devrait être négociée avec les syndicats dans le cadre de la revalorisation des bas salaires est la polyvalence, qui permet de s'adapter aux aléas de l'activité dont l'absence de personnel. Cette contrepartie devrait permettre d'augmenter la productivité en réduisant le recours aux CDD pour faire face aux imprévus et à la saisonnalité.

2.4.3. Les dépenses de viabilisation ont cru plus rapidement que le chiffre d'affaires

La viabilisation (fourniture d'eau, gaz, électricité, chauffage,...) constitue le troisième bloc homogène de dépenses de l'activité restauration avec 16,6 M€ en 2012. Ce poste a augmenté plus vite que le chiffre d'affaires entre 2009 et 2012 comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 5 : Dépenses de viabilisation

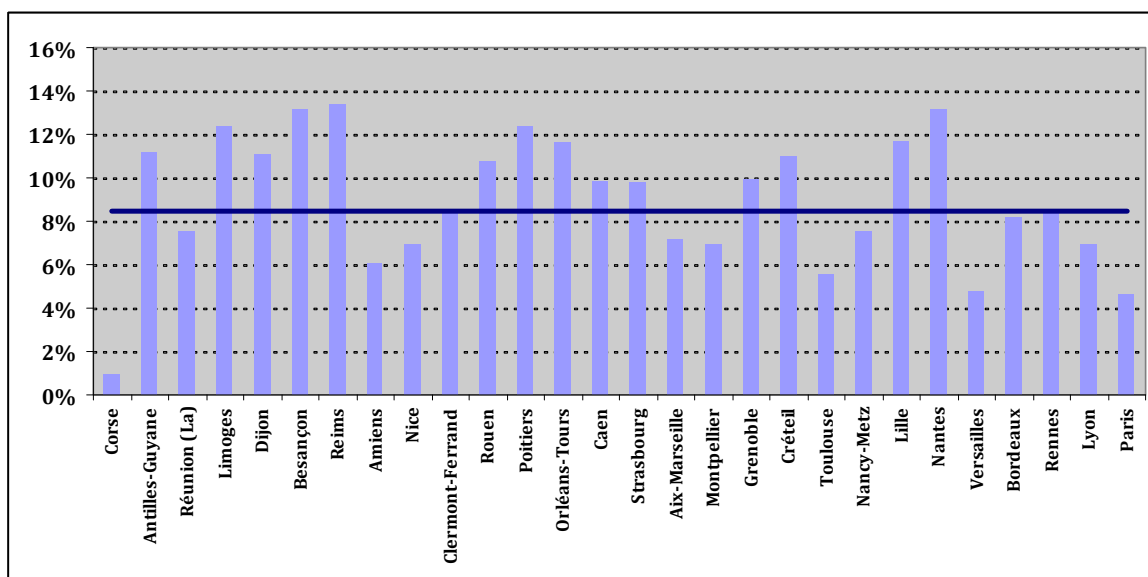
	2009	2010	2011	2012
Viabilisation	15 012 775 €	15 676 187 €	16 118 144 €	16 645 954 €
% du chiffre d'affaires	8,02 %	8,28 %	8,35 %	8,47 %

Source : CNOUS.

Une action spécifique sur ce poste de dépense n'a pas été engagée à ce stade au contraire des achats alimentaires. D'un CROUS à l'autre, il existe une importante hétérogénéité du montant de la dépense comme le montre le graphique ci-dessous. Les CROUS dont la part des dépenses de viabilisation par rapport à chiffre d'affaires restauration est supérieur à 10 % génèrent 2,1 M€ de dépenses de viabilisation de plus que s'ils étaient à la moyenne des CROUS.

Annexe IV

Graphique 6 : Dépenses de viabilisation rapportées au chiffre d'affaire restauration (2012)



Source : CNOUS. La droite est la moyenne nationale pondérée par les chiffres d'affaires de chaque CROUS.

2.4.4. Les frais généraux des CROUS ont diminué en 2010 et 2011 avant de se dégrader en 2012

Les frais généraux directement imputables à l'activité restauration, qui recouvrent les prestations de service (marché d'assurance, téléphonie,...), les fournitures et petits équipements représentent 5 % (soit 16,0 M€) des dépenses totales directes liées à la restauration. Ce poste a diminué en 2010 et 2011 pour revenir en 2012 à un niveau supérieur à celui de 2009. Cette augmentation soudaine s'explique par un certain nombre de dépenses exceptionnelles concentrées sur quelques CROUS : 403 K€ pour la location de préfabriqués par le CROUS de Nantes suite à un incendie, cessions internes au CROUS de Rouen pour 437 K€, acquisition de cartes multiservice par le CROUS de Bordeaux pour 267 K€... Une réduction de ce poste de dépense pour atteindre le niveau de 2011 (7,2 % du chiffre d'affaires) semble donc envisageable, ce qui se traduirait par une économie de 2 M€.

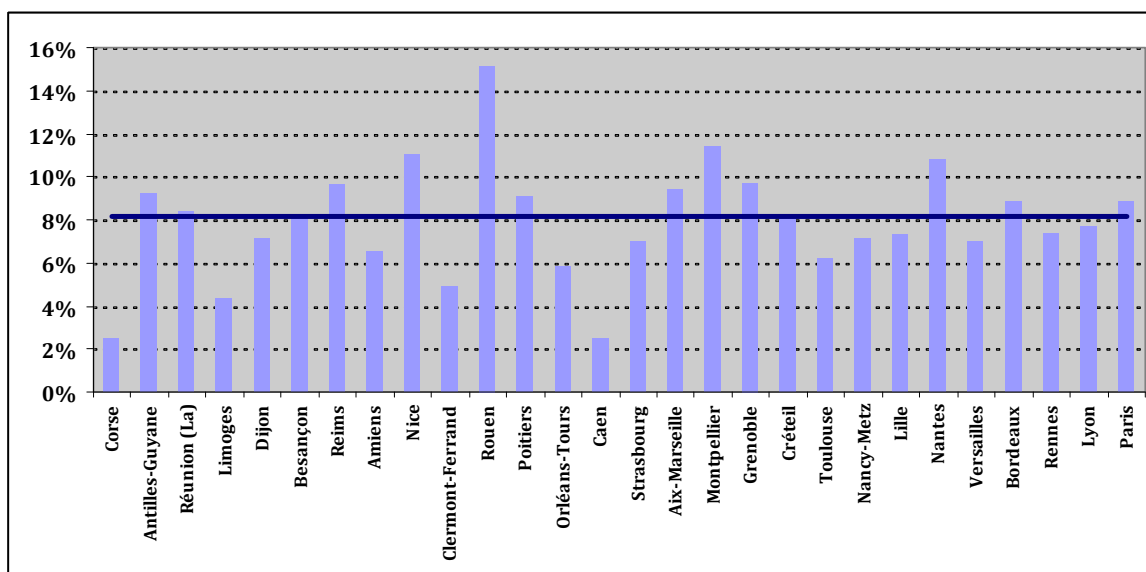
Tableau 6 : Charges de gestion courante restauration hors CNOUS

	2009	2010	2011	2012
Charges de gestion courante	15 034 281 €	13 903 887 €	13 950 508 €	16 002 341 €
% du chiffre d'affaires	8,03 %	7,34 %	7,23 %	8,14 %

Source : CNOUS.

Annexe IV

Graphique 7 : Charges de gestion courante restauration rapportées au chiffre d'affaire (2012)



Source : CNOUS. La droite est la moyenne nationale pondérée par les chiffres d'affaires de chaque CROUS.

Le CROUS bénéficie également de produits de gestion courante, dont l'essentiel est l'inscription au compte 7588 de la subrogation au bénéfice des CROUS des indemnités journalières dues aux salariés par leurs caisses d'assurance maladie (voir tableau ci-dessous). En contrepartie de la subrogation, les CROUS s'engagent à assurer à leurs agents le maintien de leurs salaires pendant les périodes de maladie.

Tableau 7 : Ventilation des produits de gestion courante de l'année 2012

Compte	Montant 2012	Commentaires
7511	2 353 €	Redevances pour licences
752	13 607 €	Loyers payés par les personnels des CROUS qui occupent des logements de fonction
7583	48 521 €	Annulation de mandats de l'exercice antérieur
7588	1 424 636 €	Autres (principalement subrogation* et divers)
Total	1 489 117 €	-

Source : CNOUS.

Les produits de gestion courante ont fortement cru entre 2009 et 2012 (voir tableau ci-dessous) du fait de la mise en place progressive de la subrogation des indemnités journalières dues aux salariés par leurs caisses d'assurance maladie. En effet, celle-ci a été mise en place dans l'ensemble des établissements du réseau des œuvres dès le mois d'avril 2010. Le dispositif qui ne s'appliquait dans un premier temps que sur le plein traitement a été étendu au demi-traitement à partir du 1er juin 2011. Depuis 2013, les CROUS n'établissent plus de titre de recettes mais une réduction de dépenses (ordre de reversement). Il n'est pas apparu nécessaire à la mission de retraiter cette donnée dès lors que cette nouvelle méthode s'applique au-delà de la période d'analyse rétrospective.

Tableau 8 : Produits de gestion courante restauration hors CNOUS

	2009	2010	2011	2012
Produit de gestion courante	214 691 €	625 666 €	760 288 €	1 489 117 €
% du chiffre d'affaires	0,11 %	0,33 %	0,39 %	0,76 %

Source : CNOUS.

2.5. L'insuffisance brute d'exploitation avant coûts complets

Comme indiqué au 2.1, la mission a calculé l'excédent brut d'exploitation (EBE) hors subvention afin de mesurer le besoin de financement par subvention de fonctionnement.

L'activité restauration est fortement consommatrice de cash puisqu'elle dégage une insuffisance d'exploitation de 132,0 M€ en 2012, en hausse de 6,3 M€ depuis 2009. L'exploitation reste stable en points de chiffre d'affaires : 67,2 % en 2009 et en 2012.

Le Tableau 9 ci-dessous présentant les principaux soldes intermédiaires de gestion met en évidence que cette dégradation est en grande partie liée à l'augmentation significative des charges de personnel qui ne sont pas compensées par l'augmentation de la valeur ajoutée.

Tableau 9 : Évolution de l'insuffisance d'exploitation de l'activité restauration des CROUS

	2009 (K€)	2010 (K€)	2011 (K€)	2012 (K€)	Taux de croissance annuelle moyen
CA Principal Étudiant	146 823	144 281	143 893	147 714	0,2%
CA Principal Non étudiant	28 429	31 506	33 761	34 173	4,7%
CA Principal Exceptionnel	8 217	10 961	10 996	11 227	8,1%
Autres recettes	3 698	2 556	4 281	3 365	-2,3%
CA Global	187 166	189 304	192 931	196 479	1,2%
Denrées-boissons	94 099	91 464	89 552	91 599	-0,7%
Marge commerciale	93 067	97 840	103 379	104 880	3,0%
<i>Taux de marge commerciale</i>	<i>49,7%</i>	<i>51,7%</i>	<i>53,6%</i>	<i>53,4%</i>	
Viabilisation	15 013	15 676	16 118	16 646	2,6%
Entretien-équipement	15 245	14 970	15 268	17 139	3,0%
Produit gestion courante	215	626	760	1 489	62,2%
Charges de gestion courante	15 034	13 904	13 951	16 002	1,6%
Valeur ajoutée	47 990	53 916	58 803	56 583	4,2%
<i>En % du CA global</i>	<i>25,6%</i>	<i>28,5%</i>	<i>30,5%</i>	<i>28,8%</i>	
Masse salariale PO	152 615	158 460	163 421	166 702	2,2%
Masse salariale PA	15 088	16 055	16 537	16 380	2,1%
Restauration agréée	4 822	4 855	4 472	4 314	-2,7%
Impôts et taxes	1 205	1 291	1 222	1 232	0,6%
Excédent brut d'exploitation	-125 740	-126 744	-126 849	-132 045	1,2%
<i>En % du CA global</i>	<i>-67,2%</i>	<i>-67,0%</i>	<i>-65,7%</i>	<i>-67,2%</i>	

Source : CNOUS.

2.6. Les coûts complets

Grâce à la démarche visant à construire une comptabilité analytique par activité, il est possible d'affecter une quote-part des dépenses indirectes (services centraux des CROUS, charges du CNOUS) sur l'activité restauration. Quatre principaux postes de dépenses viennent ainsi dégrader l'insuffisance brute d'exploitation :

- ♦ les services centraux des CROUS dégradent l'insuffisance brute d'exploitation à hauteur de 13,6 M€, qui se décomposent en une part de la masse salariale des personnels administratifs des CROUS (11,5 M€), une part de la masse salariale des personnels ouvriers affectés aux services centraux (1 M€), et des dépenses de fonctionnement (1,2 M€) ;

Annexe IV

- ◆ la masse salariale du CNOUS imputable à la restauration atteint 2,2 M€. Elle recouvre à la fois la ventilation des directeurs de CROUS et la ventilation des personnels du CNOUS. Ce montant correspond à 22 % de la masse salariale du CNOUS (hors pensions civiles) ;
- ◆ les pensions civiles des personnels administratifs du réseau dégradent les résultats de l'activité restauration à hauteur de 13,0 M€ ;
- ◆ la restauration agréée conventionnée par le CNOUS (392 k€) (la restauration agréée conventionnée par les CROUS est intégrée à l'EBE avant coûts complets pour un montant de 4,3 M€) : il s'agit des subventions versées aux restaurants agréés déjà présentées en annexe I.

Tableau 10 : Exploitation après coûts complets

	2012 (M€)
EBE avant coûts complets	- 132 045 498 €
(-) Masse salariale PO	977 144 €
(-) Masse salariale PA	11 472 894 €
(-) Pensions civiles	12 986 752 €
(-) Masse salariale CNOUS	2 222 574 €
(-) Restauration agréée Cnous	392 455 €
(-) Dépenses de fonctionnement	1 196 568 €
EBE à coûts complets	- 161 293 886 €

Source : CNOUS.

Après imputation de ces différentes charges indirectes, l'insuffisance brute d'exploitation atteint 161,3 M€ en 2012. **Ce résultat diffère de celui du CNOUS³, en raison d'une différence d'approche méthodologique quant à la prise en compte des amortissements sur ressources propres** des investissements passés (voir ci-dessous).

2.7. Le niveau des investissements a baissé fortement, réduisant ainsi la capacité à contenir les dépenses de viabilisation et à diminuer la masse salariale

Le CNOUS participe au financement des projets d'investissement du réseau grâce à la répartition d'une subvention d'investissement que lui accorde le MESR. Les autres sources de financement incluent notamment les contrats de projet État-Région (CPER) et les conventions de financement passées entre les CROUS et leurs partenaires locaux. Le CNOUS n'accorde pas une enveloppe globale à chacun des CROUS mais finance sur projet (cf. annexe II sur la répartition des moyens et sur le dialogue de gestion). En cours d'année, la programmation ainsi arrêtée est actualisée chaque trimestre pour tenir compte de l'avancement réel des opérations et opérer, le cas échéant, le repêchage de projets inscrits en liste complémentaire et donc non financés.

En comptabilité, les subventions d'investissement des CROUS versées sur crédits du MESR ne sont pas intégrées dans le budget du CNOUS mais directement dans le budget des CROUS, quand bien même les versements aux CROUS transitent par le CNOUS. Ce dernier assure un suivi des opérations. La subvention pour charge de service public (SCSP), subvention par nature globale, est destinée à couvrir indistinctement les dépenses de personnel, de fonctionnement ou des investissements. En revanche, la SCSP ne peut plus comprendre de part fléchée sur des investissements. Le fléchage sur des opérations d'investissement se fait par le recours à une subvention de titre 7 (dotations en fonds propres).

³ Dans le document « Restauration, note sur les perspectives sous tension financière », daté du 17 juin 2013, le besoin de financement de l'activité restauration pour 2012 est de 168,7 M€.

Annexe IV

Tableau 11 : Évolution des investissements de l'activité restauration (hors CNOUS)

	2009	2010	2011	2012
Ressources propres	6 101 885 €	5 219 400 €	2 024 500 €	2 754 422 €
CNOUS (MESR)	24 311 758 €	17 505 407 €	14 453 255 €	11 171 810 €
Autres	23 834 648 €	19 444 575 €	33 038 633 €	12 325 038 €
<i>Total</i>	<i>54 248 292 €</i>	<i>42 169 382 €</i>	<i>49 516 388 €</i>	<i>26 251 270 €</i>

Source : CNOUS.

Le tableau ci-dessus met en évidence une réduction significative des investissements réalisés par les CROUS (-52 % en trois ans). Les subventions dédiées, en particulier en provenance du MESR ont également fortement diminué (-11,5 M€). Cette baisse des investissements s'explique notamment par un changement dans la méthode d'octroi par le CNOUS des subventions d'investissement : la contractualisation a entraîné un financement au cas par cas des investissements et non l'octroi d'une enveloppe globale à chaque CROUS.

Les conséquences de cette forte baisse des investissements sur l'attractivité ou sur la performance des sites de production (en termes de viabilisation mais aussi de masse salariale) doivent être examinées.

Encadré 2 : L'impact de la rénovation du restaurant universitaire du Mirail à Toulouse

L'exemple de la rénovation du restaurant universitaire du Mirail à Toulouse, engagée fin 2012, montre pourtant ce qu'une telle opération peut apporter à la fréquentation. Le restaurant originel, ouvert en 1973 et d'une capacité de 1 500 places, comportait une grande cafétéria au rez-de-chaussée et trois formules de restauration aux étages supérieurs, traditionnelle, rapide et « cuisine du monde », chacune étant proposée dans une salle indépendante.

La rénovation a été réalisée durant les vacances d'hiver 2012. Elle a consisté à réaménager les espaces, le rez-de-chaussée accueillant une cafétéria réorganisée, le premier étage proposant deux salles comprenant quatre stands spécifiques et un « scramble » central pour entrées et desserts, le second étant désormais dédié aux personnels d'une part et à la restauration exceptionnelle, d'autre part, le tout proposant toujours 1 500 places.

Même si cette réorganisation des lieux, procurant au public une luminosité améliorée et une architecture plus fonctionnelle, a eu une incidence positive, d'autres facteurs contribuent à expliquer le succès rencontré : les espaces ont été conçus en phase avec les modes de restauration actuels (stands variés, autonomie et choix pour l'utilisateur) et les prestations ont été accrues et mieux mises en valeur, au prix d'un gros travail préalable de formation des personnels du restaurant.

Les chiffres de fréquentation communiqués par le directeur du CROUS témoignent amplement de la réussite à laquelle peut aboutir un restaurant universitaire repensé dans tous ses aspects.

Tableau 12 : Évolution du chiffre d'affaires du restaurant du Mirail après rénovation

	Chiffre d'affaires du 1er janvier au 31 mai 2012	Chiffre d'affaires du 1er janvier au 31 mai 2013	Progression
Chiffre d'affaires étudiant	268 353,70 €	373 407,90 €	39,15 %
Chiffre d'affaires personnels *	16 925,32 €	86 511,45 €	411,14 %
Chiffre d'affaires restauration exceptionnelle	16 311,98 €	35 571,28 €	118,07 %
Chiffre d'affaires total	301 591,00 €	495 490,63 €	64,29 %

Source : CROUS Toulouse.

* La progression très importante de la restauration pour les personnels tient aussi au fait qu'elle était auparavant concédée à un exploitant privé et se tenait hors campus.

Les travaux de rénovation ont coûté environ 14 M€, assumés à hauteur de 4,5 M€ par l'État sur subvention d'investissement, 6 M€ par le Conseil régional, 3 M€ par le conseil général et 400 k€ par le CNOUS. Il est encore trop tôt pour déterminer précisément l'impact sur les dépenses, mais les équipements sont moins coûteux en personnel tout en permettant d'absorber plus facilement des hausses significatives de fréquentation.

Par ailleurs, il ressort du Tableau 11 ci-dessus que **des investissements de l'activité restauration ont été au cours des exercices passés financés en partie sur ressources propres**. Cela se retrouve dans les documents de suivi de gestion où il apparaît que des amortissements ne sont pas neutralisés totalement par la reprise de quotes-parts de subvention d'investissement. Or l'activité restauration ne dégage pas d'excédent brut d'exploitation hors subvention de fonctionnement et donc soit les excédents bruts d'exploitation dégagés par les autres activités ont permis le financement d'investissements de la branche restauration, soit la subvention de fonctionnement a financé des investissements.

La méthode retenue par la mission pour évaluer le besoin de subvention de fonctionnement empêche le financement des amortissements sur ressources propres.

En effet, après subvention de fonctionnement, l'activité restauration ne dégagera pas d'excédent permettant d'absorber ces amortissements. Par ailleurs, si la logique de la comptabilité analytique est poussée à son extrême, le financement des investissements de la restauration par les excédents bruts d'exploitation des autres activités ne saurait être accepté.

Annexe IV

Il conviendra de tirer les conséquences de l'application de cette méthode permettant d'évaluer la subvention de fonctionnement, sur le montant de la subvention d'investissement et sur les subventions accordées aux autres activités (hébergement ou non marchand).

La mission recommande par ailleurs qu'une évaluation des amortissements sur ressources propres soit réalisée et qu'une absorption adéquate de ces charges comptables soit trouvée.

ANNEXE V

Perspectives et propositions

SOMMAIRE

1. DONNER PLUS DE LISIBILITÉ À L'ACTION 2 « AIDES INDIRECTES » DU PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE »	1
1.1. Au niveau des objectifs et indicateurs de performance	1
1.2. Au niveau de l'action 2 « aides indirectes »	1
1.3. Au niveau de l'opérateur	1
2. POUR ATTEINDRE LA RÉDUCTION DE SUBVENTION FIGURANT DANS LE TRIENNAL, LA MISSION ÉVALUE LE BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ACTIVITÉ RESTAURATION SUR 2013, 2014 ET 2015	2
3. ÉLARGIR LA RECHERCHE DE RESSOURCES PROPRES À L'ACTIVITÉ HÉBERGEMENT	2
3.1. Les marges de manœuvre sur le complément loyer et les charges	2
3.2. Les marges de progrès sur le taux d'occupation des chambres pendant l'été	3
4. UN INDISPENSABLE RENFORCEMENT DES RELATIONS AVEC LES UNIVERSITÉS POUR RÉGULER LES FLUX ÉTUDIANTS ET ÉLARGIR LA PAUSE MÉRIDIENNE	4
4.1. Prévoir une place effective des CROUS dans les futurs contrats de site et faire assumer à l'État son rôle de régulateur	4
4.2. Les rythmes universitaires, au-delà des conséquences sur le niveau d'activité de l'activité de restauration, sont un enjeu important pour les conditions de vie et de travail des étudiants, notamment au niveau licence	6
5. LA QUALITÉ NUTRITIONNELLE ET LA SENSIBILISATION DES ÉTUDIANTS	8
6. LES RECETTES PEUVENT ÊTRE ACCRUES PAR UNE ACTION RÉSOLUE SUR LES TARIFS ÉTUDIANTS ET NON ÉTUDIANTS ET PAR UN RENFORCEMENT DU RÔLE CENTRAL DU RÉSEAU EN MATIÈRE DE RESTAURATION UNIVERSITAIRE	9
6.1. L'augmentation des tarifs étudiants et non étudiants	9
6.1.1. <i>Modifier la date de changement de tarif pour que celui-ci s'applique au 1^{er} janvier</i>	9
6.1.2. <i>L'augmentation du prix du ticket de restauration universitaire est le principal levier pour réaliser la réduction de subvention</i>	9
6.1.3. <i>Permettre à chacun des CROUS de fixer le tarif du ticket universitaire serait dans la continuité des pratiques concernant les autres tarifs</i>	11
6.1.4. <i>La modulation sur critères sociaux permettrait de renforcer la dimension social de la mission de restauration universitaire, mais au détriment de sa dimension de santé publique si un objectif de stabilité des recettes était fixé</i>	12
6.1.5. <i>Une hausse des tarifs des prestations au public non étudiant est nécessaire, indépendamment de la réduction de la subvention</i>	13
6.2. Instaurer un droit d'accès aux œuvres universitaires et scolaires	13
6.3. Un renforcement du rôle central du réseau en matière de restauration universitaire permettrait d'augmenter la fréquentation	14
6.3.1. <i>Accroître la notoriété de la marque « CROUS »</i>	14

6.3.2.	<i>Nouer des partenariats locaux.....</i>	15
6.3.3.	<i>Proposer aux familles des étudiants primo accédants à un logement étudiant d'abonder la carte en tickets CROUS.....</i>	16
6.3.4.	<i>Poursuivre le développement des nouveaux concepts de restauration et de l'offre de services.....</i>	17
6.4.	Hypothèses retenues dans le modèle de prévision concernant les recettes	19
7.	UNE RÉDUCTION DU POIDS DES DÉPENSES EST POSSIBLE NOTAMMENT PAR UNE FLEXIBILISATION DES STATUTS DU PERSONNEL, DES GAINS DE MUTUALISATION ET UN AJUSTEMENT DE L'OFFRE DE RESTAURATION.....	20
7.1.	Les efforts de rationalisation des achats alimentaires doivent être poursuivis pour atténuer la hausse des prix à 2 % par an.....	20
7.2.	Introduire une réelle polyvalence dans les métiers assurés par les personnels ouvriers	21
7.3.	Étendre les travaux sur la mutualisation des achats.....	21
7.4.	Mieux faire correspondre l'offre de service avec la demande lorsqu'elle est faible	22
7.4.1.	<i>Fermer les structures non performantes et prendre en compte la situation des personnels dans les sites délocalisés.....</i>	22
7.4.2.	<i>Un examen au cas par cas des ouvertures le soir et le week-end</i>	22
8.	LES INVESTISSEMENTS DOIVENT ÊTRE PRÉSERVÉS VOIRE ACCÉLÉRÉS POUR RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DU RÉSEAU.....	24
9.	SYNTHÈSE FINANCIÈRE : LES OBJECTIFS DU TRIENNAL NE PEUVENT ÊTRE ATTEINTS QUE GRÂCE À DES MESURES TARIFAIRES SIGNIFICATIVES.....	24
10.	LES RÉFORMES DE STRUCTURE	29
10.1.	Le transfert aux régions	29
10.2.	Le transfert à des exploitants privés.....	30
11.	SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS.....	31

1. Donner plus de lisibilité à l'action 2 « aides indirectes » du programme 231 « vie étudiante »

Le programme 231 manque de lisibilité au niveau des objectifs et indicateurs de performance de l'action 2 « aides indirectes » et de l'opérateur, le réseau des œuvres universitaires et scolaires. Il est impossible de déterminer le soutien de l'État à la restauration universitaire.

1.1. Au niveau des objectifs et indicateurs de performance

L'objectif 2 « améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants en optimisant les coûts » comprend un indicateur de performance dont l'analyse est erronée. L'indicateur 2.3 « taux de couverture des dépenses d'hébergement et des restauration par des ressources propres » s'appuie sur le chiffre d'affaires des deux activités dont le périmètre n'est pas identique. Les aides de l'État au logement (ALS et APL) qui relèvent du programme 109 sont perçues directement par les CROUS et sont intégrées dans le chiffre d'affaires de l'hébergement. Elles représentent plus de 30 % du numérateur retenu pour l'évaluation de l'indicateur.

L'analyse du PAP et du RAP doit rattacher l'indicateur de performance au périmètre des ressources propres, hors aides de l'État, quelle que soit leur provenance. Sinon, il tend à accréditer l'idée que l'hébergement s'autofinance et que la restauration est déficitaire alors que les deux activités sont déficitaires.

Proposition n° 1 : Dans l'analyse du PAP et du RAP, retenir les ressources propres, hors aides de l'État quelles qu'elles soient, pour l'évaluation de l'indicateur de performance 2.3 « taux de couverture des dépenses d'hébergement et de restauration par des ressources propres ».

1.2. Au niveau de l'action 2 « aides indirectes »

Les dépenses du programme 231 sont globalisées pour l'hébergement et la restauration. L'objectif du triennal est une réduction de la subvention sur la restauration universitaire, subvention qu'il n'est pas possible de déterminer dans le PAP. Pour cela il faudrait que les activités d'hébergement et de restauration fassent l'objet de deux actions séparées : « aide indirecte hébergement » et « aide indirecte restauration » ce qui n'est pas le cas.

Proposition n° 2 : L'objectif de réduction de subvention du triennal devrait porter, en toute logique, sur l'ensemble des aides indirectes. Il permettrait d'atteindre l'objectif avec moins de difficultés et en exploitant les synergies entre hébergement et restauration.

1.3. Au niveau de l'opérateur

Le PAP manque d'informations consolidées sur les produits au niveau de l'action 2 « aides indirectes ». Les subventions de l'État ne sont pas présentées par action. En dépenses, l'analyse de la masse salariale des personnels administratifs est donnée en pourcentage pour l'action 2 globalement, elle est donnée en euros et par activité au sein de l'action 2 pour les personnels ouvriers.

Proposition n° 3 : Améliorer au niveau de l'opérateur la lisibilité des informations budgétaires par action et par activité, notamment en distinguant les résultats des activités hébergement et restauration sur la base des analyses à coûts complets du CNOUS.

2. Pour atteindre la réduction de subvention figurant dans le triennal, la mission évalue le besoin de financement de l'activité restauration sur 2013, 2014 et 2015

La lettre du premier ministre en date du 31 juillet 2012 à la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche précisant les autorisations de dépenses pour 2013-2015 (lettre de cadrage pour le budget pluriannuel) demande une réduction de la subvention accordée à la restauration universitaire : « *au-delà, une réforme de la restauration étudiante permettra de générer une économie de 17,5 M€ en 2014 et 25 M€ en 2015* ». Aucune mesure précise n'accompagne ce cadrage budgétaire. Par ailleurs, il n'est pas précisé à partir de quel chiffre est calculée la réduction : une éventuelle meilleure performance des autres activités du réseau des œuvres universitaire contribuerait à réduire la subvention qui lui est accordée. Au demeurant, le développement du parc de logements devrait contribuer à ce que l'activité hébergement dégage de meilleurs résultats. S'appuyant sur ces remarques et constats, la mission retient l'approche suivante :

- ◆ elle concentre son analyse sur la **réduction du besoin de financement de l'activité restauration (besoin apprécié à coûts complets)**, reprenant ainsi l'approche retenue par le CNOUS dans ses prévisions internes de plan d'affaires pour 2014 ;
- ◆ la mission portant uniquement sur la restauration, **les possibilités de compensation de la réduction de la subvention par une meilleure performance des autres activités du réseau ne sont pas examinées ici** ;
- ◆ **la réduction est calculée par rapport au besoin de financement de 2012**, l'année 2013 n'étant pas achevée (le besoin de financement de 2013 n'est donc pas normatif) et la dotation au réseau des œuvres universitaires étant stable en 2013.

Deux scénarios seront étudiés par la mission.

Tableau 1 : Scénarios de réduction du besoin de financement par rapport à 2012

	2014	2015
Scénario 1	-10 M€	-17,5 M€
Scénario 2	-17,5 M€	-25 M€

Source : Mission IGF-IGAENR.

3. Élargir la recherche de ressources propres à l'activité hébergement

Comme indiqué ci-dessus, la trajectoire du triennal porte sur la réduction de la subvention de la restauration universitaire dont on a vu qu'il était impossible de l'identifier dans l'action 2 « aides indirectes » qui globalise les deux activités, hébergement et restauration.

La recherche de ressources propres supplémentaires pourrait porter également sur l'hébergement, sur des axes sur lesquels les CROUS ont des marges de manœuvre qui n'ont pas d'incidence sur la dépense publique des aides au logement : le complément loyer et dans certains cas les charges, ainsi que le taux d'occupation des chambres louées aux étudiants dix mois sur douze.

3.1. Les marges de manœuvre sur le complément loyer et les charges

Les CROUS gèrent trois types de logement :

- ◆ les chambres traditionnelles de 9 m² avec lavabo et sanitaires collectifs qui n'ont pas été encore rénovées, sur le principe d'une location sur 10 mois qui correspond à la

Annexe V

durée de l'année universitaire. Le loyer est fixé par le CROUS. Il est forfaitaire, toutes charges comprises. L'aide au logement (ALS) est de 56 € pour un étudiant boursier ;

- ◆ les chambres traditionnelles de 9 m² qui ont été rénovées sont louées également sur 10 mois. Elles bénéficient de tout le confort, cabine tri-fonctions (sanitaires individuels), avec selon les cas, une kitchenette ou une cuisine collective. Le loyer est fixé par le CROUS. Il est forfaitaire, toutes charges comprises. L'aide au logement (ALS) est toujours forfaitaire mais elle est plus élevée, 115 € pour un étudiant boursier ;
- ◆ les résidences conventionnées composées de studios, T1, T2. La surface d'un studio est de 18 m² en moyenne. Le loyer est strictement encadré par les textes. Le CROUS fixe librement le montant du complément loyer (le mobilier) et les charges sont forfaitaires ou au réel selon les cas. L'aide au logement varie en fonction du montant du loyer encadré.

Encadré 1 : Le complément loyer au CROUS de Toulouse

Au CROUS de Toulouse, un étudiant paie un loyer résiduel de 80 € à 95 € pour une chambre non rénovée, de 110 à 115 € pour une chambre rénovée, et de 130 à 135 € pour un studio de 18 m², complément de loyer et charges comprises.

Il n'y a pas de marge de manœuvre sur les loyers au risque de diminuer encore le différentiel entre une chambre de 9 m² rénovée dont le CROUS a fixé le loyer, et un studio de 18m², dont le loyer est encadré, et qui est actuellement de 20 € seulement.

La seule marge de manœuvre porte donc sur le complément loyer, de 10 € par mois depuis plusieurs années et éventuellement les charges. Une augmentation du complément loyer de 3 € par exemple augmenterait le loyer résiduel à la charge de l'étudiant d'autant, soit 133 à 138 €. Ce loyer resterait très social et serait plus équitable comparé à celui d'une chambre de 9m². Cette augmentation n'aurait par ailleurs aucune incidence sur la dépense publique puisque l'aide au logement ne porte ni sur le complément loyer, ni sur les charges.

3.2. Les marges de progrès sur le taux d'occupation des chambres pendant l'été

Les chambres libérées par les étudiants pendant les deux mois d'été peuvent être louées à des passagers à des tarifs spécifiques à la nuit, à la semaine, etc. : jeunes individuels sur des emplois saisonniers, groupes de jeunes, groupes linguistiques, universités d'été, etc. Cette fréquentation saisonnière qui n'est pas éligible aux aides au logement, permet d'augmenter le taux d'occupation et le chiffre d'affaires. Les CROUS exploitent à des degrés divers ce potentiel.

L'évolution du parc de chambres rénovées, 45 000 fin 2012, offre des marges de progrès sur les hébergements d'été. Le CNOUS qui a une expertise reconnue en matière d'accueil international¹ pourrait utilement venir en appui aux CROUS pour développer l'accueil de groupes dans les structures du réseau pendant la période d'été.

Proposition n° 4 : Développer la recherche de ressources propres supplémentaires en l'étendant à l'activité hébergement, en étudiant les possibilités offertes par les postes qui n'ont pas d'incidence sur les aides au logement : complément loyer, charges, et en optimisant, avec l'appui du CNOUS qui a une expertise reconnue en matière d'accueil, le taux d'occupation des chambres, notamment celles qui sont rénovées (45 000 fin 2012).

¹ Mission confiée à l'EPIC Campus France créé par décret du 30 décembre 2011.

4. Un indispensable renforcement des relations avec les universités pour réguler les flux étudiants et élargir la pause méridienne

On a déjà pu mesurer que les dispositions de l'article 19 du décret de 1987, prévoyant des réunions annuelles entre directeurs de CROUS et présidents d'université étaient, de fait, inopérantes. Pourtant, une relation suivie et, surtout, concrétisée par des résultats opérationnels avec les universités représente un enjeu majeur pour les CROUS.

4.1. Prévoir une place effective des CROUS dans les futurs contrats de site et faire assumer à l'État son rôle de régulateur

Le rapport de 2010 avait déjà conclu à la notoire insuffisance de l'association des CROUS aux processus de décision affectant l'avenir des sites universitaires et avait émis diverses recommandations tendant à mieux intégrer les CROUS dans les instances de gouvernance locales et à conférer une valeur contraignante à leurs avis, dès lors qu'était en cause une décision portant sur la restauration universitaire.

Le code de l'éducation, dans sa version actuelle, ne prévoit pas expressément une représentation des CROUS dans les instances des universités : en dehors des sièges revenant aux représentants des collèges de personnels et d'étudiants, les sièges restant à pourvoir le sont par des personnalités extérieures, proposées par le président. Pour les conseils des études et de la vie étudiante (CEVU), le choix des personnalités extérieures est libre, dans le respect des dispositions de l'article L719-3.

Une présence des CROUS, en particulier dans les CEVU, paraîtrait d'autant plus indiquée que les attributions de ces conseils, définies dans l'actuel article L712-6 du code de l'éducation, portent, entre autres, sur l'émission d'avis sur des « *mesures de nature à [...] améliorer les conditions de vie et de travail, notamment les mesures relatives [...] aux œuvres universitaires et scolaires [...]* ». Ces dispositions paraissent surprenantes : elles autoriseraient un CEVU puis un conseil d'administration d'université à délibérer sur des mesures d'organisation du service que les CROUS, en leur qualité d'établissements publics autonomes, sont seuls aptes à régler. Le bon sens voudrait que les CROUS soient parties prenantes à des débats portant sur le domaine ainsi énoncé, au cœur des missions qu'ils portent. Pour autant, aucune disposition ne l'impose².

Néanmoins, le cadre juridique existant a permis dans nombre de cas, et malgré l'absence de caractère impératif de ces désignations, la nomination de représentants des CROUS dans les conseils des établissements, en règle générale dans les CEVU³.

² Le texte ayant donné lieu à ces commentaires est le projet de loi issu du conseil des ministres. La loi désormais promulguée insère dans l'article L712-6 du code de l'éducation une disposition qui prévoit la participation du directeur du CROUS ou de son représentant à la commission de la formation et de la vie universitaire du conseil académique. Il n'y aura donc qu'une voix consultative.

³ A titre d'exemple, la responsable du site de Ranguel pour le CROUS de Toulouse siège au CEVU de l'université Paul Sabatier.

Annexe V

Un bilan positif a été dressé de cette présence des CROUS dans les CEVU, dans le récent rapport⁴ du sénat sur l'autonomie des universités depuis la loi LRU. Les rapporteurs se sont félicités d'avoir constaté une « *réelle symbiose entre le Centre national des œuvres universitaires et scolaires et les CEVU, le directeur du CROUS ou son représentant étant en général présent lors des réunions du CEVU des universités concernées. Le directeur du CROUS a ainsi fait état de collaborations durables prometteuses entre les CROUS et les universités dans la gestion du fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes (FSDIE), la mutualisation des moyens humains en matière sociale (assistantes sociales de la médecine préventive universitaire et des CROUS), les activités culturelles et sportives, l'hébergement international, la restauration...* ».

Pour la mission, **le caractère positif de ce bilan doit être relativisé**. Comme celle qui avait déjà travaillé sur la restauration universitaire en 2010, elle n'a pu que constater que les contraintes des CROUS sur des sujets de première importance pour eux mais aussi pour les étudiants, comme la question des rythmes universitaires, étaient trop ignorées des universités.

Ce constat n'est d'ailleurs pas contradictoire avec le rapport du sénat : les collaborations positives dont il est fait état portent avant tout sur des mesures techniques et organisationnelles que la complémentarité des missions exercées par les universités et les CROUS autorise et surtout justifie pleinement, par exemple en matière de gestion du fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes (FSDIE) ou de mutualisation des interventions des personnels sociaux et il est bien normal que le directeur du CROUS s'en félicite.

Une simple représentation des CROUS dans ces conseils apparaît donc comme nécessaire ; elle n'est nullement suffisante pour garantir que leurs intérêts soient préservés, en particulier lors de la prise de décisions engageant l'avenir d'un site à terme.

Le projet de loi ESR, en discussion devant le parlement pendant les travaux de la mission, comporte plusieurs dispositions nouvelles relatives aux conseils, tant des établissements eux-mêmes que, dans la section consacrée au regroupement et à la coopération entre établissements. Les modalités de pourvoi des sièges dans ces conseils seront identiques à celles qui prévalent à l'heure actuelle et qui ont été décrites plus haut.

On peut donc raisonnablement estimer que la situation ne variera guère concernant la présence des CROUS dans ces conseils reconfigurés : leurs représentants disposeront vraisemblablement de sièges dans les conseils académiques, auxquels les attributions jusqu'ici exercées par les CEVU seront transférées, avec cette différence que les conseils académiques disposeront de compétences décisionnelles propres, contrairement à la situation actuelle où seuls les conseils d'administration exercent un pouvoir de décision.

Il faudra donc s'en remettre à la sagesse des universités pour qu'elles veillent à réserver une représentation des CROUS dans ces instances. La mission estime qu'il serait opportun que ce soit le cas dans les conseils académiques institués au niveau des communautés d'établissements, ou, dans le cas d'un site fusionné, de celui de l'établissement résultant de la fusion.

Si cette représentation revêt un caractère nécessaire, elle ne suffit pas par elle-même à assurer, comme on l'a vu, que les sujétions particulières auxquelles sont exposés les CROUS seront considérées à leur juste mesure par les universités, dans leurs instances décisionnelles.

La mission préconise que l'État intervienne dans les choix faits au niveau local dès lors qu'ils ont une incidence potentielle sur les conditions de vie des étudiants et assume la position de régulateur qui doit être la sienne.

⁴ Rapport n° 446 de la session ordinaire 2012-13, présenté en séance publique le 11 juin 2013.

Annexe V

Le projet de loi ESR comporte de ce point de vue, dans la rédaction proposée pour un nouvel article L719.11.1 du code de l'éducation portant sur les contrats de site avec l'État, des dispositions aux termes desquelles, quelle que soit la forme de coopération retenue localement, un seul contrat est établi avec tous les établissements concernés mais pouvant également associer la région et les autres collectivités locales, les organismes de recherche et le CROUS.

Dans le futur contrat de site, le MESR doit faire en sorte que les projets locaux prennent pleinement en compte la mission de restauration que l'État a confiée aux CROUS et, pour reprendre la recommandation du rapport de 2010, accorde aux avis que ceux-ci émettront sur les projets ayant une incidence sur la restauration universitaire le caractère contraignant qui leur revient logiquement. Les CROUS sont seuls à même de définir les conditions d'un fonctionnement équilibré des infrastructures de restauration.

4.2. Les rythmes universitaires, au-delà des conséquences sur le niveau d'activité de l'activité de restauration, sont un enjeu important pour les conditions de vie et de travail des étudiants, notamment au niveau licence

À juste titre, le CNOUS présente la problématique relative aux rythmes universitaires comme l'élément crucial pour l'atteinte de l'objectif de reconquête du public étudiant qu'il s'est donné. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche en est tout autant convaincu, ayant dûment mentionné dans le contrat 2010-2013 passé avec le CNOUS le caractère central de la question du calendrier universitaire et de son impact sur la restauration.

Cette problématique est également inscrite dans l'accord cadre intervenu entre le CNOUS et la CPU en janvier 2012 pour une durée de deux ans. Toutefois, la réunion annuelle de bilan prévue à cet accord n'a toujours pas été organisée, plus d'un an après sa signature. Cette omission paraît tout à fait anormale, dès lors que les parties à la convention s'accordaient explicitement pour reconnaître le caractère indispensable d'une collaboration entre elles, passant par une réflexion conjointe sur les possibilités de dégager une véritable pause méridienne pour les étudiants.

Il ne ressort pas de l'entretien que la mission a eu avec le bureau de la CPU de véritable volonté d'améliorer la situation : tout au plus une prise de conscience est-elle intervenue parmi les membres de la CPU, sans pour autant que des mesures concrètes aient vu le jour de manière généralisée. Certes, des initiatives sont mentionnées, comme à Paris 13, établissement d'appartenance du président de la conférence, où une « chasse » aux lundis et vendredis a été organisée pour que les plages correspondantes ne soient plus sacrifiées et où une mutualisation de l'ensemble des locaux de cours a été décidée avec mise en place d'une grille type d'emploi du temps sur laquelle les composantes doivent se caler, ces initiatives ayant connu un certain succès. À Montpellier, une concertation a été entreprise avec la société de transports publics locale qui a permis l'organisation d'une desserte échelonnée des campus et, partant, un étalement des sorties de cours, autorisant ainsi un échelonnement des passages au restaurant universitaire.

Mais il s'agit de mesures isolées qui ne font pas la démonstration qu'un traitement global du problème ait été entrepris. Certes, les obstacles sont nombreux et réels, ils ont été inventoriés en annexe II **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** Pour autant, il n'apparaît pas que l'accord cadre ait donné lieu de la part des présidents et directeurs d'établissements regroupés à la CPU à autre chose qu'une bienveillante attention aux difficultés éprouvées par les CROUS au moment de sa signature sans retombées particulières après coup. D'ailleurs, l'écrasante majorité des réponses reçues par la mission aux questionnaires adressés à tous les établissements d'enseignement supérieur à la question de savoir s'il y avait eu à leur niveau une déclinaison de l'accord cadre est négative ; tout au plus sont indiquées des conventions en cours ou en négociations avec le CROUS mais sans référence particulière à l'accord national (Paris 6, Lille 1, Toulon entre autres).

Il faut parallèlement reconnaître que les étudiants ne se mobilisent guère autour d'une question qu'ils connaissent pourtant bien, alors qu'elle porte directement sur leurs conditions de travail. La difficulté liée à la brièveté de la pause méridienne est parfois évoquée⁵ par leurs représentants en conseil d'administration des CROUS mais leurs interventions ne paraissent guère avoir d'effets sur les pratiques des universités.

On conviendra que la question est éminemment complexe et que si elle tarde à trouver une réponse adaptée, c'est en raison tant de l'imbrication de paramètres difficilement conciliables les uns par rapport aux autres au niveau des universités que de la variété des contextes dans lesquels elles évoluent. Les solutions mises en place à Paris 13 ne sont vraisemblablement pas transposables sur les autres sites en raison des disparités, en particulier de disponibilités de superficies d'enseignement, sans même évoquer les autres facteurs qui interfèrent, qui prévalent d'un établissement à l'autre.

La complexité de la question des rythmes universitaires justifie que le MESR, tutelle commune aux universités et au CNOUS, intervienne de manière plus résolue dans le dialogue entre ces deux parties dont les intérêts sont normalement convergents en matière de qualité de vie étudiante. D'ailleurs, le contrat CNOUS - ministère précité prévoit l'engagement d'une réflexion commune sur le sujet du calendrier universitaire entre « *le réseau des œuvres universitaires, les conférences d'établissement et le MESR* ». A la connaissance de la mission, aucune initiative en ce sens n'a été prise depuis la signature de ce contrat en décembre 2010 et le minimum serait que cette concertation soit enfin organisée. L'accord-cadre entre le CNOUS et la CPU aurait pu trouver plus de suivi s'il avait été signé sous l'égide du MESR.

L'autonomie des universités en matière d'organisation pédagogique interdit en tout état de cause que des mesures plus coercitives soient instituées pour faire progresser la situation. Le seul levier résiderait, comme pour le point précédent, dans une contractualisation plus affirmée entre le ministère et les universités sur les conditions de vie et de travail des étudiants. Ceci passerait par un renforcement du volet « vie de campus » des contrats. La perspective de contrats de site résultant de la loi en discussion au parlement lors des travaux de la mission peut dans les mêmes conditions offrir des opportunités supplémentaires, en procurant des possibilités d'actions centrées non plus sur un seul établissement mais sur l'ensemble géographique correspondant, plus conforme à l'échelle d'intervention des CROUS. Les financements prévus au contrat ne pourraient être effectivement alloués aux établissements impliqués que sur le fondement des résultats obtenus.

⁵ Comme au conseil d'administration de Reims, cf. supra.

Une réelle implication du ministère dans ce domaine apparaît à la mission comme un point réellement clé. Au-delà de la seule prise en compte de l'équilibre économique des CROUS, il lui semble que le caractère pour l'heure trop limité de la contractualisation en matière de vie étudiante représente une insuffisance manifeste au regard des objectifs de réussite en licence affichés par ce même ministère. Procurer aux étudiants des conditions d'études adaptées passe clairement aussi, et au-delà des initiatives d'ordre pédagogique prises par les universités, par une prise en compte résolue de la question de l'organisation de leurs journées de travail dont un meilleur équilibre ne peut que concourir au bon aboutissement de leurs cursus.

Proposition n° 5 : Renforcer le suivi par le MESR de la question des rythmes universitaires, tant au niveau du contrat d'objectif entre le MESR et le CNOUS que des contrats quinquennaux et futurs contrats de site. En amont, élaborer un nouvel accord-cadre entre le CNOUS et la CPU dont le MESR, qui sera chargé du suivi de sa mise en œuvre, sera signataire.

5. La qualité nutritionnelle et la sensibilisation des étudiants

Comme c'est le cas de la restauration scolaire et plus généralement de la restauration collective, ainsi que cela est confirmé par des études dans de nombreux pays, **la restauration universitaire est un facteur favorable à une alimentation équilibrée.** Pour en améliorer l'impact sur la santé des étudiants, diverses propositions peuvent être formulées :

Proposition n°6 : Ramener, en plus du plat principal, de trois à deux items dans les CROUS concernés par trois items.

Proposition n° 7 : Assurer la complémentarité entre les enquêtes triennales de l'OVE et les enquêtes biennales « Panel de RU » afin de permettre d'en associer les informations et d'en rechercher les éventuelles corrélations. Un recoupement de ces enquêtes avec des données quantitatives obtenues par les CROUS, à partir des quantités distribuées par type d'aliments rapportées au nombre de repas, permettrait une meilleure évaluation des habitudes alimentaires. Les retours de tels résultats peuvent avoir un réel effet pédagogique auprès des étudiants.

Proposition n° 8 : La mission d'information et de sensibilisation à une alimentation équilibrée doit être maintenue dans les CROUS car elle a montré son efficacité. Des efforts particuliers doivent être faits en termes d'incitation à la consommation de fruits et légumes par les étudiants. Des animations et l'appui d'un conseiller-diététicien sont à maintenir ou développer, avec des conseillers dans les CROUS importants, par mutualisation entre CROUS pour les autres ou encore par externalisation de ce service.

6. Les recettes peuvent être accrues par une action résolue sur les tarifs étudiants et non étudiants et par un renforcement du rôle central du réseau en matière de restauration universitaire

6.1. L'augmentation des tarifs étudiants et non étudiants

6.1.1. Modifier la date de changement de tarif pour que celui-ci s'applique au 1^{er} janvier

Sans remettre en cause les modalités de fixation du prix du ticket, une modification du calendrier permettrait de satisfaire les acteurs tout en apaisant le débat autour de cette tarification. La fixation du prix du ticket de restaurant pourrait être reportée fin octobre-début novembre, de préférence lors d'un conseil d'administration dissocié de celui du budget **pour éviter tout risque de collusion et de rejet du budget du CNOUS**, pour être appliquée au 1^{er} janvier. Ce calendrier aurait un triple mérite :

- ◆ sur le plan budgétaire, de coïncider avec l'année civile et de simplifier l'évaluation des recettes de restauration pour la construction du budget des CROUS en réglant la question de la pondération des deux tarifs du ticket RU sur la même année civile ;
- ◆ de maintenir l'ancien tarif à la rentrée universitaire alors que les étudiants doivent faire face à de nombreuses dépenses à ce moment-là, droits d'inscription, loyer, caution, etc. ;
- ◆ de dissocier le débat du contexte de la rentrée universitaire.

Cette modification aura cependant une incidence sur le chiffre d'affaires la 1^{ère} année d'application puisque le prix du ticket restaurant sera le même pendant 17 mois, du 1^{er} août N-1 au 31 décembre N. Cette incidence serait en grande partie résorbée si l'année de mise en œuvre, l'augmentation intégrait une évolution du prix du ticket plus importante, 15 centimes au lieu de 10 centimes par exemple.

Le risque est celui d'un blocage du vote du budget par le conseil d'administration, si le vote sur le prix du ticket et le vote du budget sont concomitants, d'où l'intérêt de dissocier les deux procédures dans deux conseils d'administration distincts. En cas de rejet du vote du budget par le conseil d'administration, les dépenses qui ne sont pas strictement nécessaires à la continuité de l'activité ne peuvent être engagées bien que les ministres de tutelle peuvent autoriser temporairement l'ordonnateur de l'organisme à exécuter des dépenses et des recettes en l'absence de budget exécutoire au 1^{er} janvier de l'exercice.

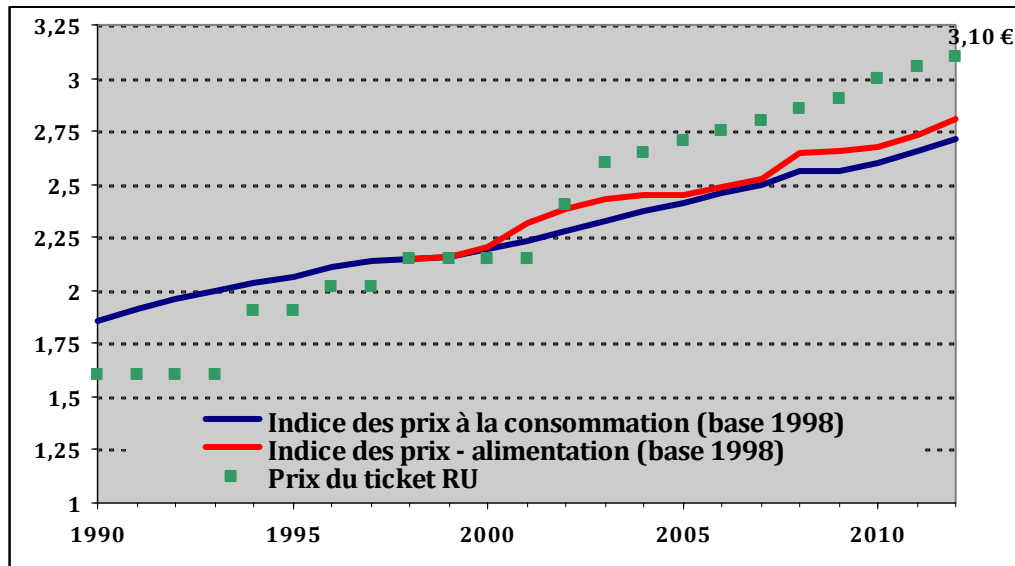
Proposition n° 9 : Reporter la date d'application du tarif du ticket restaurant du 1^{er} août au 1^{er} janvier

6.1.2. L'augmentation du prix du ticket de restauration universitaire est le principal levier pour réaliser la réduction de subvention

Étant donnée l'importance de l'effort de réduction de la subvention demandé au réseau des œuvres universitaires, il ne paraît pas envisageable de ne pas augmenter le prix du ticket de restauration universitaire. Un gel du prix du ticket dans le contexte actuel risquerait par ailleurs de créer un précédent alors que la réduction de la subvention a vocation à être pérenne. Ce précédent pourrait également être utilisé pour s'opposer à l'augmentation des tarifs pour le public non étudiant, bien qu'obéissant à une logique très différente.

Le prix a régulièrement augmenté au cours des vingt dernières années. Il a même augmenté depuis 1998 plus vite que l'inflation (qu'elle soit mesurée par l'évolution des prix à la consommation ou sur un panier restreint à l'alimentation) comme le montre le graphique ci-dessous. Depuis la rentrée 2003, le tarif a augmenté huit fois de 5 centimes et 1 seule fois de 10 centimes. En 2002 (année de passage à l'euro), le tarif a augmenté de 25 centimes et l'année suivante, il augmente de 20 centimes.

Graphique 1 : Évolution comparée du prix du ticket de restauration universitaire et de l'inflation



Source : Insee.

Une augmentation de 5 ou 10 centimes d'euros (respectivement +1,6 % et +3,2 %) semble au vu de l'historique une évolution raisonnable. Une évolution de 35 centimes (+11,3 %) serait comparable en pourcentage à l'augmentation de 25 centimes intervenue en 2002. Il faut remonter à 1994 pour avoir une évolution supérieure (+ 2 francs ou + 30 centimes d'euros, soit une augmentation de 19 %).

Il n'est pas possible de déterminer de manière précise l'impact sur le résultat d'une augmentation du prix du ticket de restauration universitaire pour plusieurs raisons :

- ◆ comme indiqué au 6.1.4, de nombreux passages en caisse d'étudiants ne correspondent pas à un ticket de restauration universitaire ;
- ◆ le chiffre d'affaires des cafétérias est agrégé au chiffre d'affaires de la restauration traditionnelle, qui est la seule pour laquelle le ticket de restauration universitaire a une réalité ;
- ◆ il semble exister une certaine corrélation entre les augmentations du prix du ticket de restauration universitaire et celles d'autres prestations comme les repas au personnel administratif des universités (cf. l'exemple présenté en annexe IV de l'augmentation des tarifs votées au CA de Toulouse qui a été identique à l'augmentation pour les étudiants, malgré une augmentation plus importante du coût des intrants) ou celles des cafétérias (des formules sont tarifées à un prix juste inférieur à celui du ticket) ;
- ◆ malgré la recommandation formulée dans le rapport de 2010 de l'IGAENR et de la MNA, aucune mesure de l'élasticité de la demande au prix du ticket n'a été réalisée.

Annexe V

Face à ces différentes limites, **la mission a supposé que le chiffre d'affaires étudiant et le prix du ticket de restauration universitaire étaient proportionnels**. Cela implique que les prestations non sociales facturées aux étudiants (par exemple : un café à une cafétéria) ne sont revalorisées que de l'augmentation du prix du ticket et non de l'inflation si celle-ci est supérieur, ce qui est une hypothèse conservatrice.

Ainsi, **une augmentation du ticket de 10 centimes à la rentrée 2013 permet de dégager des recettes supplémentaires à hauteur de 2,2 M€ sur l'année civile et de 5,0 M€ en année pleine** (il est supposé que 45 % du chiffre d'affaires annuel est réalisé au deuxième semestre, hypothèse confirmée par l'analyse des chiffre d'affaires mensuels des CROUS de Reims et Toulouse).

Proposition n° 10 : Augmenter de 10 centimes le ticket de restauration universitaire chacune des trois prochaines années.

6.1.3. Permettre à chacun des CROUS de fixer le tarif du ticket universitaire serait dans la continuité des pratiques concernant les autres tarifs

En l'absence d'une référence juridique contraire, le tarif du ticket restaurant devrait en toute logique être arrêté au niveau des conseils d'administration des CROUS puisque ceux-ci fixent l'ensemble des tarifs des prestations qu'ils proposent et services qu'ils assurent dans tous les autres domaines. Il en est ainsi naturellement des loyers des résidences universitaires, mais aussi en matière de restauration les tarifs afférant aux boissons, à la restauration diversifiée et de manière générale à toute prestation qu'ils délivrent au titre de ce secteur d'activité.

Nul ne trouve à redire à ce fonctionnement qui génère naturellement des différences d'une académie à l'autre, en matière de loyers qui varient d'un site à l'autre en fonction de multiples paramètres, mais aussi entre les prestations de restauration, chaque centre définissant ses tarifs en fonction de ses objectifs et de son contexte socio-économique.

Il serait donc cohérent que les conseils d'administration des CROUS assurent également cette compétence et délibèrent en bloc sur tous les tarifs applicables dans le ressort de l'académie où leur activité s'exerce.

Le prix du ticket serait alors probablement amené à varier d'un CROUS à l'autre mais pour les autres services rendus et pour des raisons qui pourraient être objectivées.

Les objections qui ne manqueraient pas d'être soulevées sur une remise en cause de l'égalité d'accès au service public assuré par les CROUS qu'une telle évolution représenterait seraient difficilement recevables dans la mesure où l'on s'accommode des inégalités déjà installées pour les autres tarifs.

Mais les organisations étudiantes comme les CROUS tiennent au maintien de ce fonctionnement peu orthodoxe et sans valeur ajoutée probante. Les organisations étudiantes, parce qu'elles utilisent le conseil d'administration du CNOUS à cette occasion comme tribune politique pour relancer le débat sur le pouvoir d'achat des étudiants avant chaque rentrée universitaire, et exprimer leur vigilance à l'égard du maintien de l'engagement financier de l'État dans la restauration universitaire. Les directeurs de CROUS, parce que le système actuel leur évite de conduire cette négociation hautement symbolique au niveau local.

6.1.4. La modulation sur critères sociaux permettrait de renforcer la dimension social de la mission de restauration universitaire, mais au détriment de sa dimension de santé publique si un objectif de stabilité des recettes était fixé

Une autre piste pourrait conduire à moduler le tarif acquitté par les usagers étudiants en fonction de leur statut. Cette hypothèse avait déjà été approfondie par la mission ayant étudié la restauration universitaire en 2010. Elle consisterait à accroître encore le caractère social de la restauration universitaire en définissant des tarifs différents suivant la qualité de boursier ou non de l'étudiant avec une gradation possible de cette modulation pour tenir compte des échelons de bourse de leurs détenteurs.

La contrepartie de cette modulation viendrait d'une augmentation du tarif acquitté par les non boursiers.

Ce scénario se heurte à plusieurs séries de difficultés :

- ◆ d'un point de vue pratique, les tarifs pratiqués dans les restaurants universitaires sont déjà assez foisonnants. Si les solutions monétiques utilisées dans le réseau permettent de les gérer avec une relative aisance, c'est parce que la différenciation s'opère actuellement uniquement en fonction de la qualité d'étudiant ou de personnel de l'usager, soit, en d'autres termes, avec une information minimale à embarquer sur les cartes. Une distinction supplémentaire sur la qualité de boursier ou de non boursier pourrait être vraisemblablement codée sans difficulté sur la carte. En revanche, s'il fallait introduire de plus amples informations, telles que l'échelon détenu, il n'est pas certain que la mémoire disponible le permette. On soulignera au passage, puisque cette objection a été soulevée par des organisations étudiantes auditionnées, que la confidentialité relative au statut de l'étudiant peut être aisément préservée lors du passage en caisse, l'information restant cantonnée dans le logiciel assurant l'interface entre la carte monétique et la caisse ;
- ◆ pour qu'une telle modulation, quelle que soit l'extension qu'elle soit amenée à prendre, n'obère pas les recettes des CROUS, son coût devrait être gagé par une élévation des tarifs applicables aux non boursiers. En supposant qu'un quart de la fréquentation dans les CROUS provient des boursiers (cf. étude de l'OVE), une réduction du ticket universitaire de 20 centimes pour les boursiers impliquerait une augmentation de 7 centimes pour les non boursiers afin d'assurer un niveau de recettes équivalent. Ce calcul suppose que la différenciation des prix ne modifie pas le comportement des non-boursiers. Il est toutefois certain que cette augmentation devrait être modérée, sauf à rendre plus concurrentielles les offres des officines privées et à dissuader les non boursiers de fréquenter les restaurants universitaires. Par ailleurs, plus la différenciation des prix est forte, plus l'objectif social de la mission de restauration universitaire vient à primer sur son objectif de santé publique ;
- ◆ les organisations étudiantes sont unanimement hostiles au principe d'une modulation du coût du ticket sauf si le tarif applicable aux non boursiers était maintenu à son niveau actuel. Bien évidemment, une telle hypothèse ne serait financièrement pas soutenable pour la restauration universitaire.

Le débat autour du prix du ticket a une charge symbolique incontestable. On observera néanmoins qu'il ne constitue qu'assez marginalement le tarif réellement acquitté par les usagers en sortie de caisse, de fait souvent supérieur en moyenne aux 3,10 €. C'est donc plus sa fonction de référence dans la politique tarifaire des CROUS qui importe, dans la mesure où il sert d'étalon à la définition des prix des autres prestations délivrées par les centres.

Au final, une telle proposition ne saurait être retenue que pour permettre d'atténuer l'effet d'une hausse globale du prix du ticket universitaire. Par exemple, pour atteindre une hausse moyenne du ticket de 30 centimes (soit ce que la mission recommande pour la rentrée 2015 par rapport à la situation actuelle) tout en maintenant le tarif actuel pour les étudiants boursiers, les non-boursiers devraient s'acquitter d'une augmentation de 40 centimes.

6.1.5. Une hausse des tarifs des prestations au public non étudiant est nécessaire, indépendamment de la réduction de la subvention

Comme il a été montré en annexe IV, les tarifs appliqués aux repas servis à des clients non étudiants semblent devoir être augmentés pour mieux correspondre au prix complet d'un repas comme le stipule l'article 15 du décret du 5 mars 1987 sur les conditions d'accès d'autres catégories de personnes que les étudiants aux services fournis par les CROUS. La mission a donc supposé que le chiffre d'affaires non étudiant (exceptionnel ou non) augmentait de 5 % en 2013, 2014 et 2015. Ce taux d'augmentation est inférieur au taux annuel moyen d'évolution de ce poste de recettes (+5,5 % entre 2009 et 2012).

Proposition n° 11 : Fixer à 5 % l'objectif d'évolution annuelle du chiffre d'affaires non étudiant sur 2014 et 2015. Si une telle augmentation est atteinte par la seule tarification, le gain estimé est de 2,3 M€ par an (effets cumulables d'une année sur l'autre).

Une augmentation annuelle de 5 % sur la période 2013-2015 semble minimale dans certaines situations : elle correspond à faire passer un tarif de 5,30 € en 2012 à 6,14 € en 2015, ce qui permettrait pour l'exemple mentionné en annexe IV de rattraper le coût de revient du repas de l'année 2012, et non de l'année en cours (2015).

6.2. Instaurer un droit d'accès aux œuvres universitaires et scolaires

Un arrêté fixe chaque année le montant des taux de scolarité dans les établissements publics d'enseignement supérieur. La part minimum réservée au service de documentation est fixée à 33 €, et celle destinée au financement du fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes (FSDIE) à 16 €.

On peut s'étonner qu'aucun droit d'accès au réseau des œuvres universitaires et scolaires n'existe alors que les cartes multiservices CROUS-Universités se généralisent.

Si les étudiants s'acquittaient d'un droit d'accès au réseau au moment de leur inscription dans un établissement d'enseignement supérieur, cela contribuerait à renforcer l'image du réseau tant auprès des étudiants que des établissements qui reverseraient ce droit aux CROUS. Le droit serait perçu directement par les CROUS sur les sites où la carte multiservices n'existe pas encore.

Le montant pourrait être aligné sur celui du FSDIE, de 16 € actuellement. Les étudiants boursiers devraient s'en acquitter pour trois raisons :

- ◆ ce sont les premiers bénéficiaires des services des œuvres universitaires et scolaires ;
- ◆ s'ils en étaient exonérés, l'État devrait prendre en charge la compensation comme c'est le cas pour les droits d'inscription, ce qui augmenterait la dépense publique ;
- ◆ le montant est très raisonnable.

Ce droit d'entrée apporterait 14,7 M€ au réseau, sur la base des 923 000 cartes recensées aujourd'hui (voir tableau ci-dessous). Le CNOUS prendrait en compte les disparités entre les CROUS qui résulteraient de cette mesure (la recette serait évidemment plus élevée pour le CROUS de Paris par exemple) en effectuant une péréquation au moment de la répartition entre les CROUS de la subvention pour charge de service public.

Tableau 2 : Développement de la carte multiservice

	2009	2010	2011
Nombre de cartes CMS	541 200	688 039	760 000
Nombre de cartes CROUS	278 800	167 291	162 957
Nombre total	820 000	855 330	922 957

Source : CNOUS.

Proposition n° 12 : Instaurer un droit d'accès au œuvres universitaires et scolaires, acquitté par tous les étudiants, et aligné sur le montant réservé au FSDIE dans les droits d'inscription (16 € en 2012). Ce droit d'accès génèrerait une ressource d'environ 14,7 M€ pour l'ensemble du réseau.

6.3. Un renforcement du rôle central du réseau en matière de restauration universitaire permettrait d'augmenter la fréquentation

Les CROUS se sont déjà engagés dans la voie d'une diversification des publics qu'ils accueillent dans les restaurants universitaires, par exemple avec la signature de conventions avec les conseils régionaux ou les organismes consulaires pour l'admission d'apprentis. Ils se sont également investis dans une diversification de leurs prestations, par exemple avec la « restauration exceptionnelle », de type traiteur, assurée à l'occasion de congrès ou de manifestations scientifiques organisées dans les universités. Le chiffre d'affaires de cette activité se développe chaque année et a un bon niveau de rentabilité pour le réseau. Ils sont désormais également très présents dans les réponses aux appels d'offres lancés par les universités touchant à la restauration et obtiennent d'assez bons résultats en la matière. Toutefois, l'exploration par le réseau de différentes pistes présentées ci-dessous laissent espérer une augmentation de la fréquentation. Ces différentes pistes visent à renforcer le rôle central du réseau en matière de restauration universitaire, sans passer par le développement de sites de restauration.

6.3.1. Accroître la notoriété de la marque « CROUS »

Le CNOUS a déjà entrepris un travail conséquent pour valoriser l'image des CROUS, travail qui vient de manière très cohérente s'inscrire en relais des efforts accomplis pour moderniser et adapter aux goûts du public actuel son offre de restauration.

Un assistant à maîtrise d'ouvrage a été recruté dont les tâches ont consisté à passer en revue les offres du secteur privé et à sélectionner ce qui pouvait être adopté par le réseau parmi ces offres autour de trois thèmes : les box, le bio et les salades. Une analyse de rentabilité de ces différents modèles a ensuite été conduite afin de retenir les plus porteurs d'entre eux. Ce travail a été ensuite élargi sur des aspects d'image, de packaging, de naming et de design de mobilier et d'accessoires pour créer les éléments constitutifs d'une marque CROUS.

Les concepts ainsi créés sont les suivants, chacun disposant de son identité autour de la marque Mini R :

- ◆ Mini R Global : offre portant sur la sandwicherie et la saladerie ;

Annexe V

- ◆ Mini R fringale : vente de plats en box, notamment des pâtes ;
- ◆ Mini R Vital : prestations fraîcheur sous la forme de soupes, jus de fruits et salades composées à la demande.

Ils seront progressivement déployés à travers le réseau et l'utilisation des accessoires liés à la marque deviendra impérative dans toutes ses unités.

Il est bien évident que le réseau n'aura jamais la possibilité de rivaliser avec des grands groupes de restauration, dont certains ont une emprise mondiale, qui peuvent financer leur stratégie de marketing avec des moyens hors de portée du CNOUS et qui fidélisent leurs clients bien avant la période pendant laquelle ils débute leurs études, puis au-delà.

Pour autant, il semble à la mission que les œuvres auraient tort de ne pas tenter de gagner une notoriété supplémentaire en recourant à de tels instruments promotionnels : ils ne peuvent que valoriser l'image d'un réseau qui fait ainsi la démonstration qu'il n'hésite pas à se positionner, comme la concurrence et face à elle, avec ses spécificités et l'offre alternative qu'il propose et qu'il a tout intérêt à mettre en avant.

Le réseau dispose ainsi d'une panoplie d'outils publicitaires qu'il doit impérativement utiliser lors de ses campagnes de communication, sous toutes les formes qu'elles revêtent, afin d'installer durablement la marque dans les esprits des usagers.

Les CROUS sont habitués à monter des événements de communication, en particulier au moment de la rentrée universitaire, et sont, de manière générale, invités par les universités lors des journées d'accueil que ces dernières organisent. Plusieurs centres ont déjà pris de telles initiatives, mais **il semble indispensable qu'un objectif commun à tous consiste à ce qu'ils offrent un repas gratuit aux primo arrivants, de manière à ce que ceux-ci viennent au moins une fois dans un restaurant universitaire et se familiarisent avec l'idée que le lieu naturel pour se restaurer quand on est étudiant est bel et bien le CROUS.**

Proposition n° 13 : Les CROUS pourraient utilement s'inspirer de pratiques de communication bien établies dans les sociétés de restauration collective privées qui adressent régulièrement des mails à destination de leurs clients. Pour ce faire, les CROUS disposent des adresses de messageries de leurs usagers qu'ils pourraient mobiliser pour informer les étudiants des différents événements qui marquent la vie de leur restaurant universitaire et contribuer ainsi à leur fidélisation.

6.3.2. Nouer des partenariats locaux

Une autre source d'accroissement de la fréquentation étudiante pourrait résider dans des partenariats avec des collectivités locales, à l'exemple du dispositif institué par la région Picardie, que le président de la CPU, pour ce qui le concerne, prend comme exemple de bonne pratique méritant d'être généralisée.

Cette collectivité a, dans le cadre d'un dialogue avec le CROUS d'Amiens, mis en place un dispositif qui permet aux étudiants les plus en difficulté de bénéficier de la gratuité des repas dans les restaurants universitaires locaux, à concurrence de 100 repas par année universitaire et par personne.

Dans le même temps, le CROUS a lancé un programme de « fidélisation » pour l'ensemble des étudiants prenant leur déjeuner et/ou dînant dans ses restaurants. Un repas leur est offert tous les 30 repas consommés. Les repas gratuits sont directement crédités sur la carte multiservice dont sont porteurs les étudiants et qui leur permet de prendre leurs repas dans les restaurants universitaires.

Annexe V

Les vertus sociales et de santé publique que comporte cette initiative sont évidemment exemplaires. Elle a l'avantage par ailleurs de garantir au CROUS une exclusivité de fréquentation de ses restaurants, au minimum dans la limite des repas offerts par les deux partenaires, voire au-delà si la qualité des prestations fournies peut permettre la fidélisation de ces étudiants.

L'extension d'un tel dispositif ne pourrait dépendre que de la qualité des relations entre CROUS et collectivités, ainsi que des objectifs sociaux et des disponibilités financières de ces dernières, mais mériterait assurément de faire l'objet de négociations dans les autres régions, qui pourraient être séduites par un tel programme en direction des étudiants les plus démunis.

6.3.3. Proposer aux familles des étudiants primo accédants à un logement étudiant d'abonder la carte en tickets CROUS

Dans le même esprit consistant à favoriser le CROUS comme une solution privilégiée pour la restauration étudiante, une offre pourrait être instituée à l'intention des néo bacheliers, résidant ailleurs que dans la ville universitaire et sollicitant un logement auprès du CROUS.

Cette offre proposerait aux familles des étudiants concernés un certain nombre de repas dont la carte monétique de l'étudiant pourrait être créditée. Il s'agirait ce faisant de donner la certitude aux parents que leur enfant aura la possibilité de se restaurer dans un cadre d'équilibre alimentaire garanti sans qu'ils aient à le munir d'un argent de poche qui pourrait être dépensé auprès d'officines de restauration privée, voire à tout autre chose qu'à de l'alimentation.

Les familles ainsi ciblées, aux moyens nécessairement modestes leur enfant étant admis en résidence universitaire, seraient libres du choix du nombre de repas à créditer et pourraient alors bénéficier de facilités pour s'acquitter du tarif correspondant (sous la forme, en particulier, d'un échelonnement des paiements à réaliser).

On peut raisonnablement penser qu'une telle offre pourrait rassurer des familles inquiètes de voir leurs enfants quitter le domicile familial pour rejoindre la ville universitaire sans garantie qu'ils prennent quotidiennement les repas nécessaires à leur bien-être. Elles auraient par ailleurs l'assurance que l'argent confié au CROUS serait effectivement utilisé à des fins exclusivement alimentaires.

Pour le CROUS, cette formule donnerait une visibilité supplémentaire en termes de recettes et pourrait provoquer une fidélisation des étudiants concernés dans les mêmes conditions qu'avec la solution précédente.

Cette offre pourrait être rendue publique lors du dépôt des demandes d'octroi d'un logement en résidence universitaire ou encore lors du dépôt de la caution portant sur le logement attribué.

Proposition n° 14 : Coupler une offre portant sur la restauration à l'offre de logement pour les primo accédants en résidence universitaire.

6.3.4. Poursuivre le développement des nouveaux concepts de restauration et de l'offre de services

Le CNOUS a bien compris que son offre ne pouvait se résumer aux modes de restauration traditionnels. S'ils restent nécessaires pour gérer une restauration de masse dans l'état actuel des infrastructures existantes, on doit bien constater que les habitudes alimentaires des étudiants ont évolué et que le temps dont ils disposent pour se restaurer leur est de plus en plus compté. Au fil du temps, des propositions alternatives ont été développées pour mieux répondre à leurs aspirations et les initiatives prises dans ce domaine par les CROUS ont manifestement eu un effet positif.

Les formules de cafétéria, brasserie ou pizzeria sont devenues désormais classiques et font pleinement partie du paysage de la restauration universitaire. Les tendances sont plus à la création de kiosques spécialisés (à pâtes, à potages, cuisine du monde, ...), après une étape qui avait consisté à proposer de la vente à emporter (sandwiches, essentiellement). Ces nouvelles formules semblent répondre aux attentes des étudiants car elles leur permettent de déjeuner beaucoup plus rapidement qu'en restauration traditionnelle et elles constituent une réponse adaptée aux propositions de la concurrence, souvent fondée sur des concepts analogues.

Dix tests ont été ainsi lancés au sein du réseau, qui sont suivis de près par le CNOUS et dont les retours d'expérience vont prochainement faire l'objet d'une analyse, en particulier sur le chiffre d'affaires dégagé, avant de décider d'une plus ample diffusion.

Leur extension appelle une certaine prudence en effet car ces expérimentations supposent un niveau d'investissement que le contexte budgétaire à venir rend plus aléatoire. De plus, les CROUS ne peuvent prendre l'initiative de développer librement ces nouvelles offres que dans les bâtiments dont ils sont propriétaires ou affectataires : même si un emplacement peut sembler propice à l'implantation d'une nouvelle offre, s'il se trouve sur le domaine d'une université, il faudra obtenir une AOT de sa part et s'acquitter d'une redevance dont les niveaux sont de plus en plus élevés, obérant d'autant les marges bénéficiaires attendues de la nouvelle installation.

Cette prudence est d'autant plus nécessaire qu'outre les éléments indiqués précédemment, il convient de noter que le parc de bâtiments à disposition des CROUS relève pour une bonne part de constructions réalisées dans les années 1970, à une époque où les habitudes alimentaires de même que la logistique de la restauration étaient tout autres. Les chambres froides de grande capacité nécessaires à l'époque n'ont plus de raisons d'être compte tenu des modes d'approvisionnement actuels et les espaces importants dévolus à la prise des repas doivent être reconvertis en lieux plus conviviaux et moins étendus. Même si nombre de rénovations ont été accomplies, notamment dans le cadre des CPER successifs⁶, il convient de noter que les infrastructures de restauration ne sont adaptables qu'au prix d'investissements sensiblement coûteux.

Un autre motif imposant une certaine précaution dans ces évolutions a trait aux modifications substantielles qu'elles supposent dans l'organisation du travail : les kiosques et les formules analogues exigent, par rapport à la restauration traditionnelle, un plus grand nombre de personnels de distribution et, en revanche, moins d'agents affectés à la préparation des plats. L'assez faible acceptabilité par les personnels ouvriers de modifications dans leurs fonctions suppose de bien préparer l'accompagnement au changement par des mesures adéquates.

⁶ Les rapports d'activité rédigés chaque année montrent l'effort important de rénovation accompli au sein du réseau..

Annexe V

On ne peut donc qu'approuver la démarche du CROUS, consistant à la fois à apporter une réponse adaptée aux aspirations de son public, tout en tenant compte de manière pragmatique de ses possibilités d'évolution dans les domaines financier, immobilier et RH.

Encadré 2 : La rupture avec les modes d'alimentation traditionnels – l'exemple de Nancy

Indépendamment de ces expériences, l'avenir est plus à la création d'espaces d'un nouveau type, intégrant plusieurs services en plus de la restauration. Sur des programmes de construction déjà actés, comme sur le site d'Artem à Nancy, le projet du futur restaurant qui sera mis en service à la rentrée 2015 est censé rompre avec les modes d'alimentation traditionnels où « *on mange à la fourchette un repas structuré* »⁷ et où on ne vient que pour se restaurer. Il s'agit de créer un espace convivial et ouvert où seront proposées toutes les formules de restauration (restauration traditionnelle mais aussi bars à thèmes,...) d'une part et où les usagers pourront accéder à de nombreux services (Wifi, bibliothèque, billetterie,...) d'autre part. Plus qu'un simple restaurant il s'agira donc d'un espace multi services étudiant qui contribuera à la dynamisation de la vie du campus, dans une perspective de sociabilisation multiculturelle.

Cette nouvelle approche devrait incontestablement accroître la fréquentation du lieu compte tenu de la gamme des services proposés et peut-être inciter des étudiants venus sur place pour profiter de l'un d'entre eux sans l'intention de s'y restaurer de rester prendre son repas. Elle concourt en tout cas à la stratégie du réseau consistant à moderniser, diversifier et étendre son offre.

Cette stratégie se concrétise par des tentatives d'implantation là où les conditions paraissent réunies pour combler un vide dans l'offre existante.

Encadré 3 : De nouveaux types d'implantations – les exemples du CROUS de Toulouse

A cet égard, le CROUS de Toulouse est exemplaire dans sa recherche de « niches » permettant de toucher un nouveau public dont les besoins ont été analysés au préalable.

C'est ainsi qu'il a ouvert le restaurant l'Esplanade sur le campus de Rangueil, à la rentrée 2012. Ce restaurant, qui occupe le dernier étage d'un bâtiment qui abrite par ailleurs une activité de restauration traditionnelle et de cafétéria assure des prestations tout à fait analogues à celles d'un restaurant professionnel avec choix du repas dans un menu renouvelé chaque jour et service à table, à des niveaux de prix très compétitifs par rapport aux restaurants du secteur, mais calculés en correspondance avec les coûts réels (environ 12 € en moyenne). Cette nouvelle proposition spécifique à Toulouse constitue donc un prolongement de la prestation de type traiteur développée désormais par tous les CROUS qui y ont trouvé un potentiel de revenus intéressant ; il apporte une réponse manifestement adaptée à des besoins qui n'étaient pas satisfaits jusqu'ici : l'Esplanade a rapidement trouvé son public, essentiellement composé de personnels enseignants ou non qui bénéficient de prestations haut de gamme sans avoir à quitter le campus. Le lieu est également très prisé pour l'organisation de pots de thèse.

Ce même CROUS ouvrira par ailleurs à la rentrée prochaine un Minimarket sur le même campus de Rangueil. Aucun commerce n'est en effet situé sur ce vaste campus de 124 hectares. Afin de procurer aux nombreux étudiants qui y sont logés les articles dont ils ont besoin, le Minimarket, implanté au pied même d'une cité universitaire, commercialisera des produits de première nécessité et de la vente à emporter. Ce service profitera à l'ensemble des visiteurs ou résidents du campus.

⁷ Pour reprendre les propos du directeur du CROUS de Nancy Metz.

Annexe V

Les efforts de diversification et de modernisation de son offre engagés par le réseau des œuvres qui ont été décrits précédemment témoignent d'une réelle volonté de sa part d'apporter une réponse aux attentes des différents publics auxquels il délivre un service. Cette démarche résolue, qui résulte évidemment de la nécessité d'équilibrer son fonctionnement, ne se prive pas d'explorer les différentes pistes, en lien plus ou moins étroit avec son activité de base, susceptibles d'accroître la fréquentation des structures dont il assure la gestion. L'innovation ainsi déployée ne peut qu'être approuvée car elle vise à lui permettre de faire pièce à la concurrence et de rester un acteur incontournable dans son domaine d'intervention.

Proposition n° 15 : Poursuivre l'effort d'adaptation de l'offre de restauration aux attentes du public, compte tenu de l'impact positif de toutes les démarches de cette nature que la mission a pu observer.

6.4. Hypothèses retenues dans le modèle de prévision concernant les recettes

L'ensemble des éléments ci-dessus invitent à prendre pour hypothèse une évolution de la fréquentation étudiante supérieure à celle naturelle liée à l'accroissement de la population étudiante. La fréquentation étudiante est donc supposée augmenter ainsi :

- ♦ proportionnellement à la population étudiante des universités et des IUT, soit une hausse de 1,45 % par an du chiffre d'affaires étudiant indépendamment de tout effet lié aux tarifs. Ce taux est calculé à partir des projections du MESR du nombre d'étudiants en université et IUT à l'horizon 2016⁸ ;
- ♦ une augmentation des « parts de marché » du réseau grâce à la mise en œuvre des mesures proposées aux parties 6.3 et 6.3.1. Cet effet se traduit par une augmentation du chiffre d'affaires étudiant de 1 % par an en plus de celle présentée ci-dessus. Une telle augmentation est raisonnable, y compris trois ans de suite : on peut estimer le marché du déjeuner étudiant à près d'un milliard d'euros : 3,10 € (prix du ticket étudiant, supposé être le coût moyen d'un repas pour un étudiant) x 40 semaines de cours (sur la base d'une année universitaire de 10 mois, indépendamment de la question des rythmes universitaires) x 5 jours x 1 repas du midi x 1,5 millions d'étudiants en université+IUT à la rentrée 2012 = 935 M€. 1% de fréquentation en plus implique un accroissement du chiffre d'affaires étudiant de 148 M à 151,5 M, soit 0,4 % du marché total.

Le tableau ci-dessous présente le résultat sur le chiffre d'affaires de ces hypothèses.

Tableau 3 : Hypothèses d'évolution du chiffre d'affaires

	2012	2013	2014	2015
Étudiants université + IUT	1 511 100	1 533 300	1 555 500	1 577 700
CA étudiant (hors effet tarif)	147 713 908 €	151 382 855 €	155 110 410 €	158 897 377 €
Hausse	-	2,48 %	2,46 %	2,44 %

Source : nombre d'étudiants : données MESR et extrapolation mission entre 2012 et 2016. CA 2012 : CNOUS.

⁸ <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid61632/projections-des-effectifs-dans-le-superieur-pour-les-rentrees-de-2012-a-2021.html>

7. Une réduction du poids des dépenses est possible notamment par une flexibilisation des statuts du personnel, des gains de mutualisation et un ajustement de l'offre de restauration

7.1. Les efforts de rationalisation des achats alimentaires doivent être poursuivis pour atténuer la hausse des prix à 2 % par an

Le chantier de mutualisation des achats alimentaires présenté en annexe IV doit être poursuivi pour améliorer la performance du réseau en matière d'achats. En revanche, il ne faut pas attendre de cette mutualisation des gains en termes de masse salariale : il est nécessaire de conserver dans chaque CROUS une structure d'achats pour les denrées en chaîne courte.

La mission a supposé une évolution à la hausse des achats alimentaires de 2 % par an sur 2013, 2014 et 2015 hors effet volume (la hausse de la fréquentation entraîne une hausse à due concurrence des achats alimentaires) et prix (l'effet des hausses tarifaires est retraité afin qu'une hausse du tarif n'entraîne pas une hausse des achats). Si les tarifs augmentent de plus de 2 %, la marge commerciale (chiffre d'affaires – achats de denrées et boissons) augmente.

La marge commerciale du réseau peut également être accrue par une meilleure gestion des stocks et de la production de chaque service⁹. Pour y parvenir, la mission identifie plusieurs pistes :

- ◆ la fixation pour chaque responsable d'unité de gestion d'objectifs de performance des prévisions (un simple objectif de marge commerciale risquerait d'inciter les responsables d'unité de gestion à servir des denrées à prix unitaire faible) ;
- ◆ le renforcement du dialogue entre l'université et les CROUS, déjà abordé en partie 4 ;
- ◆ le développement d'applications pour smartphones à destination des étudiants qui pourraient être utilisées pour obtenir des informations sur les emplois du temps journaliers et leurs évolutions,...

Proposition n° 16 : Parmi les mesures du Pacte national de lutte contre le gaspillage, il est possible de retenir pour les CROUS des mesures telles que la formation des personnels, l'inclusion de clauses relatives à l'environnement et au développement durable dans les marchés publics, la communication dans les restaurants, le positionnement différent de certains aliments dans la chaîne de distribution (pain notamment), l'ajustement des portions de légumes, avec des possibilités de supplément. Le CROUS et les CROUS pourraient, à titre symbolique, signer le pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire.

Par ailleurs, la dimension durable et sanitaire de la politique d'approvisionnement pourrait être renforcée par différentes actions :

Proposition n° 17 : L'approvisionnement des CROUS pourrait utilement intégrer plus largement le lien aux diverses formes d'agriculture durable, notamment par l'intégration d'exigences particulières dans les cahiers des charges établis pour les marchés, mais également pour certains produits par la participation à des plateformes de proximité du type des celles en développement dans diverses régions qui visent au regroupement de l'offre des producteurs agricoles. Ceci pourrait permettre une offre élargie de produits de qualité (dont BIO), de meilleur bilan carbone et à intrants plus réduits, à des prix plus accessibles tout en renforçant l'image locale des CROUS et leur participation au développement local.

⁹ A titre illustratif, le ratio repas servis/repas produits dépasse en moyenne 98 % pour le groupe Sodexo.

7.2. Introduire une réelle polyvalence dans les métiers assurés par les personnels ouvriers

Les fortes rigidités qui caractérisent la charge de la masse salariale qui pèse sur l'activité de restauration des CROUS ont été présentées dans le présent rapport où la progression des CDD, notamment étudiants, qui procure aux gestionnaires d'indéniables souplesses, a été mise en évidence.

La tendance en matière de CDD semble installée au sein du réseau, avec une croissance régulière des ETP en cause sur les trois dernières années.

Les questions particulières de l'ouverture des restaurants les soirs et les week-ends et de leur présence dans les délocalisations universitaires seront traitées *infra*. Mais de manière générale, **la nécessité d'une optimisation des ressources humaines du réseau, et avant tout dans la filière ouvrière, apparaît comme impérative.**

La négociation sociale qui se prépare doit être l'occasion pour le CNOUS d'introduire une réelle polyvalence entre les métiers exercés par les personnels ouvriers pour atténuer ces rigidités. C'est avec cet objectif que le CNOUS se prépare à cette échéance. On ne peut que se rallier à ces visées dont, d'ailleurs, la flexibilité ne constitue pas un but exclusif. La mission a pu constater, par exemple avec la rénovation du restaurant du Mirail à Toulouse ou avec les perspectives d'Artem à Nancy, que proposer une plus grande variété de fonctions aux personnels ouvriers était plutôt bien admis par eux quand cette évolution était préparée avec soin. L'autre vertu de ces élargissements des situations de travail réside dans la prévention des troubles musculo-squelettiques qu'elle engendre, en réduisant le caractère répétitif des tâches assurées, voire en permettant des parcours professionnels plus larges aux agents.

La plus grande polyvalence recherchée ne doit d'ailleurs pas se cantonner à la seule restauration mais porter sur les grandes fonctions reposant sur les missions confiées aux personnels ouvriers. Ont été évoqués précédemment les calendriers de travail qui présentent des complémentarités entre l'hébergement et la restauration, un pic d'activité se présentant en fin d'année universitaire au moment où la fréquentation des restaurants est des plus basses : il semble nécessaire que la négociation couvre effectivement ces deux champs.

Proposition n° 18 : Mettre à profit la négociation sociale à venir pour introduire une réelle polyvalence dans les métiers assurés par les personnels ouvriers.

7.3. Étendre les travaux sur la mutualisation des achats

Les **dépenses de viabilisation** sont supposées augmenter de 2,6 % par an, ce qui correspond au taux de croissance annuelle moyen observé sur 2009-2012. La mission n'a pas retraité cette évolution de l'évolution du nombre de points de restauration. Un tel taux de croissance peut sembler ambitieux, en particulier au regard de la forte réduction des investissements depuis 2009 (voir annexe IV). Pour atteindre cet objectif de hausse, la mission recommande donc d'examiner la mutualisation des contrats de fourniture de fluides. Des gains sur ce poste de dépense profiteraient également à l'hébergement (les dépenses de viabilisation représentent 65 M€ en 2012 pour cette activité).

Proposition n° 19 : Examiner les gains d'une mutualisation de la fourniture de fluides.

Les **dépenses d'entretien et équipement** sont supposées atteindre un ratio sur chiffre d'affaires de 8 % (soit le niveau atteint entre 2009 et 2011), indépendamment des effets tarifaires : si le chiffre d'affaires augmente uniquement du fait d'une hausse des tarifs et non d'une plus forte fréquentation, les dépenses nominales d'entretien et équipement ne devraient pas évoluer.

Les **produits de gestion courante** (voir annexe IV) essentiellement composés des recettes de la subrogation, sont supposés croître comme la masse salariale.

Un objectif de maîtrise des charges de gestion courante est proposé : celles-ci sont supposées ne pas dépasser 7,50 % du chiffre d'affaires (hors effet tarifaire : une hausse des tarifs ne doit pas offrir de marges de manœuvre sur ce poste). Ce ratio de 7,50 % est légèrement supérieur à la réalisation des années 2010 et 2011 (respectivement 7,34 % et 7,24 %) mais inférieur à celle de 2012 (8,14 %).

7.4. Mieux faire correspondre l'offre de service avec la demande lorsqu'elle est faible

7.4.1. Fermer les structures non performantes et prendre en compte la situation des personnels dans les sites délocalisés

Le CNOUS recense chaque année les structures de restauration dans une approche immobilière. Il faudrait enrichir ce recensement d'une dimension économique afin d'identifier les structures les moins performantes au regard du service rendu à l'étudiant. Ce recensement permettrait d'élaborer et d'accompagner un schéma de fermetures.

La fermeture d'un grand restaurant universitaire des années 70, obsolète et peu attractif, trouve ses limites avec la question du redéploiement d'un nombre conséquent de personnels. La problématique des antennes universitaires est différente. Certaines collectivités locales qui sont à l'initiative des implantations universitaires dans un objectif d'aménagement du territoire, apportent leur soutien au fonctionnement de la restauration. En cas de remise en cause de ce soutien, le service de restauration devrait pouvoir être remis en cause également.

La situation des personnels est tout aussi sensible. Que deviennent-ils si une structure ferme dans une ville qui ne permet localement aucune mobilité interne au réseau ? On pourrait imaginer que ces personnels soient repris prioritairement par les collectivités territoriales pour travailler dans les établissements scolaires.

Pour l'avenir, le réseau doit être attentif à ne pas accompagner les délocalisations auxquelles il n'a pas été associé. S'il les accompagne, une convention doit prévoir une subvention d'équilibre et une clause de désengagement du CROUS avec reprise des personnels ouvriers si la collectivité retire son soutien.

Proposition n° 20 : **Élaborer un schéma prévisionnel de fermeture des structures les moins performantes. Les conventions signées avec les collectivités locales dans les petites antennes doivent prévoir des clauses de désengagement du CROUS avec reprise des personnels ouvriers.**

7.4.2. Un examen au cas par cas des ouvertures le soir et le week-end

Comme indiqué en annexe I, un certain nombre de points de vente reste ouvert le soir ou le week-end, malgré une fréquentation très faible. **La question du maintien de ces services se pose donc dès lors que le public étudiant ne semble pas intéressé par ces ouvertures.**

Annexe V

En ce qui concerne la restauration le soir, il ressort des discussions avec des responsables d'unité de gestion que l'ouverture le soir d'une part permet d'utiliser des denrées cuisinées le jour même et qui n'auraient pas été servies au service du midi, et d'autre part n'engendre pas en soi des coûts de masse salariale trop élevés. En effet, le service le soir peut être assuré par des personnes présentes également pour le service du midi, ce qui permet d'augmenter les ressources humaines disponibles pour la période de pointe de la pause méridienne. Cette première analyse doit toutefois être confirmée par une analyse microéconomique de la structure de coûts des unités de gestion qui n'a pas été réalisée par la mission.

Proposition n° 21 : La restauration le soir doit permettre de développer l'animation du campus et réciproquement, la fréquentation pourrait être accrue grâce à des actions d'animation diverses. Le surcoût salarial lié à l'extension des horaires pourrait être diminué en ayant davantage recours à l'emploi étudiant (plus souple et mieux adapté aux horaires des étudiants). Le recours à la vente à emporter permettrait par ailleurs de réduire les dépenses de personnel et de viabilisation, voire de développer le chiffre d'affaires.

En revanche, ces arguments ne trouvent pas d'application en ce qui concerne la restauration du week-end. De telles prestations semblent largement déficitaires comme le montre l'exemple ci-dessous.

Encadré 4 : L'important déficit des services du week-end, l'exemple de Toulouse

A Toulouse, 203 repas sont vendus par service le week-end en moyenne sur l'année. Le chiffre d'affaires réalisé lors des services le week-end en 2012 est de 68 k€, soit une marge commerciale d'environ 34 k€.

Pour assurer les services du week-end, le restaurant de l'Arsenal dans l'académie de Toulouse a recours à environ 20 agents par week-end, soit une équipe de 10 agents par jour composée d'un chef de cuisine, d'un cuisinier, de deux caissières, de quatre personnels en plonge et de deux agents de service (en prévoyant des services en coupés). Les agents travaillent 7h20 (9h pour le chef de cuisine) et **le dimanche est compté double**. Sur l'année universitaire 2012-2013, trente week-ends ont été ouverts, soit un total de 6 750 heures pour un coût de masse salariale de 110 k€.

En conclusion, la masse salariale nécessaire pour assurer les services du week-end du restaurant de l'Arsenal représente plus de trois fois la marge commerciale réalisée.

Proposition n° 22 : La mission recommande qu'un examen au cas par cas de la rentabilité des services du week-end soit réalisé, en particulier sur l'ouverture du dimanche en raison du surcoût salarial. La mission recommande que la transition rapide vers des prestations de cafétérias soit étudiée. A défaut de pouvoir fermer ou transformer le service traditionnel en un service de cafétérias, la mission recommande d'augmenter les tarifs du week-end, à l'image de ce qui est fait dans la restauration privée (les « formules » à tarif préférentiel ne sont très largement valables que le midi en semaine). Le tarif pourrait être augmenté d'environ 10 % (par exemple, 3,50 € au lieu de 3,10 €).

L'augmentation des tarifs le week-end aurait un impact très modeste sur le besoin de financement de l'activité restauration. En effet, le week-end représente environ 1 % du chiffre d'affaires étudiant du réseau : une augmentation de 40 centimes du tarif le week-end, soit 10 % du tarif, reviendrait donc à augmenter les recettes du réseau d'environ 1%. Dès lors, comme proposé ci-dessus, une telle solution ne saurait être envisagée qu'à défaut de pouvoir adapter le service à une fréquentation très faible.

8. Les investissements doivent être préservés voire accélérés pour renforcer l'attractivité du réseau

Il a été montré en annexe IV que la rénovation du restaurant universitaire du Mirail à Toulouse avait eu un impact très positif sur la fréquentation tout en permettant une maîtrise des dépenses notamment de personnel. Les investissements constituent donc un levier structurant pour l'augmentation de la fréquentation des CROUS et donc l'accroissement de leur rentabilité.

Comme il a déjà été indiqué, le réseau a financé sur ressources propres des investissements dans la branche restauration. Si la logique d'évaluation du besoin de financement de la restauration est retenue, il ne pourra plus être recouru à cette solution de financement. Des ressources nouvelles devront être trouvées pour le financement des investissements. Il est important de souligner que le niveau des investissements réalisés ne doit pas être la variable d'ajustement d'une tension financière accrue sur le réseau en termes d'équilibre de fonctionnement. Au contraire, la rénovation suivant les nouveaux concepts de restauration des restaurants traditionnels construits dans les années 70 apparaît comme un levier efficace pour renforcer la fréquentation tout en maîtrisant les dépenses.

Proposition n° 23 : Poursuivre les investissements permettant de rénover les restaurants traditionnels, afin d'en renforcer l'attractivité et la performance. Accélérer le programme si les bonnes performances des restaurants du Mirail (Toulouse) ou d'Artem (Nancy – à venir bientôt) se confirment.

9. Synthèse financière : les objectifs du triennal ne peuvent être atteints que grâce à des mesures tarifaires significatives

La mission a construit une projection de la trajectoire financière de l'activité restauration à partir des données fournies par le CNOUS et des analyses présentées ici. Comme indiqué précédemment, un besoin de financement de cette activité a été calculé et c'est l'évolution de ce besoin de financement qui est appréciée. L'année de référence est la dernière année normative, à savoir 2012. La mission n'a pas intégré dans ses modèles les dotations aux amortissements sur ressources propres pour les raisons développées en annexe IV. L'activité de restauration ne dégageant pas d'excédent d'exploitation, le financement actuel des investissements sur ressources propres provient nécessairement des excédents dégagés par les autres activités ou d'une subvention de fonctionnement trop élevée, ce qui nuit à la cohérence de l'approche analytique. Corollaire de ce constat, les investissements de la restauration dont la mission considère qu'ils sont un levier important pour améliorer la performance de l'activité, doivent être financés par la subvention d'investissement.

Pour illustrer l'impact des mesures proposées, la mission a élaboré un scénario tendanciel (sans plan d'action, les hypothèses d'évolution des recettes et des dépenses étant liées aux performances historiques), et deux scénarios supposant la mise en œuvre de mesures permettant de corriger ce tendanciel pour atteindre les objectifs de réduction de la subvention.

Annexe V

Tableau 4 : Hypothèses retenues pour la construction de la trajectoire « tendancielle »

Poste de recette ou dépense	Scénario tendanciel
Hausse du tarif étudiant	+ 0,05 € aux trois prochaines rentrées
Hausse de la fréquentation étudiante (au-delà de la hausse naturelle du nombre d'étudiants)	Inchangée
Hausse du tarif non étudiant	+2 % aux trois prochaines rentrées
Hausse de la fréquentation non étudiante	Inchangée
Évolution des achats alimentaires	Hausse de l'indice des prix de 2 % par an
Évolution des dépenses de viabilisation	Hausse des dépenses de viabilisation de 2,6 % par an (taux de croissance annuel moyen sur 2009-2012)
Dépenses d'entretien et d'équipement <i>(le chiffre d'affaires ici considéré est neutralisé des effets tarifaires : une hausse du prix du ticket RU ne doit pas permettre une dépense d'entretien et d'équipement plus importante)</i>	Ratio de 8,7 % du chiffre d'affaires (hors effet tarifaire ; correspond au réalisé de 2012).
Charges de gestion courante <i>(le chiffre d'affaires ici considéré est neutralisé des effets tarifaires : une hausse du prix du ticket RU ne doit pas permettre une dépense d'entretien et d'équipement plus importante)</i>	Ratio de 8,0 % du chiffre d'affaires (hors effet tarifaire ; correspond au réalisé de 2012 retraité d'une dépense exceptionnelle liée à un incendie au CROUS de Nantes).
Produits de gestion courante	Supposés évoluer comme la masse salariale (dépendent essentiellement de la subrogation des indemnités journalières)
Masse salariale	Les hypothèses d'évolution de la masse salariale sont celles formulées par le CNOUS dans des simulations de trajectoire adressées au MESR. La masse salariale des personnels ouvriers (PO) est supposée augmenter de 1 % en 2013, 2014 et 2015. Celle des personnels administratifs est supposée augmenter de 2,3 % en 2013 mais est gelée les années suivantes. Bien que non décidée, les effets d'une hausse du Smic ont été repris dans les chiffrages. Les pensions civiles sont supposées constantes (toute évolution du taux du compte d'affectation spéciale devra être compensée)
Impôts et taxes (ce poste correspond aux taxes d'enlèvement des ordures)	Hypothèse de croissance à 2 %/an
Dépenses de fonctionnement du CNOUS imputables à la restauration	Hypothèse de croissance au rythme du chiffre d'affaires

Source : Mission.

Le premier enseignement tiré de ces travaux est que l'activité restauration est soutenable, dans le sens où son besoin de financement reste stable sur la période 2013-2015 malgré une légère hausse de 1 M€ par rapport à 2012.

Annexe V

Tableau 5 : Trajectoire financière de la restauration – scénario « tendanciel »

	2012	2013	2014	2015
CA étudiant	147 713 908 €	152 405 808 €	157 088 207 €	161 841 274 €
CA non étudiant	45 400 020 €	46 308 020 €	47 234 180 €	48 178 864 €
Autres recettes	3 365 408 €	3 432 717 €	3 501 371 €	3 571 398 €
CA global	196 479 336 €	202 146 545 €	207 823 758 €	213 591 536 €
dont effet tarifs non étudiants	- €	908 000 €	1 834 161 €	2 778 844 €
dont effet ticket RU	- €	1 098 200 €	3 589 880 €	6 152 228 €
Marge commerciale				
(-) Dénrées-boissons	91 599 136 €	94 481 046 €	97 441 592 €	100 482 768 €
Marge commerciale	104 880 200 €	107 665 499 €	110 382 166 €	113 108 768 €
Taux marge commerciale	53,4%	53,3%	53,1%	53,0%
Valeur ajoutée				
(-) Viabilisation	16 645 954 €	17 081 288 €	17 528 007 €	17 986 409 €
(-) Entretien-équipement	17 138 511 €	17 333 677 €	17 528 960 €	17 724 362 €
(+) Produit gestion courante	1 489 117 €	1 521 146 €	1 544 699 €	1 569 726 €
(-) Charges gestion courante	16 002 341 €	15 897 340 €	16 076 441 €	16 255 652 €
Valeur ajoutée	56 582 511 €	58 874 341 €	60 793 458 €	62 712 071 €
	28,8%	29,1%	29,3%	29,4%
Autres dépenses avant coûts complets				
(-) Masse salariale PO	166 702 359 €	168 369 382 €	170 053 076 €	171 753 607 €
(-) Masse salariale PA	16 379 677 €	16 756 409 €	16 756 409 €	16 756 409 €
(-) Impôts et taxes	1 232 289 €	1 256 935 €	1 282 073 €	1 307 715 €
EBE avant coûts complets	- 127 731 813 €	- 127 483 740 €	- 127 248 317 €	- 127 030 234 €
Gain par rapport à 2012	- €	223 428 €	433 712 €	626 153 €
Dépenses de coûts complets (dépenses du CNOUS et des sièges des CROUS imputables à la restauration)				
(-) Dépenses fonctionnement	1 196 568 €	1 214 147 €	1 231 726 €	1 249 305 €
(-) Restauration agréée	4 706 140 €	4 706 140 €	4 706 140 €	4 706 140 €
(-) Masse salariale PO	977 144 €	986 916 €	996 785 €	1 006 753 €
(-) Masse salariale PA	11 472 894 €	11 736 771 €	11 736 771 €	11 736 771 €
(-) Pensions civiles	12 986 752 €	13 952 506 €	13 952 506 €	13 952 506 €
(-) Masse salariale CNOUS	2 222 574 €	2 273 693 €	2 273 693 €	2 273 693 €
(-) Effet hausse du SMIC	- €	200 318 €	622 024 €	782 462 €
EBE après coûts complets	- 161 293 886 €	- 162 378 558 €	- 162 195 722 €	- 162 030 828 €
Gain par rapport à 2012	- €	- 1 084 672 €	- 901 836 €	- 736 942 €

Source : Calculs IGF, données CNOUS.

Mais la situation financière offre peu de marges de manœuvre ce qui invite à la mise en œuvre d'un plan d'action visant à réduire le besoin de financement.

La mise en œuvre des recommandations formulées dans cette annexe, soit essentiellement des hausses tarifaires et des mesures de performance dans certaines dépenses (voir tableau ci-dessous pour un récapitulatif), permet une réduction du besoin de financement de l'activité restauration par rapport à l'année normative 2012 de 4,5 M€ en 2013, 9,4 M€ en 2014 et 14,6 M€ en 2015, comme le montrent les deux tableaux ci-dessous présentant les hypothèses et les prévisions financières correspondant au scénario dit « central » (après mise en œuvre des recommandations formulées par la mission).

Annexe V

Tableau 6 : Hypothèses retenues pour la construction du scénario central

Poste de recette ou dépense	Scénario central
Hausse du tarif étudiant	+ 0,10 € aux trois prochaines rentrées
Hausse de la fréquentation étudiante (au-delà de la hausse naturelle du nombre d'étudiants)	+1% de hausse de la fréquentation étudiante chaque année
Hausse du tarif non étudiant	+5 % aux trois prochaines rentrées
Hausse de la fréquentation non étudiante	Inchangée
Évolution des achats alimentaires	Hausse de l'indice des prix de 2 % par an
Évolution des dépenses de viabilisation	Hausse des dépenses de viabilisation de 2,6 % par an (taux de croissance annuel moyen sur 2009-2012)
Dépenses d'entretien et d'équipement <i>(le chiffre d'affaires ici considéré est neutralisé des effets tarifaires : une hausse du prix du ticket RU ne doit pas permettre une dépense d'entretien et d'équipement plus importante)</i>	8 % du chiffre d'affaires hors effet tarifaire (en 2010 et 2011, ce ratio a atteint 7,9 %)
Charges de gestion courante <i>(le chiffre d'affaires ici considéré est neutralisé des effets tarifaires : une hausse du prix du ticket RU ne doit pas permettre une dépense d'entretien et d'équipement plus importante)</i>	7.5 % du chiffre d'affaires hors effet tarifaire (en 2011, le ratio a atteint 7,2 %)
Produits de gestion courante	Supposés évoluer comme la masse salariale (dépendent essentiellement de la subrogation des indemnités journalières)
Masse salariale	Les hypothèses d'évolution de la masse salariale sont celles formulées par le CNOUS dans des simulations de trajectoire adressées au MESR. La masse salariale des personnels ouvriers (PO) est supposée augmenter de 1 % en 2013, 2014 et 2015. Celle des personnels administratifs est supposée augmenter de 2,3 % en 2013 mais est gelée les années suivantes. Bien que non décidée, les effets d'une hausse du Smic ont été repris dans les chiffres. Les pensions civiles sont supposées constantes (toute évolution du taux du compte d'affectation spéciale devra être compensée)
Impôts et taxes (ce poste correspond aux taxes d'enlèvement des ordures)	Hypothèse de croissance à 2 %/an
Dépenses de fonctionnement du CNOUS imputables à la restauration	Gel

Source : Mission.

Annexe V

Tableau 7 : Trajectoire financière de la restauration – scénario central

	2012	2013	2014	2015
CA étudiant	147 713 908 €	155 039 049 €	163 907 717 €	173 083 873 €
CA non étudiant	45 400 020 €	47 670 020 €	50 053 521 €	52 556 198 €
Autres recettes	3 365 408 €	3 533 679 €	3 710 363 €	3 895 881 €
CA global	196 479 336 €	206 242 748 €	217 671 601 €	229 535 952 €
dont effet tarifs non étudiants	- €	2 270 001 €	4 653 502 €	7 156 178 €
dont effet ticket RU	- €	2 218 365 €	7 324 074 €	12 677 294 €
Marge commerciale				
(-) Denrées-boissons	91 599 136 €	95 206 205 €	98 949 839 €	102 835 042 €
Marge commerciale	104 880 200 €	111 036 543 €	118 721 762 €	126 700 910 €
Taux marge commerciale	53,4%	53,8%	54,5%	55,2%
Valeur ajoutée				
(-) Viabilisation	16 645 954 €	17 081 288 €	17 528 007 €	17 986 409 €
(-) Entretien-équipement	17 138 511 €	16 025 324 €	16 337 663 €	16 655 462 €
(+) Produit gestion courante	1 489 117 €	1 521 146 €	1 544 699 €	1 569 726 €
(-) Charges gestion courante	16 002 341 €	15 023 742 €	15 316 559 €	15 614 496 €
Valeur ajoutée	56 582 511 €	64 427 336 €	71 084 232 €	78 014 269 €
	28,8%	31,2%	32,7%	34,0%
Autres dépenses avant coûts complets				
(-) Masse salariale PO	166 702 359 €	168 369 382 €	170 053 076 €	171 753 607 €
(-) Masse salariale PA	16 379 677 €	16 756 409 €	16 756 409 €	16 756 409 €
(-) Impôts et taxes	1 232 289 €	1 256 935 €	1 282 073 €	1 307 715 €
EBE avant coûts complets	- 127 731 813 €	- 121 955 390 €	- 117 007 327 €	- 111 803 462 €
Gain par rapport à 2012	- €	5 776 423 €	10 724 486 €	15 928 351 €
Dépenses de coûts complets (dépenses du CNOUS et des sièges des CROUS imputables à la restauration)				
(-) Dépenses fonctionnement	1 196 568 €	1 196 568 €	1 196 568 €	1 196 568 €
(-) Restauration agréée	4 706 140 €	4 706 140 €	4 706 140 €	4 706 140 €
(-) Masse salariale PO	977 144 €	986 916 €	996 785 €	1 006 753 €
(-) Masse salariale PA	11 472 894 €	11 736 771 €	11 736 771 €	11 736 771 €
(-) Pensions civiles	12 986 752 €	13 952 506 €	13 952 506 €	13 952 506 €
(-) Masse salariale CNOUS	2 222 574 €	2 273 693 €	2 273 693 €	2 273 693 €
(-) Effet hausse du SMIC	- €	200 318 €	622 024 €	782 462 €
EBE après coûts complets	- 161 293 886 €	- 156 807 984 €	- 151 869 790 €	- 146 675 893 €
Gain par rapport à 2012	- €	4 485 902 €	9 424 096 €	14 617 993 €

Source : Calculs IGF, données CNOUS.

Les objectifs de réduction du besoin de financement du triennal ne sont pas atteints en 2014 ni en 2015, malgré des efforts importants, notamment en termes de hausse des tarifs (ces hausses permettent de dégager 20 M€ de recettes supplémentaires en 2015). Pour atteindre une réduction de subvention de 10 M€ en 2014, il apparaît donc nécessaire de mettre en œuvre des mesures additionnelles inventoriées par la mission dans cette partie 5 du rapport.

Tableau 8 : Modalités d'atteinte des objectifs du scénario 1

Scénario 1	2014	2015
Objectif du scénario 1	-10 M€	-17,5 M€
Reste à faire pour atteindre l'objectif	0,5 M€	2,8 M€
Propositions :		
Hausse des tarifs non étudiants de 6 % et non 5 %	0,5 M€	1,1 M€
Modération salariale pour les PO (+0 en 2015 contre +1 % prévu)	0 M€	1,6 M€

Source : Calculs IGF, données CNOUS.

Annexe V

Pour atteindre les objectifs du scénario 1, il est nécessaire de mettre en œuvre des mesures permettant de réduire le besoin de financement de 0,5 M€ supplémentaires en 2014 et de 2,8 M€ en 2015 par rapport aux gains déjà réalisés dans le scénario central présenté ci-dessus.

Pour ce faire, la mission propose deux mesures : une première sur les tarifs non étudiants et l'autre de modération salariale. La première consiste à accroître la hausse des tarifs pour le public non étudiant en 2014 et en 2015 à 6 % contre 5 % envisagé dans le scénario central. La deuxième consiste à fixer un objectif de modération salariale fort sur le personnel ouvrier : la masse salariale serait totalement gelée en 2015, ce qui permet d'économiser 1,6 M€. Une solution consisterait à se rapprocher de la convention collective de la restauration collective (cf. annexe III) qui institue des contrats à temps incomplet assujetties à une prime d'intermittence d'un montant conventionnel de 2 %. Cette seconde proposition, pour justifiée qu'elle soit dans la recherche de l'atteinte d'un nouvel équilibre financier, présente cependant l'inconvénient de compromettre la prochaine négociation sociale évoquée en annexe III, en ôtant au réseau la possibilité de revaloriser les rémunérations de certains personnels d'encadrement intermédiaire et d'introduire en contrepartie une plus grande polyvalence dans les métiers des personnels ouvriers. Il y a donc un arbitrage à réaliser entre une économie budgétaire immédiate et une évolution sociale qui constituerait un levier à effet certes différé.

Pour atteindre les objectifs du scénario 2, il est nécessaire de réduire le besoin de financement en 2015 de 10,4 M€ supplémentaires. La mise en place d'un droit d'accès semble nécessaire pour parvenir à un tel résultat. Ce droit d'accès pourrait être mis en place en 2014 en contrepartie d'un gel du ticket à la rentrée scolaire 2014.

Tableau 9 : Modalités d'atteinte des objectifs du scénario 2

Scénario 1	2014	2015
Objectif du scénario 2	-17,5 M€	-25,0 M€
Reste à faire pour atteindre l'objectif	8,0 M€	10,3 M€
Propositions :		
Mise en place d'un droit d'accès annuel	15 M€	15 M€
Gel du ticket en 2014	-2,3 M€	-5,2 M€
Modération salariale pour les PO (+0 en 2015 contre +1 % prévu)	0 M€	1,6 M€

Source : Calculs IGF, données CNOUS.

Ces modalités permettent de dépasser l'objectif pour l'année 2014.

Dans les deux scénarios, l'essentiel de la réduction du besoin de financement provient d'une hausse des tarifs, directe (prix du ticket) ou indirecte (droit d'accès). **Cette situation est liée à l'importance de la réduction du besoin de financement (-11 % attendu en 2 ans dans le scénario 2, et en 3 ans dans le scénario 3). Or les mesures de rationalisation des dépenses ou de diversification des recettes peuvent difficilement produire des résultats d'une telle ampleur dans un délai si restreint.**

10. Les réformes de structure

10.1. Le transfert aux régions

Les quelques réponses reçues de la part de régions au questionnaire qui leur avait été adressé par la mission ne permettent pas de tirer des conclusions sur les souhaits de ces collectivités d'assurer la gestion de l'activité de restauration universitaire. Comme le notait le rapport de 2010, il est douteux que les régions se positionnent en ce sens.

10.2. Le transfert à des exploitants privés

La mission a pu rencontrer des représentants du groupe SODEXO afin d'échanger avec eux sur leur positionnement à l'égard de la restauration universitaire. La holding SODEXO comporte une société qui a pour vocation de prendre en charge le segment du marché éducation-collectivités locales, dont le président, accompagné de ses responsables marketing, a été l'interlocuteur principal de la mission.

Le groupe gère déjà 1 200 campus dans le monde, principalement en Amérique du Nord, en Asie et, s'agissant de l'Europe, en Espagne et au Royaume-Uni. Bien souvent, ses prestations sont rémunérées sur le fondement d'indicateurs qualitatifs éloignés de son cœur de métier initial ; en Grande Bretagne, sa rémunération pour son intervention dans les établissements pénitentiaires est assise sur la baisse du taux de récidive.

Son approche du marché que pourraient représenter les universités françaises va bien au-delà du seul volet restauration et pourrait se définir comme celle d'un ensemble mettant en synergie diverses compétences pour améliorer la performance d'un établissement donné, en centrant son action sur l'amélioration de la qualité de vie.

Dans son analyse du marché représenté par l'enseignement supérieur, SODEXO a identifié cinquante « briques » susceptibles d'interagir au service d'une création de valeur, au nombre desquels figure la restauration mais sans que cette thématique ne prédomine par rapport aux autres. Le point présenté comme fort de l'apport de SODEXO est celui du management stratégique de ces différentes briques pour en tirer une valeur ajoutée, tout en s'accommodant des contraintes résultant, par exemple, de statuts de personnels contraignants. Le groupe a l'expérience de situations où il gère l'activité de personnels sous statut de fonctionnaires de collectivités locales qui sont économiquement équilibrées.

SODEXO ne se situe, dans la vision stratégique qu'il a des universités, en aucune manière dans une position de se substituer à l'activité des CROUS mais d'interagir avec eux en tenant compte de leur présence dans le paysage. Ce groupe ne revendique donc en rien un statut d'opérateur en restauration, sauf sur certaines niches non couvertes par les CROUS le cas échéant, mais plus celle d'un assistant à maîtrise d'ouvrage aux côtés d'un président d'université pour faire évoluer positivement sa performance en jouant sur une large gamme de registres mis à sa disposition.

L'exemple de SODEXO montre que cette entreprise n'a aucune intention de reprise de l'activité des CROUS. **Le transfert de la gestion à des exploitants privés ne semble pas nécessaire à court terme, le réseau, bien que sous tension financière, apparaît satisfaisant ses usagers à un tarif raisonnable. Par ailleurs, il n'est pas acquis que le transfert permettrait de traiter les principales contraintes qui pèsent sur lui, à savoir celle des rythmes universitaires et celle de la faible flexibilité autorisée par les DAPPOUS. A défaut de pouvoir traiter directement ces difficultés, le transfert à des exploitants privés pourrait être envisagé après avoir examiné les cas de gestion de personnel de collectivités territoriales par un opérateur privé.**

11. Synthèse des propositions

Proposition n° 1 : Dans l'analyse du PAP et du RAP, retenir les ressources propres, hors aides de l'État quelles qu'elles soient, pour l'évaluation de l'indicateur de performance 2.3 « *taux de couverture des dépenses d'hébergement et de restauration par des ressources propres* ».

Proposition n° 2 : L'objectif de réduction de subvention du triennal devrait porter, en toute logique, sur l'ensemble des aides indirectes. Il permettrait d'atteindre l'objectif avec moins de difficultés et en exploitant les synergies entre hébergement et restauration.

Proposition n° 3 : Améliorer au niveau de l'opérateur la lisibilité des informations budgétaires par action et par activité, notamment en distinguant les résultats des activités hébergement et restauration sur la base des analyses à coûts complets du CNOUS.

Proposition n° 4 : Développer la recherche de ressources propres supplémentaires en l'étendant à l'activité hébergement, en étudiant les possibilités offertes par les postes qui n'ont pas d'incidence sur les aides au logement : complément loyer, charges, et en optimisant, avec l'appui du CNOUS qui a une expertise reconnue en matière d'accueil, le taux d'occupation des chambres, notamment celles qui sont rénovées (45 000 fin 2012).

Proposition n° 5 : Renforcer le suivi par le MESR de la question des rythmes universitaires, tant au niveau du contrat d'objectif entre le MESR et le CNOUS que des contrats quinquennaux et futurs contrats de site. En amont, élaborer un nouvel accord-cadre entre le CNOUS et la CPU dont le MESR, qui sera chargé du suivi de sa mise en œuvre, sera signataire.

Proposition n°6 : Ramener, en plus du plat principal, de trois à deux items dans les CROUS concernés par trois items.

Proposition n° 7 : Assurer la complémentarité entre les enquêtes triennales de l'OVE et les enquêtes biennales « Panel de RU » afin de permettre d'en associer les informations et d'en rechercher les éventuelles corrélations. Un recoupement de ces enquêtes avec des données quantitatives obtenues par les CROUS, à partir des quantités distribuées par type d'aliments rapportées au nombre de repas, permettrait une meilleure évaluation des habitudes alimentaires. Les retours de tels résultats peuvent avoir un réel effet pédagogique auprès des étudiants.

Proposition n° 8 : La mission d'information et de sensibilisation à une alimentation équilibrée doit être maintenue dans les CROUS car elle a montré son efficacité. Des efforts particuliers doivent être faits en termes d'incitation à la consommation de fruits et légumes par les étudiants. Des animations et l'appui d'un conseiller-diététicien sont à maintenir ou développer, avec des conseillers dans les CROUS importants, par mutualisation entre CROUS pour les autres ou encore par externalisation de ce service.

Proposition n° 9 : Reporter la date d'application du tarif du ticket restaurant du 1^{er} août au 1^{er} janvier

Proposition n° 10 : Augmenter de 10 centimes le ticket de restauration universitaire chacune des trois prochaines années.

Proposition n° 11 : Fixer à 5 % l'objectif d'évolution annuelle du chiffre d'affaires non étudiant sur 2014 et 2015. Si une telle augmentation est atteinte par la seule

tarification, le gain estimé est de 2,3 M€ par an (effets cumulables d'une année sur l'autre).

Proposition n° 12 : Instaurer un droit d'accès aux œuvres universitaires et scolaires, acquitté par tous les étudiants, et aligné sur le montant réservé au FSDIE dans les droits d'inscription (16 € en 2012). Ce droit d'accès générerait une ressource d'environ 14,7 M€ pour l'ensemble du réseau.

Proposition n° 13 : Les CROUS pourraient utilement s'inspirer de pratiques de communication bien établies dans les sociétés de restauration collective privées qui adressent régulièrement des mails à destination de leurs clients. Pour ce faire, les CROUS disposent des adresses de messageries de leurs usagers qu'ils pourraient mobiliser pour informer les étudiants des différents événements qui marquent la vie de leur restaurant universitaire et contribuer ainsi à leur fidélisation.

Proposition n° 14 : Coupler une offre portant sur la restauration à l'offre de logement pour les primo accédants en résidence universitaire.

Proposition n° 15 : Poursuivre l'effort d'adaptation de l'offre de restauration aux attentes du public, compte tenu de l'impact positif de toutes les démarches de cette nature que la mission a pu observer.

Proposition n° 16 : Parmi les mesures du Pacte national de lutte contre le gaspillage, il est possible de retenir pour les CROUS des mesures telles que la formation des personnels, l'inclusion de clauses relatives à l'environnement et au développement durable dans les marchés publics, la communication dans les restaurants, le positionnement différent de certains aliments dans la chaîne de distribution (pain notamment), l'ajustement des portions de légumes, avec des possibilités de supplément. Le CNOUS et les CROUS pourraient, à titre symbolique, signer le pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire.

Proposition n° 17 : L'approvisionnement des CROUS pourrait utilement intégrer plus largement le lien aux diverses formes d'agriculture durable, notamment par l'intégration d'exigences particulières dans les cahiers des charges établis pour les marchés, mais également pour certains produits par la participation à des plateformes de proximité du type des celles en développement dans diverses régions qui visent au regroupement de l'offre des producteurs agricoles. Ceci pourrait permettre une offre élargie de produits de qualité (dont BIO), de meilleur bilan carbone et à intrants plus réduits, à des prix plus accessibles tout en renforçant l'image locale des CROUS et leur participation au développement local.

Proposition n° 18 : Mettre à profit la négociation sociale à venir pour introduire une réelle polyvalence dans les métiers assurés par les personnels ouvriers.

Proposition n° 19 : Examiner les gains d'une mutualisation de la fourniture de fluides.

Proposition n° 20 : Élaborer un schéma prévisionnel de fermeture des structures les moins performantes. Les conventions signées avec les collectivités locales dans les petites antennes doivent prévoir des clauses de désengagement du CROUS avec reprise des personnels ouvriers.

Proposition n° 21 : La restauration le soir doit permettre de développer l'animation du campus et réciproquement, la fréquentation pourrait être accrue grâce à des actions d'animation diverses. Le surcoût salarial lié à l'extension des horaires pourrait être diminué en ayant davantage recours à l'emploi étudiant (plus souple et mieux adapté aux horaires des étudiants). Le recours à la vente à emporter permettrait par ailleurs de réduire les dépenses de personnel et de viabilisation, voire de développer le chiffre d'affaires.

Annexe V

Proposition n° 22 : La mission recommande qu'un examen au cas par cas de la rentabilité des services du week-end soit réalisé, en particulier sur l'ouverture du dimanche en raison du surcoût salarial. La mission recommande que la transition rapide vers des prestations de cafétérias soit étudiée. A défaut de pouvoir fermer ou transformer le service traditionnel en un service de cafétérias, la mission recommande d'augmenter les tarifs du week-end, à l'image de ce qui est fait dans la restauration privée (les « formules » à tarif préférentiel ne sont très largement valables que le midi en semaine). Le tarif pourrait être augmenté d'environ 10 % (par exemple, 3,50 € au lieu de 3,10 €).

Proposition n° 23 : Poursuivre les investissements permettant de rénover les restaurants traditionnels, afin d'en renforcer l'attractivité et la performance. Accélérer le programme si les bonnes performances des restaurants du Mirail (Toulouse) ou d'Artem (Nancy - à venir bientôt) se confirment.

ANNEXE VI

Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

MINISTÈRE DE
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET DE LA RECHERCHE

MINISTÈRE DE
L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE
ET DE LA FORÊT

Les Directeurs de Cabinet

Paris, le 22 AVR. 2013

Note à l'attention de

Monsieur le Chef de service de l'IGF
Monsieur le Chef de service du CGAAER
Monsieur le Chef de service de l'IGAENR

Objet : Evaluation de la restauration universitaire

Le Président de la République a inscrit parmi ses engagements la mise en œuvre d'un plan national pour la vie étudiante prévoyant notamment des mesures pour le logement, pour la santé et la création d'une allocation d'études et de formation sous condition de ressources. Cet engagement a été rappelé par le Premier ministre le 26 novembre 2012 au Collège de France, en ouverture des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui a souhaité que ce plan intègre « tous les sujets importants pour la vie de nos étudiants ».

La définition du plan national doit pouvoir s'appuyer sur une évaluation globale, conduite dans le cadre de la modernisation de l'action publique et qui prendra en compte les effets de quatre politiques publiques : les aides directes et fiscales, la restauration universitaire et la qualité alimentaire, la santé étudiante et enfin la vie de campus.

Le réseau des œuvres universitaires – CNOUS et CROUS – a pour mission principale l'amélioration des conditions de vie et de travail des étudiants. Il intervient notamment dans la gestion de l'offre de prestations de restauration à tarifs préférentiels. Grâce à plus de 600 points de restauration (restaurants gérés ou agréés, cafétérias, ...), le réseau des œuvres sert plus de 55 millions de repas. Celui-ci est engagé dans une stratégie d'élargissement du public en offrant des prestations de meilleure qualité et des conditions d'accueil améliorées.

Le restaurant universitaire, même s'il ne contribue que partiellement à la restauration de l'étudiant, est également un lieu privilégié où peut se diffuser l'information nutritionnelle.

.../...

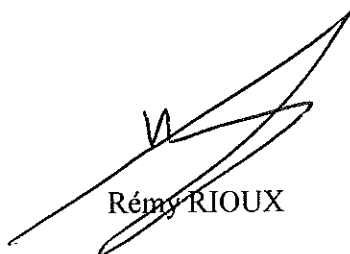
La restauration universitaire poursuit une mission de service public et de santé publique. Elle intéresse l'ensemble de la communauté universitaire et contribue à la qualité de vie sur les sites. Or, elle connaît depuis quelques années, une mue importante qui l'amène au-delà de son modèle traditionnel.

Dans ce contexte, il est demandé la réalisation d'ici au mois de juin d'une évaluation de la restauration du réseau des œuvres universitaires et scolaires, qui viendra compléter et actualiser les travaux antérieurs.

La mission traitera notamment des questions suivantes :

- Examen de la soutenabilité du modèle économique existant et perspectives d'évolution en vue de sécuriser les économies prévues à ce titre dans le triennal. Toutes les pistes devront être évaluées (prix du ticket de restaurant universitaire, pertinence du principe d'un prix unique du ticket, politique d'achats du réseau, ...)
- Renforcement de la qualité de service et rôle de la restauration universitaire en termes de qualité alimentaire ;
- Recherche de nouvelles stratégies de réponse aux attentes des étudiants ;
- Diversification des usagers ;
- Régulation des flux étudiants et élargissement de la pause méridienne.

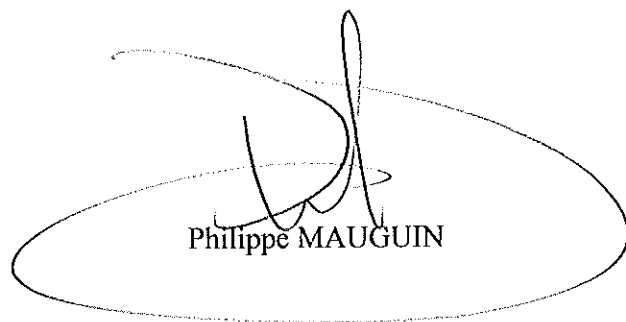
Nous vous serions reconnaissants de bien vouloir porter à notre connaissance le nom des inspecteurs généraux auxquels vous confierez cette mission d'évaluation de la restauration universitaire qui s'intégrera dans l'évaluation globale évoquée ci-dessus.



Rémy RIOUX



Lionel COLLET



Philippe MAUGUIN

ANNEXE VII

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE	1
1.1. Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle.....	1
1.2. Direction des affaires financières.....	1
2. MINISTÈRE DÉLÉGUÉ EN CHARGE DU BUDGET	1
3. MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT	1
4. CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS D'UNIVERSITÉ	1
5. CNOUS	1
6. CROUS D'AIX-MARSEILLE	2
7. CROUS DE NANCY – METZ	2
8. CROUS DE PARIS	2
9. CROUS DE REIMS	2
10. CROUS DE TOULOUSE	2
11. ORGANISATIONS ÉTUDIANTES	3
11.1.. Confédération étudiante.....	3
11.2.. Fédération des associations générales étudiantes (FAGE).....	3
11.3.. Le mouvement des étudiants (UNI – MET).....	3
11.4.. Promotion et défense des étudiants (PDE).....	3
11.5.. Union nationale des étudiants de France.....	3
12. ENTREPRISE PRIVÉE DU SECTEUR DE LA RESTAURATION COLLECTIVE	3

1. Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

1.1. Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle

Jean-Yves de Longueau, sous-directeur de l'égalité des chances et de la vie des étudiants

Didier Roux, chef de département de la vie étudiante

Rima Petit, adjointe au chef de département de la vie étudiante

1.2. Direction des affaires financières

Thierry Bergeonneau, sous directeur du budget de la recherche et enseignement supérieur

Jean Philippe Molere, chef du bureau du budget et de la réglementation financière de l'enseignement supérieur (DAF B1)

2. Ministère délégué en charge du budget

François Pouget, chef du bureau de la recherche et de l'enseignement supérieur

Lorinda Billant, bureau MIRES

3. Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Sophie Palin, adjointe au sous directeur de la politique de l'alimentation

Gwenaëlle Bizet, chef de bureau du pilotage de la politique de l'alimentation

Nathalie Gantner-Waechter, chargée de mission

4. Conférence des présidents d'université

Jean Loup Salzmann, président

Gérard Blanchard, vice président

Khaled Bouabdallah, vice président

Anne Fraïsse, présidente de la commission de la vie de l'étudiant et des questions sociales

5. CNOUS

François Bonaccorsi, directeur

Marie Message, directrice adjointe

Jean Paul Antoine, agent comptable

Alexandre Aumis, sous directeur de la contractualisation et de l'immobilier

Michèle Doll, sous directrice des ressources humaines et de la formation

Annexe VII

Dominique Francon, conseiller restauration

Corinne Vadé, sous directrice de la performance et des finances

Michel Vacheyroux, adjoint à la sous directrice des ressources humaines et de la formation

6. CROUS d'Aix-Marseille

Brigitte Pavaut, conseillère diététicienne (dans le cadre de la conférence du fonds français alimentation et santé du 13 juin 2013)

7. CROUS de Nancy – Metz

Jean Marc Lambert, directeur

8. CROUS de Paris

Denis Lambert, directeur et président de l'association des directeurs de CROUS

9. CROUS de Reims

Didier Treutenaere, directeur

Jérôme Duval Destin, directeur adjoint

Francine Liu, responsable budget et contrôle de gestion

Arnaud Ambroise, responsable achats

Sylvie Tartas, DRH

Olivier Bracquemart, directeur unité de gestion site Jean –Charles Prost à Reims

Géraldine Zalabak, directrice unité de gestion site Moulin de la Housse à Reims

10. CROUS de Toulouse

Thierry Bégué, directeur

Sylvie Truntzer, directrice de la restauration

Pascale Fourteau Casanova, coordinatrice hébergement, et directrice du site Campus Sud-Est

Michel Saint-Félix, conseiller technique restauration et directeur unité de gestion de l'ENSEEIH

Hélène Franc, chargées des relations publiques

Christelle Assemat, directrice du service budget et contrôle de gestion

Alphée Adimi Koussounou, contrôleur de gestion

Gilles Labourroire, agent comptable

Corine Munoz, DRH

Directeurs d'unités de gestion restauration du CROUS de Toulouse :

Dominique Arnoult, Auch

William Boudou, Castres
Aimé Chaliès, INSA Toulouse
Christophe Chudzik, Toulouse Ranguel
Hélène Colin, Albi
Fabrice Pezziardi, Toulouse Mirail
Fabrice Thèbe, Tarbes
Chrystèle Varnier, Toulouse Arsenal

11. Organisations étudiantes

11.1. Confédération étudiante

Thibaut Sellier, trésorier

11.2. Fédération des associations générales étudiantes (FAGE)

Julien Blanchet, président
Marie Pillière, vice présidente en charge des affaires sociales

11.3. Le mouvement des étudiants (UNI – MET)

Antoine Diers, président

11.4. Promotion et défense des étudiants (PDE)

Steven Da Cruz, président

11.5. Union nationale des étudiants de France

Laure Delaire, vice présidente
Julien Million, responsable de la commission aides sociales

12. Entreprise privée du secteur de la restauration collective

Philippe Pont Nourat, directeur général de la division Education, SODEXO
Jean Louis Juge, directeur marketing de la division Education, SODEXO
Caroline Augé, chef de produit offre étudiants, SODEXO
Anne Sophie Guillat Plasse, responsable expertise consommateurs, SODEXO