



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMISSION
des AFFAIRES CULTURELLES

PARIS, le 3 décembre 2024

Proposition de loi visant à rendre accessible à tous les étudiants
le repas à 1 euro (n° 519)

Mme Fatiha Keloua Hachi, rapporteure

DOCUMENT PROVISOIRE

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LES ÉTUDIANTS FONT FACE À UNE PRÉCARITÉ ACCRUE, QUI AFFECTE TOUT PARTICULIÈREMENT LEUR ALIMENTATION	6
A. DANS UN CONTEXTE SOCIAL DÉGRADÉ, LES ÉTUDIANTS FONT FACE À UNE PRÉCARITÉ ACCRUE	6
B. LES ÉTUDIANTS SUBISSENT PLUS PARTICULIÈREMENT UNE PRÉCARITÉ ALIMENTAIRE IMPORTANTE QU'IL REVIENT AUX POUVOIRS PUBLICS DE COMBATTRE	7
II. EN DÉPIT DE SON EFFICACITÉ DANS LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ALIMENTAIRE, LE REPAS À 1 EURO N'EST PAS ACCESSIBLE À L'ENSEMBLE DES ÉTUDIANTS QUI DEVRAIENT POUVOIR Y PRÉTENDRE	8
A. LE REPAS À 1 EURO DEMEURE EN PARTIE FONDÉ SUR LE STATUT DE BOURSIER, UNE RÉFÉRENCE QUI S'AVÈRE INADAPTÉE COMPTE TENU DES LIMITES DU SYSTÈME DE BOURSES	8
B. L'ÉLARGISSEMENT DU DISPOSITIF AUX ÉTUDIANTS NON BOURSIERS EN SITUATION DE PRÉCARITÉ NE S'AVÈRE PAS SUFFISANT POUR ATTEINDRE L'ENSEMBLE DES ÉTUDIANTS QUI EN AURAIENT BESOIN	9
C. L'ACCÈS À UNE OFFRE DE RESTAURATION À TARIF MODÉRÉ PRÉVU PAR LA LOI DITE LÉVI NE CONSTITUE PAS UNE GARANTIE SUFFISANTE.....	11
III. L'ÉLARGISSEMENT DU BÉNÉFICE DU REPAS À 1 EURO À TOUS LES ÉTUDIANTS ET SUR TOUS LES SITES DE RESTAURATION PERMETTRAIT D'ACCROÎTRE L'ACCESSIBILITÉ DU DISPOSITIF.....	11
A. UN ÉLARGISSEMENT À TOUS LES ÉTUDIANTS ET À TOUS LES SITES DE RESTAURATION	11
B. LA NÉCESSITÉ D'UN SOUTIEN AU RÉSEAU DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES ET SCOLAIRES AFIN DE GARANTIR LA BONNE MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF	13

COMMENTAIRE DES ARTICLES	15
<i>Article 1^{er}</i> : Limitation à un euro du tarif des repas servis dans tous les sites de restauration des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires	15
<i>Article 2</i> : Gage financier	17

DOCUMENT PROVISOIRE

INTRODUCTION

L'abaissement à 1 euro, pour les étudiants boursiers, du tarif des repas servis dans les restaurants universitaires a été mis en œuvre à compter de la rentrée 2020, dans le contexte de la crise sanitaire. Au vu des conséquences particulières de cette dernière sur leurs conditions de vie, **le bénéfice de cette mesure a été élargi à l'ensemble des étudiants entre janvier et août 2021**. Depuis lors, seuls **les titulaires d'une bourse sur critères sociaux** versée par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) et **les étudiants justifiant d'une situation de précarité particulière bénéficient de ce tarif dérogatoire**. Celui-ci représente moins du tiers du prix imposé aux autres étudiants dans les sites de restauration des Crous, qui s'élève à 3,30 euros.

Depuis la rentrée 2020, **la fréquentation des sites de restauration des Crous s'est continuellement accrue pour toutes les catégories d'étudiants** – boursiers ou étudiants précaires identifiés par les services sociaux des Crous, d'une part ; étudiants qui ne bénéficient pas de repas à 1 euro, d'autre part. Au cours de l'année universitaire 2023-2024, près de 43 millions de repas ont été servis par les Crous, parmi lesquels 24 millions de repas à 1 euro, ce nombre représentant une augmentation de 23,4 % (+ 4,5 millions de repas) par rapport à l'année précédente. Au total, **le dispositif a ainsi bénéficié à 483 000 étudiants boursiers pendant la dernière année universitaire, auxquels s'ajoutent 43 000 étudiants non boursiers ayant fait connaître leur situation de précarité**. Cette augmentation sensible du nombre de bénéficiaires (+ 13,2 % par rapport à l'année précédente) témoigne **des besoins accrus d'étudiants toujours plus exposés à la précarité**.

La montée en puissance de l'offre de repas à 1 euro ne doit pas occulter **les nombreuses limites qui la rendent difficilement accessible pour des étudiants qui en ont besoin**. Parmi elles, peuvent être cités le brouillage de sa lisibilité sous l'effet de ses changements successifs de périmètre, le manque d'information des étudiants, le caractère stigmatisant de la procédure imposée aux non boursiers pour faire connaître leur précarité ou encore les délais d'attente associés à la constitution et au dépôt d'un dossier.

Pour répondre à ces limites, **la voie de l'universalisation avait été soutenue par votre rapporteure à travers sa proposition de loi n° 659 visant à assurer un repas à 1 euro à tous les étudiants** ⁽¹⁾. Examinée en séance publique le 9 février 2023, celle-ci fut rejetée à une voix près. La dégradation de la situation des étudiants, dont plus d'un tiers déclare sauter des repas par manque d'argent ⁽²⁾, invite plus que jamais à adopter ce texte qui permettrait de rendre effectif, pour tous, l'accès au repas à 1 euro, et donc de soulager rapidement la précarité alimentaire étudiante.

(1) *Le présent rapport législatif reprend l'essentiel des constats alors dressés.*

(2) *Baromètre Ifop pour Cop1, La précarité étudiante en France : quelle réalité ?, 2024.*

I. LES ÉTUDIANTS FONT FACE À UNE PRÉCARITÉ ACCRUE, QUI AFFECTE TOUT PARTICULIÈREMENT LEUR ALIMENTATION

A. DANS UN CONTEXTE SOCIAL DÉGRADÉ, LES ÉTUDIANTS FONT FACE À UNE PRÉCARITÉ ACCRUE

Les étudiants connaissent, de façon structurelle, des **difficultés particulières liées à leur situation économique propre**, caractérisée pour la majorité d'entre eux par l'absence ou le caractère accessoire de revenus tirés d'une activité professionnelle ⁽¹⁾. Ainsi, dès lors que la poursuite d'études n'est assortie d'aucune rémunération, les étudiants sont tributaires de l'aide dispensée par leur famille, de la solidarité nationale sous forme de bourses, ou encore d'un emploi susceptible de concurrencer les études. Or, chacun de ces types de revenus a été affecté par la crise sanitaire, puis par la crise inflationniste ⁽²⁾. En particulier, l'évolution du **système de bourses – dont le montant n'est pas indexé sur l'inflation –** n'a pas permis de soutenir de façon satisfaisante les revenus des étudiants précaires, en dépit d'une réforme entreprise en 2022. Plus généralement, le soutien public à l'amélioration des conditions de vie des étudiants connaît toujours de **graves insuffisances** (voir *infra*), tandis que **certains étudiants ne bénéficient d'aucun de ces différents types de ressources**.

Dans ce contexte, la dernière étude de l'Observatoire de la vie étudiante (OVE) montre que « **19 % des étudiants déclarent des difficultés financières telles qu'il leur a été impossible de faire face à leurs besoins** (alimentation, loyer, gaz ou électricité, etc.) » ⁽³⁾. Au fil des ans, la précarité étudiante – caractérisée par le cumul de fragilités – se transforme donc en une véritable situation de pauvreté.

En l'absence de réponses adéquates à la dégradation des conditions de vie des étudiants liée à la situation sociale du pays et à l'inadaptation des politiques en faveur de la jeunesse, **la satisfaction de leurs besoins les plus élémentaires se trouve menacée**. Ainsi, la **précarité alimentaire**, à laquelle la présente proposition de loi vise à répondre, constitue une part prépondérante des difficultés des étudiants.

(1) Selon l'Enquête Conditions de vie (2023) de l'Observatoire de la vie étudiante, 25 % des étudiants occupent un emploi sans lien avec leurs études (excluant donc les activités professionnelles réalisées en alternance).

(2) L'augmentation des prix mesurée par l'évolution de l'indice des prix à la consommation a atteint des taux annuels de 5,2 % en 2022 et 4,9 % en 2023, selon l'Insee. L'alimentation a toutefois connu une augmentation des prix plus prononcée, atteignant par exemple 10 % en glissement annuel en septembre 2022 selon l'Inspection générale des finances, dans son rapport L'inflation des produits alimentaires (2022).

(3) Observatoire de la vie étudiante, La crise dans le rétroviseur ? Panorama des conditions de vie étudiantes en 2023, 2024.

B. LES ÉTUDIANTS SUBISSENT PLUS PARTICULIÈREMENT UNE PRÉCARITÉ ALIMENTAIRE IMPORTANTE QU'IL REVIENT AUX POUVOIRS PUBLICS DE COMBATTRE

Plusieurs indicateurs témoignent d'une **dégradation de l'accès des étudiants à l'alimentation**. En effet, si la précarité alimentaire est apparue dans cette catégorie de la population bien avant la pandémie de covid-19 et la crise inflationniste ⁽¹⁾, ces phénomènes successifs l'ont considérablement aggravée.

En premier lieu, un **recours accru des étudiants au réseau associatif pour subvenir à leurs besoins alimentaires** est manifeste depuis la crise sanitaire. **La présence massive d'étudiants aux distributions** organisées par différents acteurs de la solidarité constitue la manifestation la plus emblématique de cet état de fait qui perdure aujourd'hui. Le recours des étudiants à l'aide alimentaire concerne aussi bien de **grandes associations généralistes** telles que les Restos du cœur ou le Secours populaire, que des **organisations créées à l'intention des étudiants**, et souvent à l'initiative de certains d'entre eux, à l'image de l'association Cop1. Selon l'OVE, pas moins de 28 % des étudiants déclarent avoir besoin de l'aide alimentaire ⁽²⁾ sous l'une de ses formes (banque alimentaire, épicerie solidaire...).

Outre la stigmatisation que le recours à de telles aides peut représenter pour les étudiants, ce symptôme de la précarité alimentaire affecte **l'image internationale de la France**, et plus particulièrement de son système d'enseignement supérieur. La presse étrangère s'est notamment fait l'écho du recours massif aux distributions alimentaires, dont les bénéficiaires sont pour une part significative des étudiants étrangers ⁽³⁾. L'attractivité de l'enseignement supérieur français pour les étudiants internationaux ne peut que pâtir d'un tel état de fait.

Au-delà de la part visible de la précarité alimentaire que mettent en lumière ces actions, il y a lieu d'insister sur l'ampleur d'**un phénomène aux manifestations variées et diffuses**. Celui-ci se traduit notamment par une tendance – elle aussi plus prononcée pour les étudiants que pour le reste de la population – à sacrifier l'alimentation en cas de difficultés financières. Le dernier baromètre annuel de l'association Cop1, mené avec l'institut Ifop, montre ainsi que « *plus d'un tiers des jeunes interrogés déclare sauter souvent ou de temps en temps un repas par manque d'argent* ». Cette proportion, qui s'élève à 36 %, dépasse la moyenne nationale (29 %) de 7 points.

(1) À titre d'exemple, les jeunes de moins de 25 ans représentent environ 50 % des bénéficiaires des Restos du cœur, cette association ayant alerté les pouvoirs publics au sujet de la précarité alimentaire des étudiants avant le déclenchement de la crise sanitaire. De manière analogue, l'association AGORAé a ouvert de premières épiceries solidaires à destination d'étudiants dès 2011. Voir rapport d'information n° 742 (2020-2021) de M. Laurent Lafon fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat dans le cadre de la mission d'information sur les conditions de vie des étudiants.

(2) Observatoire de la vie étudiante, La crise dans le rétroviseur ? Panorama des conditions de vie étudiantes en 2023, 2024.

(3) Un étudiant étranger sur quatre a bénéficié d'une aide alimentaire au cours de l'année précédant la dernière enquête de l'Observatoire de la vie étudiante. Voir La crise dans le rétroviseur ? Panorama des conditions de vie étudiantes en 2023, 2024.

En tout état de cause, les pouvoirs publics et la société ne peuvent s'accommoder d'une telle situation. En premier lieu, les **effets sanitaires** d'une alimentation insuffisante en quantité et en qualité sont connus. **L'impact des privations sur la santé physique et morale des jeunes s'ajoute aux autres formes de précarité** dont ils sont atteints, qui ont trait notamment aux conditions de logement et aux difficultés d'insertion professionnelle et sociale. La difficulté à se nourrir correctement participe manifestement de la **dégradation de la santé mentale des étudiants**, dont 23 % ont dû consulter un psychologue au cours de l'année écoulée⁽¹⁾, une proportion en forte augmentation depuis quelques années. Plus largement, la dégradation des conditions de vie des étudiants à laquelle participe la précarité alimentaire est de nature à **altérer la conduite des apprentissages**, jusqu'à provoquer **l'abandon des études supérieures** et **l'inscription durable dans la précarité**.

Face à l'amplification de la précarité alimentaire étudiante, les mesures mises en œuvre par les derniers gouvernements successifs n'ont permis de lutter que marginalement contre une précarité alimentaire qui continue d'affecter de façon croissante les étudiants.

II. EN DÉPIT DE SON EFFICACITÉ DANS LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ALIMENTAIRE, LE REPAS À 1 EURO N'EST PAS ACCESSIBLE À L'ENSEMBLE DES ÉTUDIANTS QUI DEVRAIENT POUVOIR Y PRÉTENDRE

A. LE REPAS À 1 EURO DEMEURE EN PARTIE FONDÉ SUR LE STATUT DE BOURSIER, UNE RÉFÉRENCE QUI S'AVÈRE INADAPTÉE COMPTE TENU DES LIMITES DU SYSTÈME DE BOURSES

Les boursiers constituent le public ciblé en premier lieu par le dispositif du repas à 1 euro, dans la mesure où il s'agit de la seule catégorie d'étudiants à avoir toujours pu prétendre au repas à 1 euro depuis sa création et où, par ailleurs, ils peuvent y avoir accès sans démarche préalable particulière. Or, une **approche du phénomène de la précarité étudiante fondée, à titre principal ou exclusif, sur le statut de boursier**, s'avère aujourd'hui largement inadaptée.

D'abord, la décision d'attribution des bourses repose sur un **barème fondé sur le revenu fiscal de référence (RFR) des parents** du bénéficiaire, sur une estimation des coûts liés à la **distance entre le domicile familial et le lieu d'études**, et sur la **composition du foyer**, permettant l'attribution de points de charge⁽²⁾. Or, **le soutien financier apporté aux étudiants par leur famille n'est pas strictement corrélé aux ressources de celle-ci** – d'autant plus que la situation familiale et les revenus pris en compte dans le calcul du montant de la bourse correspondent à l'année fiscale qui précède le dépôt de la demande, et peuvent donc se rapporter à une réalité dépassée. Si, depuis la crise sanitaire, les revenus de l'année N peuvent

(1) Baromètre Ifop pour Cop1, La précarité étudiante en France : quelle réalité ?, 2024.

(2) D'autres critères, comme le handicap ou le statut d'aidant, permettent de bénéficier de points de charge supplémentaires.

être pris en compte à titre exceptionnel, ce n'est pas systématiquement le cas. En outre, la répartition des titulaires de bourses entre neuf échelons correspondant chacun à un niveau de prestation différent suscite des **effets de seuil**. Ceux-ci sont susceptibles de se traduire par l'**inéligibilité au système**, à la faveur d'une augmentation du RFR des parents de quelques dizaines d'euros. Enfin, le **redoublement** ou le **manquement à l'obligation d'assiduité** entraînent la perte du statut de boursier, alors que les étudiants étrangers sont soumis à des règles restrictives pour pouvoir y prétendre ⁽¹⁾.

Le report de la réforme des bourses initialement prévue par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche à la suite d'une concertation et d'une première étape menées en 2022, rend moins pertinente encore la référence à la catégorie de boursier. La non-revalorisation des seuils d'éligibilité pourrait, par ailleurs, provoquer la sortie d'un certain nombre de boursiers du système, dès lors que les revenus de leurs parents dépasseraient les plafonds de ressources à la seule faveur de l'augmentation nominale, liée à l'inflation, de leurs revenus. Plus largement, la baisse des crédits en faveur des bourses dans le projet de loi de finances pour 2025 – une diminution de 120,2 millions d'euros (– 4,5 %) fait craindre une augmentation de la précarité étudiante, et invite à consolider la place de la restauration étudiante dans le soutien des pouvoirs publics aux étudiants.

Pour tenir compte des limites d'une aide reposant sur la perception d'une bourse sur critères sociaux, une **condition alternative** permettant l'accès aux repas à 1 euro dans les sites de restauration des Crous a été instaurée.

B. L'ÉLARGISSEMENT DU DISPOSITIF AUX ÉTUDIANTS NON BOURSIERS EN SITUATION DE PRÉCARITÉ NE S'AVÈRE PAS SUFFISANT POUR ATTEINDRE L'ENSEMBLE DES ÉTUDIANTS QUI EN AURAIENT BESOIN

Depuis août 2021, **un étudiant non boursier est éligible à cette tarification dès lors qu'il justifie d'une situation de précarité**. En principe, cette approche présente l'avantage d'éliminer, dans l'accès au service de restauration, les effets de seuil dont pâtissent les étudiants qui, bien qu'ils ne perçoivent pas de bourse sur critères sociaux, connaissent une **situation personnelle ou familiale difficile constatée par les services des Crous**.

Toutefois, **le nombre total d'étudiants non boursiers bénéficiaires**, en dépit de son dynamisme, **demeure faible, particulièrement au regard du nombre total d'étudiants rencontrant d'importantes difficultés financières**. En 2023-2024, ce sont 43 000 étudiants uniques non boursiers qui ont eu accès au repas à 1 euro. Or, sur les 2,3 millions d'étudiants ne bénéficiant pas du système de bourses sur critères sociaux, 417 000 environ seraient en situation de précarité

(1) Outre les conditions d'études, d'âge et de revenus, les étudiants étrangers hors Union européenne doivent disposer d'un titre de séjour, être domiciliés en France depuis au moins deux ans et attester d'un foyer fiscal de rattachement en France depuis au moins deux ans.

économique ⁽¹⁾. Au regard de ces données, le taux de non-recours au repas à 1 euro – qui inclut toutefois des étudiants fréquentant les Crous au tarif de 3,30 euros – peut donc être évalué à environ 9 étudiants non boursiers précaires sur 10. Le recours au repas à 1 euro de cette catégorie d'étudiants est donc bien plus faible, proportionnellement, que celui des étudiants boursiers : 483 000 de ces derniers en ont bénéficié au cours de l'année universitaire 2023-2024, sur un total de 679 000 boursiers de l'enseignement supérieur ⁽²⁾, soit plus de 7 étudiants bénéficiaires sur 10 étudiants boursiers.

Le fait que le **nombre de bénéficiaires reste nettement inférieur à celui des étudiants connaissant de grandes difficultés financières** s'explique par un certain nombre de limites que connaît le dispositif, et que la proposition de loi entend lever. L'un des obstacles semble résider dans le **dépôt des demandes et leur instruction par les services sociaux des Crous**. En effet, malgré les efforts et la qualité du travail individuel accomplis par les agents de ces derniers, la **fourniture de justificatifs, leur examen et, le cas échéant, la prise de rendez-vous préalable à la mise en place de la tarification dérogatoire au bénéfice des étudiants non boursiers** demeurent des démarches relativement lourdes. L'hétérogénéité des critères pris en compte en fonction du Crous de rattachement de l'étudiant peut s'avérer, malgré les standards fixés par le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous), **source d'inégalités entre étudiants**. En outre, le **caractère stigmatisant** que peuvent revêtir le dépôt d'un dossier et la prise de rendez-vous avec les services sociaux, semble devoir constituer un frein durable. **Le manque de publicité du dispositif** limite enfin l'accès au repas à 1 euro, souvent associé aux seuls boursiers, et dont le recours par les autres étudiants est probablement affecté par les multiples évolutions de périmètre qu'il a connues depuis son lancement lors de la crise sanitaire : certains d'étudiants pourraient donc être éligibles, mais l'ignoreraient.

Au total, **l'offre de restauration des Crous ne permet qu'imparfaitement de pallier la précarité alimentaire des étudiants**, dans un contexte où seuls 54 % des étudiants fréquentent les restaurants universitaires ⁽³⁾. Si le premier facteur de non-recours avancé par les étudiants, à savoir l'éloignement géographique, est placé au cœur de la loi dite Lévi qui vise à y remédier (voir *infra*), **le coût trop élevé de l'offre de restauration demeure cité par une part importante d'étudiants (13 %) ⁽⁴⁾**, invitant à rendre accessible à tous les étudiants une offre de restauration à tarif très social.

(1) Le taux de précarité économique des non boursiers est évalué à 18 %, contre 22 % pour les étudiants bénéficiant de bourses sur critères sociaux. Voir Observatoire de la vie étudiante, La crise dans le rétroviseur ? Panorama des conditions de vie étudiantes en 2023, 2024.

(2) Sur le périmètre des bourses sur critères sociaux. Note des systèmes d'information et études statistiques (SIES) du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche Les boursiers sur critères sociaux en 2023-2024, 2024.

(3) Baromètre Ifop pour Cop1, La précarité étudiante en France : quelle réalité ?, 2024.

(4) Idem.

C. L'ACCÈS À UNE OFFRE DE RESTAURATION À TARIF MODÉRÉ PRÉVU PAR LA LOI DITE LÉVI NE CONSTITUE PAS UNE GARANTIE SUFFISANTE

La loi n° 2023-265 du 13 avril 2023 visant à favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré, dite Lévi, constitue un progrès dans l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modérée. Elle concerne particulièrement les étudiants n'ayant pas accès aux lieux de restauration universitaires, en **encourageant les agréments d'organismes publics** (écoles, hôpitaux...) ou **privés**.

Néanmoins, **le dispositif institué par cette loi ne répond que partiellement à l'enjeu de la précarité des étudiants éloignés des sites de restauration gérés par les Crous**. Le tarif de l'offre de restauration mise à leur disposition par les organismes conventionnés n'étant pas précisément défini – l'article L. 822-1-1 du code de l'éducation ne mentionne **qu'une offre à tarif modéré** –, le coût des repas proposés peut continuer de représenter une charge significative pour les étudiants. En l'état, **la loi ne corrige donc pas de façon satisfaisante l'ensemble des inégalités** observées entre les étudiants pouvant aisément accéder à des sites de restauration universitaire où sont servis des repas à 1 euro d'une part, et les étudiants n'ayant accès qu'à des structures conventionnées d'autre part.

À défaut d'accès à une offre de restauration à tarif modérée, les étudiants situés à plus de 20 minutes à pied ou en transport en commun se verront attribuer, à partir de février 2025, **une compensation financière leur permettant d'accéder à des organismes conventionnés avec une carte prépayée**, dont le montant a été récemment défini par voie réglementaire à 40 euros par mois pour les boursiers et 20 euros pour les non boursiers, cette aide étant majorée de 10 euros dans les outre-mer. La rapporteure estime que ces montants, qui équivalent à 60 centimes par repas pour les boursiers, sont manifestement insuffisants pour garantir l'égal accès à l'alimentation de tous les étudiants.

III. L'ÉLARGISSEMENT DU BÉNÉFICE DU REPAS À 1 EURO À TOUS LES ÉTUDIANTS ET SUR TOUS LES SITES DE RESTAURATION PERMETTRAIT D'ACCROÎTRE L'ACCESSIBILITÉ DU DISPOSITIF

A. UN ÉLARGISSEMENT À TOUS LES ÉTUDIANTS ET À TOUS LES SITES DE RESTAURATION

La présente proposition de loi prévoit **deux effets complémentaires** :

– d'une part, la **généralisation à l'ensemble des étudiants de la tarification actuellement réservée aux étudiants boursiers et aux étudiants précaires** ;

– d'autre part, sa **mise en œuvre dans tous les points de vente des Crous** – cette notion **excédant le périmètre des restaurants universitaires**, et visant en particulier les cafétérias, lesquelles se caractérisent par une offre de produits et des tarifs différents de ceux pratiqués dans les sites de restauration assise.

La première de ces deux actions présente la particularité d'avoir été déjà mise en œuvre, dans le contexte de la pandémie de covid-19. À cet égard, l'un des arguments qui ont été opposés à votre rapporteure lors de l'examen de sa proposition de loi visant à assurer un repas à 1 euro pour tous les étudiants consistait à invoquer les circonstances particulières dans lesquelles elle avait été mise en œuvre, marquées par une importante baisse de la fréquentation des restaurants universitaires sous l'effet des mesures de confinement et de couvre-feu, ainsi que par le développement de l'enseignement à distance. Dès lors, tout rétablissement de la tarification antérieurement appliquée se traduirait par une hausse de la fréquentation, que les contraintes encadrant celle-ci durant la crise sanitaire avaient empêchée. Toutefois, un tel raisonnement repose sur le présupposé implicite que l'abaissement de 3,30 à 1 euro du prix des repas dans les restaurants universitaires entraînerait à lui seul une augmentation incontrôlable de leur activité.

Or, au vu de la différence de prix entre les repas proposés par les Crous et les offres de restauration privées à proximité des campus, il y a lieu de penser que l'attrait des restaurants universitaires repose avant tout sur leurs tarifs. De fait, le caractère abordable du prix des repas constitue de loin le premier motif de fréquentation de ces restaurants⁽¹⁾. Il semble donc que **les Crous attirent au premier chef les étudiants qui ont le plus besoin d'une offre de restauration abordable**, et que l'extension du dispositif à tous les étudiants entraînerait une augmentation modérée de la fréquentation, ciblée sur ceux des étudiants qui en auraient besoin du fait de leurs difficultés financières – qui sont, au demeurant, surreprésentés au sein des universités. Pour le reste, **elle aurait surtout pour effet de permettre à des étudiants qui fréquentent d'ores et déjà les Crous, mais à un tarif de 3,30 euros, de bénéficier du tarif à 1 euro.**

Par ailleurs, la présente proposition de loi aurait l'avantage de **pérenniser, en en rehaussant la base juridique, une mesure dont le fondement actuel réside dans des dispositions de nature réglementaire**. En ce sens, son adoption représenterait un **gage de stabilité** et constituerait, sur le long terme, **une forme de « bouclier social »** protégeant l'ensemble des étudiants, qui disposeraient de fait d'un droit opposable.

Le second axe d'évolution consiste à étendre la possibilité de disposer d'un repas à 1 euro à tous les points de vente des Crous, dont par exemple les cafétérias. Cette disposition est conçue comme complémentaire de la loi n° 2023-265 du 13 avril 2023 visant à favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré, qui cible les étudiants ne disposant pas, à proximité de leur lieu d'études, de sites de restauration gérés par les Crous. Entre cette catégorie d'étudiants et ceux qui sont en mesure d'accéder aisément à de véritables restaurants universitaires, une catégorie intermédiaire n'ayant accès qu'à des lieux de type cafétéria demeure privée d'offre de restauration à 1 euro – cette catégorie étant du reste susceptible de comprendre des étudiants boursiers ou précaires. Déjà mise en

(1) 66 % des étudiants qui fréquentent les sites de restauration des Crous invoquent ce motif. Voir Cnous, Rapport d'activité 2023, 2024.

œuvre dans certains points de vente gérés par les Crous, la possibilité d'accéder à un repas à 1 euro dans de nouveaux sites de restauration garantirait l'égalité de l'ensemble des étudiants, quel que soit leur lieu d'études.

B. LA NÉCESSITÉ D'UN SOUTIEN AU RÉSEAU DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES ET SCOLAIRES AFIN DE GARANTIR LA BONNE MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF

La mise en œuvre du repas à 1 euro dans le format actuel fait d'ores et déjà l'objet d'une compensation de l'État au bénéfice du réseau des œuvres universitaires et scolaires. Le gouvernement a ainsi inscrit dans le projet de loi de finances pour 2025 un total de 54,5 millions d'euros supplémentaires au titre de la subvention pour charges de service public versée au réseau ⁽¹⁾. **Ce montant devra être revalorisé pour permettre l'extension du dispositif à tous les étudiants et à l'ensemble des sites gérés par les Crous.**

Dans la mesure où le tarif à 1 euro existe déjà pour certains étudiants, toute augmentation de la dépense publique liée à la généralisation de cette mesure à l'ensemble des étudiants serait la résultante de deux effets distincts :

– d'une part, à fréquentation constante, la **réduction de 2,30 euros du prix acquitté pour chaque repas** par les étudiants qui ne sont ni boursiers, ni précaires. Dès lors que 18,3 millions de repas à 3,30 euros ont été servis en 2023 (hors boursiers et précaires), **le surcoût peut être estimé à 42 millions d'euros environ en année pleine** ;

– d'autre part, une **augmentation du nombre de repas servis** sous l'effet de l'extension de formules à 1 euro à de nouveaux sites de restauration, de l'ouverture d'un nombre croissant de sites de restauration le soir et, plus marginalement, du recours aux offres du Crous par de nouveaux étudiants du fait de la baisse des prix – même si une majorité d'étudiants précaires fréquentent d'ores et déjà les Crous, mais au tarif de 3,30 euros. Cette montée en puissance de l'offre supposerait, pour être menée à bien dans de bonnes conditions un investissement similaire à celui précédemment évoqué, à hauteur de 42 millions d'euros.

Dans ces conditions, le coût de la proposition de loi n'excéderait pas, au total, 90 millions d'euros. Cette évaluation est cohérente avec celle du Cnous, qui estime de 100 à 110 millions d'euros le coût d'une généralisation du repas à 1 euro ⁽²⁾.

Ces crédits supplémentaires permettraient en premier lieu de **financer les équipements indispensables à l'élargissement du dispositif** (cuisines, places de restauration assise). Ces investissements sont nécessaires pour garantir un repas à 1 euro à tous les étudiants dans des délais raisonnables, alors que 39,4 % des étudiants disposent de moins de 45 minutes, temps de trajet compris, pour

(1) *Projet annuel de performances pour 2025.*

(2) *Audition du Cnous, le lundi 18 novembre 2024.*

déjeuner ⁽¹⁾. De nouvelles infrastructures permettraient notamment de réduire les files d'attente, qui sont susceptibles de décourager un certain nombre d'entre eux d'accéder au dispositif. Elles permettraient à davantage d'étudiants de prendre le temps de s'asseoir pour consommer un repas, participant à la construction et au renforcement du lien social dont de trop nombreux étudiants sont aujourd'hui privés.

En second lieu, ce montant couvrirait **le recrutement d'agents au sein des Crous**, dont l'audition ⁽²⁾, ainsi que celle des syndicats d'agents ⁽³⁾, a mis en lumière une **mise sous tension du réseau sous l'effet de l'augmentation de la demande**. Ces crédits supplémentaires permettraient notamment de rendre plus attractifs les postes proposés, dans un contexte où les traitements des agents des Crous peinent à faire face à la concurrence du secteur privé dans des professions comparables. À plus long terme, le recrutement d'agents supplémentaires devra permettre, dans la mesure du possible pour le réseau des œuvres universitaires et scolaires, **d'ouvrir davantage de restaurants universitaires le soir, afin de proposer à chaque étudiant deux repas à 1 euro par jour**.

(1) Cnous, Rapport d'activité 2023, 2024.

(2) Audition des Crous de Bordeaux-Aquitaine, Créteil, Corse et La Réunion-Mayotte, le lundi 25 novembre 2024.

(3) Audition de la Confédération générale du travail-Crous (CGT-Crous), le 21 novembre 2024. Contributions écrites de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) Éducation Formation Recherche publiques d'une part, et de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) Éducation d'autre part.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Limitation à un euro du tarif des repas servis dans tous les sites de restauration des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires

Le présent article vise à limiter à un euro le prix des repas distribués à l'ensemble des étudiants par le réseau des œuvres universitaires. Par l'insertion d'un nouvel article L. 822-1-1 dans le code de l'éducation, cette mesure tend à offrir à tous les étudiants, indépendamment de leur statut au regard du système des bourses, une alimentation abordable et saine, dans le but de lutter contre la précarité alimentaire étudiante.

I. LE DROIT EXISTANT

1. Une mesure limitée aux étudiants boursiers et précaires, prise en charge par l'État au moyen de la subvention pour charges de service public allouée au réseau des œuvres

La tarification des repas distribués par les Crous dans leurs sites de restauration est liée aux **dotations budgétaires inscrites en loi de finances au programme 231 Vie étudiante de la mission Recherche et enseignement supérieur, gérées par le ministère de l'Enseignement supérieur** dans le cadre de la tutelle qu'il exerce en application du deuxième alinéa des articles L. 822-2 – qui concerne le Cnous – et L. 822-3 du code de l'éducation – relatif aux centres régionaux.

La tarification dérogatoire dont bénéficient les étudiants boursiers et précaires dans les sites de restauration des Crous fait l'objet d'une **compensation par l'État** au profit de ces derniers, au regard de la perte de recettes correspondant à la différence entre le tarif général de 3,30 euros par repas et le prix dont s'acquittent effectivement ces étudiants. Cette compensation est assurée au moyen d'une **majoration de la subvention pour charges de service public versée au réseau des œuvres**, à hauteur de 51 millions d'euros sur l'année 2023-2024, et de 54,5 millions d'euros proposés, pour l'année à venir, dans le projet de loi de finances pour 2025.

Cette compensation existe également pour permettre aux organismes conventionnés en application de la loi dite Lévi de proposer aux étudiants des repas à tarification sociale, avec 13,6 millions d'euros inscrits dans le projet de loi de finances pour 2025 pour compenser les coûts supportés par les organismes ayant passé un conventionnement avec le réseau des œuvres universitaires et scolaires.

2. Un dispositif dépourvu de fondement législatif et, comme tel, susceptible d'être remis en cause à tout moment

Le fondement législatif de l'activité de restauration des Crous réside dans le cinquième alinéa de l'article L. 822-1 du code de l'éducation. Ce dernier prévoit que le Cnous « *peut exercer les missions d'une centrale d'achat [...] pour acquérir, à destination de l'État, des collectivités territoriales ou des établissements publics, des denrées alimentaires et d'autres biens nécessaires au **développement d'une offre de restauration bénéficiant au moins en partie à des étudiants*** ». Cette formulation générale, centrée sur l'exercice de fonctions d'achat aux fins d'application des règles en matière de commande publique, **ne préjuge pas des conditions de mise en œuvre de l'offre de restauration** mentionnée.

L'article L. 822-1-1, issu de la loi Lévi, impose l'existence « *d'une offre de restauration à tarif modéré [...] dans les lieux de restauration gérés par le réseau des œuvres universitaires et scolaires mentionné à l'article L. 822-1 ou par des organismes, de droit public ou de droit privé, **conventionnés**, dans le territoire considéré, par ce même réseau.* »

Aussi la tarification des repas servis par le réseau des œuvres dans le cadre de son activité de restauration est-elle déterminée **par l'État et par le conseil d'administration du Cnous**, dans le cadre de ses fonctions de **définition de la politique générale du réseau et de répartition des crédits budgétaires entre ses composantes** prévues par les 1° et 2° de l'article L. 822-2 du code de l'éducation. Il en découle principalement deux conséquences pour la pérennité du dispositif.

D'une part, dès lors que la tarification de l'offre de restauration peut augmenter sous l'effet d'une décision du Cnous, organisme dont la capacité d'action dépend du montant des crédits budgétaires qui lui sont attribués chaque année en loi de finances, l'application de la mesure peut **aisément être remise en cause**.

D'autre part, les modalités de celle-ci, et plus particulièrement de **la dérogation prévue en faveur des étudiants non boursiers** en situation de précarité, sont susceptibles d'évoluer rapidement. Début 2023, le passage d'un accès au dispositif sur une base déclarative à un examen des demandes de dérogation par les services sociaux des Crous au regard des justificatifs produits par l'étudiant a témoigné de la rapidité des changements qui peuvent intervenir.

Ainsi, tant la limitation du bénéfice de la mesure aux seuls étudiants boursiers et précaires que les modalités de mise en œuvre de celle-ci appellent une **intervention du législateur afin de pérenniser et élargir le dispositif**. L'adoption de cette proposition de loi permettrait ainsi de **faire de l'accès au repas à 1 euro un droit opposable dont bénéficieraient les étudiants**.

II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI

La présente proposition de loi procède à l'insertion, à la suite de l'article L. 822-1 définissant les fonctions du réseau des œuvres universitaires, d'un **nouvel article L. 822-1-1 A dans le code de l'éducation**. L'apport de celui-ci est triple :

– **plutôt que l'imposition d'un tarif unique**, conçu comme immuable, le présent article prévoit **un plafond fixé à 1 euro** par repas pour la tarification des repas servis dans les sites de restauration des Crous. Aussi **un nouvel abaissement, voire la gratuité des repas**, resteraient possibles sur la base de cette rédaction ;

– par **l'absence de mention d'une catégorie de bénéficiaires**, le présent article permettra de lutter contre le non-recours au dispositif, qui provient largement de la nécessité, pour les étudiants qui ne sont pas boursiers, de faire reconnaître leur situation de précarité par les services sociaux des Crous ;

– enfin, en **mentionnant l'ensemble des sites de restauration** gérés par les Crous, la présente proposition de loi vise à pallier l'inégalité territoriale qui prévaut à l'heure actuelle dans l'accès au repas à 1 euro, ce dernier ayant vocation à être dorénavant accessible tant dans les restaurants universitaires que dans les autres points de vente du réseau, comme les cafétérias.

*

* *

Article 2

Gage financier

Le présent article vise à ce que l'État assume la charge, au bénéfice du réseau des œuvres universitaires, des coûts liés à la mise en œuvre de la proposition de loi pour ce dernier.

L'article 2 crée un gage formel permettant de garantir la recevabilité de la proposition de loi, condition nécessaire à son dépôt. L'article crée une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs, prévue au chapitre IV du titre Ier du livre III du code des impositions sur les biens et services.

Le soutien de l'État au réseau des œuvres universitaires et scolaires apparaît indispensable dès lors que les Crous font d'ores et déjà face à une forte augmentation de la demande en matière de restauration. La compensation à laquelle la proposition de loi appelle vise à financer des moyens matériels (cuisines, places de restauration assise) et humains (recrutement d'agents) afin de permettre la mise en œuvre du repas à 1 euro dans l'ensemble des sites de restauration gérés par les Crous.