

N° 656

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 juin 2021

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur la proposition de loi visant à créer un **ticket restaurant étudiant**,*

Par M. Jean HINGRAY,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Laurent Lafon, président ; M. Max Brisson, Mmes Laure Darcos, Catherine Dumas, M. Stéphane Piednoir, Mme Sylvie Robert, MM. David Assouline, Julien Bargeton, Pierre Ouzoulias, Bernard Fialaire, Jean-Pierre Decool, Mme Monique de Marco, vice-présidents ; Mme Céline Boulay-Espéronnier, M. Michel Savin, Mmes Marie-Pierre Monier, Sonia de La Provôté, secrétaires ; MM. Maurice Antiste, Jérémy Bacchi, Mmes Annick Billon, Alexandra Borchio Fontimp, Toine Bourrat, Céline Brulin, Nathalie Delattre, M. Thomas Dossus, Mmes Sabine Drexler, Béatrice Gosselin, MM. Jacques Groperrin, Abdallah Hassani, Jean Hingray, Jean-Raymond Hugonet, Mme Else Joseph, MM. Claude Kern, Mikaele Kulimoetoke, Michel Laugier, Mme Claudine Lepage, MM. Pierre-Antoine Levi, Jean-Jacques Lozach, Jacques-Bernard Magner, Jean Louis Masson, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Philippe Nachbar, Olivier Paccaud, Damien Regnard, Bruno Retailleau, Mme Elsa Schalck, M. Lucien Stanzione, Mmes Sabine Van Heghe, Anne Ventalon, M. Cédric Vial.

Voir les numéros :

Sénat : 422 et 657 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UNE RESTAURATION UNIVERSITAIRE À LA CROISÉE DES CHEMINS	7
A. UN RÔLE CENTRAL MAIS UNE FRAGILITÉ STRUCTURELLE	7
1. <i>La mission historiquement structurante de la restauration universitaire.....</i>	<i>7</i>
2. <i>Un modèle économique intrinsèquement déficitaire</i>	<i>7</i>
B. MALGRÉ LES EFFORTS D'ADAPTATION EFFECTUÉS PAR LES CROUS, LA PERSISTANCE D'UN CERTAIN DÉCALAGE ENTRE L'OFFRE DE RESTAURATION UNIVERSITAIRE ET LES BESOINS DES ÉTUDIANTS.....	8
1. <i>L'engagement des Crous dans une démarche de diversification de l'offre de restauration et de développement durable</i>	<i>8</i>
2. <i>Une restauration universitaire pas toujours en adéquation avec les nouvelles attentes des étudiants</i>	<i>9</i>
C. LA RESTAURATION UNIVERSITAIRE À L'ÉPREUVE DE LA CRISE SANITAIRE	11
1. <i>Une réorganisation et une mobilisation inédites de la restauration universitaire.....</i>	<i>11</i>
2. <i>L'instauration du repas de restaurant universitaire à un euro au bénéfice des étudiants boursiers, puis de tous les étudiants.....</i>	<i>12</i>
3. <i>De lourdes pertes d'exploitation pour l'activité de restauration</i>	<i>13</i>
II. UNE PROPOSITION DE LOI QUI ENTEND SAISIR L'OPPORTUNITÉ DE LA CRISE POUR MODERNISER LA RESTAURATION ÉTUDIANTE EN CRÉANT UN DISPOSITIF UNIVERSEL AU BÉNÉFICE DE TOUS LES ÉTUDIANTS	14
A. UN CONSTAT : UNE CRISE RÉVÉLATRICE DES LACUNES DE LA RESTAURATION ÉTUDIANTE.....	14
1. <i>Une précarité alimentaire exacerbée</i>	<i>14</i>
2. <i>Les « trous dans la raquette » du système de restauration universitaire</i>	<i>14</i>
3. <i>Le repas en restaurant universitaire à un euro : une mesure louable, mais qui ne solutionne pas les problèmes de fond</i>	<i>15</i>
B. UNE PROPOSITION NOVATRICE : L'INSTAURATION D'UN TICKET RESTAURANT POUR TOUS LES ÉTUDIANTS SUR LE MODÈLE DES TITRES- RESTAURANT POUR LES SALARIÉS.....	15
1. <i>Le ticket restaurant étudiant : un outil pour tous les étudiants, utilisable en tous lieux, à tout moment</i>	<i>15</i>
2. <i>Un principe de fonctionnement semblable à celui des titres-restaurant</i>	<i>16</i>
3. <i>Des modalités définies au niveau réglementaire.....</i>	<i>17</i>

III. L'AJUSTEMENT DU DISPOSITIF PAR LA COMMISSION : LE TICKET RESTAURANT ÉTUDIANT COMME COMPLÉMENT À L'OFFRE DE RESTAURATION UNIVERSITAIRE POUR UN MEILLEUR MAILLAGE TERRITORIAL	18
A. UNE MESURE PERTINENTE DANS SES OBJECTIFS, MAIS QUI PRÉSENTE CERTAINS RISQUES DANS SES MODALITÉS	18
1. <i>Une initiative opportune.....</i>	<i>18</i>
2. <i>Les risques posés par le dispositif initial</i>	<i>19</i>
B. L'APPORT DE LA COMMISSION : UN CIBLAGE DU DISPOSITIF SUR LES ÉTUDIANTS N'AYANT PAS ACCÈS À UNE STRUCTURE DE RESTAURATION UNIVERSITAIRE	20
1. <i>Un problème structurel : l'existence de « zones blanches » sur le plan de la restauration universitaire.....</i>	<i>20</i>
2. <i>Une solution ciblée : le ticket restaurant étudiant au bénéfice des étudiants des territoires sous-dotés en infrastructures de restauration universitaire</i>	<i>20</i>
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	23
EXAMEN EN COMMISSION.....	25
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	35
LA LOI EN CONSTRUCTION	37

AVANT-PROPOS

Réunie le 2 juin 2021, sous la présidence de Laurent Lafon (UC - Val-de-Marne), la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a examiné le rapport de **Jean Hingray** (UC - Vosges) sur la **proposition de loi n° 422 (2020-2021)** déposée par **Pierre-Antoine Levi** (UC - Tarn-et-Garonne) **visant à créer un ticket restaurant étudiant.**

S'inscrivant dans le contexte d'aggravation de la précarité étudiante consécutive à l'irruption de la crise sanitaire, **cette proposition de loi entend redonner du pouvoir d'achat, sur le plan alimentaire, à l'ensemble des étudiants.** Pour ce faire, elle instaure, sur le modèle des titres-restaurant des salariés, **un ticket restaurant au bénéfice de tous les étudiants afin de leur permettre de se restaurer ou de faire des achats alimentaires à tarif social.**

Après une analyse approfondie des bénéfices d'une telle mesure, mais aussi des points de vigilance qu'elle suscite, **la commission a, à l'initiative de son rapporteur, estimé opportun de centrer la proposition de loi sur la problématique de l'accès à la restauration universitaire,** qui constitue aujourd'hui la principale pierre d'achoppement pour les étudiants. L'existence de « zones blanches » en matière de restauration universitaire place en effet les étudiants concernés en situation d'inégalité d'accès à ce service public.

Sur proposition de son rapporteur, **la commission a adopté un amendement ciblant le dispositif du ticket restaurant étudiant sur ceux d'entre eux qui sont éloignés des structures de restauration universitaire.**

I. UNE RESTAURATION UNIVERSITAIRE À LA CROISÉE DES CHEMINS

A. UN RÔLE CENTRAL MAIS UNE FRAGILITÉ STRUCTURELLE

1. La mission historiquement structurante de la restauration universitaire

La restauration universitaire est un service fondamental dans la vie quotidienne des étudiants. Créée dans les années 1920 par des associations étudiantes, son rôle s'est structuré après la Seconde Guerre mondiale lorsque l'État a confié, par la loi du 16 avril 1955, sa gestion au réseau des œuvres universitaires et scolaires, constitué du **Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) et des Centres régionaux (Crous)**.

La mission de la restauration universitaire consiste à proposer aux étudiants une alimentation à un tarif social fixé nationalement, sous la forme de repas servis dans les restaurants universitaires ou de prestations de restauration rapide disponibles dans les cafétérias et les unités mobiles. De manière secondaire, la restauration universitaire s'étend à la restauration non étudiante (personnels des établissements, passagers) et aux prestations traiteurs.

Son organisation repose sur le réseau des œuvres universitaires : actuellement, **26 Crous gèrent en régie 801 points de vente** (restaurants ou cafétérias), **répartis dans 701 lieux de restauration** (un même bâtiment peut en effet accueillir plusieurs structures, par exemple un restaurant et une cafétéria).

2. Un modèle économique intrinsèquement déficitaire

Le modèle économique de la restauration des Crous est **structurellement déficitaire** puisque son objectif est de proposer **une offre à tarif social aux étudiants, quelle que soit leur situation financière**.

Ce **tarif social** est fixé par le ministre en charge de l'enseignement supérieur, après avis du conseil d'administration du Cnous. Il est valable sur la France entière et s'applique du 1^{er} août de l'année considérée au 31 juillet de l'année suivante. Après avoir augmenté de cinq centimes entre la rentrée universitaire 2018 et la rentrée universitaire 2019, il s'est stabilisé à **3,30 euros**.

Évolution du tarif social du repas en restaurant universitaire entre 2016 et 2021

2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
3,25 €	3,25 €	3,25 €	3,30 €	3,30 €

Source : Cnous

Le coût complet de production d'un repas s'établissant entre 7 et 8 euros, le prix de vente de celui-ci à l'étudiant ne permet pas à l'activité de restauration des Crous d'être à l'équilibre.

Cet équilibre est prioritairement assuré par l'État, grâce à la subvention pour charge de service public (SCSP) versée chaque année au réseau. Cette subvention permet à la fois aux Crous d'assurer leurs activités dites « non marchandes » (instruction et paiement des bourses sur critères sociaux et des aides financières, activités des services sociaux) et de compenser le besoin de financement de l'activité de restauration. L'État attribue également des crédits d'investissement qui, s'ils sont très majoritairement utilisés pour la réhabilitation des logements étudiants, peuvent également financer des opérations de maintenance lourde, de réhabilitation ou de construction de structures de restauration.

Les Crous assurent l'autre partie de cet équilibre :

- d'une part, grâce à **une stratégie de diversification des recettes de restauration** (développement des cafétérias et des ventes hors repas à tarif social, restauration administrative, activité traiteur, etc.) et à **une politique offensive de réduction des dépenses** (sur les marchés nationaux alimentaires) ;

- d'autre part, et pour certains Crous, grâce aux résultats tirés de l'activité hébergement.

Depuis plusieurs années, la hausse des dépenses en restauration est tendanciellement supérieure à celle des recettes en raison d'importants coûts de fonctionnement (principalement la masse salariale) mais également de facteurs de hausse partagés par l'ensemble des acteurs de la restauration collective (conséquences de la loi EGalim¹, hausse du coût des fluides frigorigènes) dans un contexte de quasi stabilité du tarif social. **Le besoin de financement par repas servi est donc structurellement orienté à la hausse.**

B. MALGRÉ LES EFFORTS D'ADAPTATION EFFECTUÉS PAR LES CROUS, LA PERSISTANCE D'UN CERTAIN DÉCALAGE ENTRE L'OFFRE DE RESTAURATION UNIVERSITAIRE ET LES BESOINS DES ÉTUDIANTS

1. L'engagement des Crous dans une démarche de diversification de l'offre de restauration et de développement durable

Conscients de la nécessité d'adapter leur service aux attentes d'un public qui ne se satisfait plus des seuls modes de restauration traditionnels

¹ La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous dite « loi EGalim » prévoit notamment que les services de restauration universitaire, comme d'autres services de restauration collective, doivent proposer au moins 50 % de produits de qualité et durables, dont au moins 20 % de produits biologiques.

et dont le temps disponible pour la pause méridienne est de plus en plus compté, **les Crous sont engagés depuis une dizaine d'années dans une démarche de développement de l'offre de restauration « diversifiée »**, en complément du repas dit « au ticket ». Ont ainsi vu le jour **des structures de restauration rapide** de type cafétérias, saladeries, *foodtrucks*, dont les prestations, aux prix fixés par les conseils d'administration des Crous à l'unité ou à la formule, peuvent être consommées sur place ou emportées. Ces structures étant désormais bien implantées - aujourd'hui, la restauration rapide représente 45 % de l'offre, contre 25 % il y a dix ans -, **le réseau continue de rechercher de nouvelles formules** permettant de mieux répondre à l'évolution des pratiques de consommation des étudiants.

Parallèlement, sous l'impulsion de dispositions législatives et réglementaires (notamment les lois EGalim et Agec¹), **les Crous sont mobilisés dans la prise en compte des exigences d'une alimentation saine et durable**, démarche qui correspond à des attentes fortes de la part de certains étudiants. Concrètement, cela se traduit par le choix de produits frais et locaux, la garantie de la traçabilité des filières, le développement d'une offre végétarienne, la mise en place d'actions de lutte contre le gaspillage alimentaire, la fin de l'utilisation des plastiques à usage unique... Une trentaine de structures de restauration du réseau ont ainsi été certifiées « Mon Restau Responsable », garantie attribuée par la Fondation pour la nature et l'homme (FNH), qui « labellise » les restaurants collectifs s'engageant pour une cuisine plus saine, de qualité et respectueuse de l'environnement.

2. Une restauration universitaire pas toujours en adéquation avec les nouvelles attentes des étudiants

Malgré les efforts déployés par les Crous, **un certain décalage persiste entre l'offre de restauration universitaire et la demande des étudiants** sur les aspects suivants :

- **l'éloignement de certains sites ou filières d'enseignement** (campus délocalisés, classes préparatoires, brevets de technicien supérieur - BTS -) **par rapport à l'implantation des structures de restauration universitaire** ;

- **la contrainte des emplois du temps**, lesquels laissent souvent une pause trop courte pour le déjeuner ;

- **la longueur des délais d'attente** dans certains restaurants ;

- **la faible amplitude horaire** d'une grande partie des restaurants, peu adaptée aux besoins des étudiants ;

¹ Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire dite « loi Agec ».

- le manque de diversité et la quantité parfois insuffisante des repas dans certaines structures.

En dépit de ces critiques, **la fréquentation des Crous est en hausse depuis plusieurs années** (entre 8 % et 10 % d'augmentation de l'activité de restauration en moyenne annuelle), témoignant d'un attachement des étudiants au modèle de la restauration universitaire. Les enquêtes de satisfaction auxquelles les Crous procèdent tous les ans font d'ailleurs part d'un **niveau global de satisfaction de l'ordre de 8 sur 10**.

Les principaux enseignements des enquêtes de l'Observatoire de la vie étudiante (OVE) sur la restauration étudiante

L'enquête nationale sur les conditions de vie des étudiants réalisée en 2016 par l'OVE et publiée en 2017 dresse un panorama objectif et exhaustif de la **restauration étudiante**¹. Il s'agit de la dernière analyse disponible, l'édition 2020 de l'enquête nationale triennale de l'OVE ne comprenant pas de volet spécifique à cette thématique. **La comparaison avec les résultats de l'enquête réalisée en 2013 et publiée en 2014 permet de voir l'évolution de la perception de la restauration universitaire par les étudiants.**

Correspondant à l'exploitation de 46 340 questionnaires envoyés par l'OVE et remplis par des étudiants volontaires², **l'enquête 2016 indique que :**

- **43 % des étudiants fréquentent de manière générale un restaurant universitaire ou une cafétéria de Crous**, contre **48,7 % en 2013** ;

- **43,9 % des étudiants boursiers et 42,6 % des étudiants non boursiers fréquentent de manière générale un restaurant universitaire ou une cafétéria de Crous** ; cette donnée n'était pas analysée dans l'enquête 2013 ;

- **43,5 % des étudiants ayant des difficultés financières moyennement importantes fréquentent de manière générale un restaurant universitaire ou une cafétéria de Crous** ; cette donnée n'était pas analysée dans l'enquête 2013 ;

- **65,3 % des étudiants usagers de la restauration universitaire déclarent que, de manière générale, l'offre de restauration du Crous est « assez ou totalement » adaptée à leurs besoins** ; ils étaient **61,8 % en 2013** à la trouver « *tout à fait adaptée* ».

Ces chiffres révèlent **une baisse de la fréquentation de l'ordre de 5 % sur la période 2013-2016**, mais **un niveau de satisfaction générale plutôt bon et relativement stable**.

Plusieurs points de moindre contentement sont toutefois mis en avant par les étudiants usagers de la restauration universitaire en 2016 :

- **31,5 % déclarent que l'offre est moyennement adaptée en termes de temps d'attente** ;

- **29,6 % déclarent que l'offre est moyennement adaptée en termes de cadre** ;

¹ Enquêtes conditions de vie des étudiants 2013 et 2016, Observatoire de la vie étudiante (OVE).

² Pour cette enquête, plus de 220 000 étudiants ont été invités à répondre au questionnaire de l'OVE. Avec une participation de près de 60 700 étudiants, l'enquête 2016 enregistre un taux de réponse brut de 25,6 %. Les résultats mentionnés ici correspondent à l'exploitation de 46 340 questionnaires.

- 29,6 % déclarent que l'offre est moyennement adaptée en termes d'attente par rapport à un repas ;

- 22,7 % déclarent que l'offre est moyennement adaptée en termes d'heures d'ouverture.

En outre, parmi les étudiants ne fréquentant pas les restaurants universitaires ou les cafétérias des Crous en 2016 :

- 41,3 % déclarent préférer manger chez eux ;

- 28,9 % déclarent qu'il y a trop de monde dans ces lieux ;

- 26,3 % déclarent qu'ils n'aiment pas y manger.

C. LA RESTAURATION UNIVERSITAIRE À L'ÉPREUVE DE LA CRISE SANITAIRE

1. Une réorganisation et une mobilisation inédites de la restauration universitaire

L'irruption de la crise sanitaire a eu une incidence considérable sur l'organisation de l'activité de restauration du réseau des œuvres. Sur le terrain, les équipes des Crous ont fait preuve d'un engagement et d'une capacité d'adaptation remarquables que le rapporteur tient à saluer.

Chronologie des mesures d'adaptation de la restauration universitaire pendant la crise sanitaire

- Les premières mesures de confinement au printemps 2020 ont conduit à **fermer toutes les structures de restauration des Crous**.

- La période de déconfinement à partir de juin 2020, puis la rentrée universitaire de septembre 2020 ont été marquées par la mise en œuvre d'un **protocole sanitaire renforcé** en restauration prévoyant de neutraliser une place sur deux en salle à manger. **La concomitance de l'instauration du repas à un euro pour les étudiants boursiers (cf. infra)** a conduit à la formation de files d'attentes conséquentes devant les restaurants universitaires.

- Le deuxième confinement à l'automne 2020, qui a de nouveau conduit à suspendre la présence physique des étudiants dans les établissements d'enseignement supérieur, a entraîné **la fermeture de la restauration assise** assurée par les Crous. Cependant, **la vente à emporter est demeurée autorisée. La moitié des points de vente du réseau, soit 400 environ, sont ainsi restés ouverts**. Parmi ceux-ci, une centaine n'avait jusqu'alors jamais été consacrés à la vente à emporter et plusieurs dizaines, qui ne proposaient que de la vente à emporter « froide », se sont mis à offrir un repas chaud à tous les étudiants. En parallèle, afin d'aider au mieux les étudiants, **les Crous ont diversifié leur modèle d'activité** : déploiement de nouveaux outils de commande en ligne, livraison de repas à domicile directement dans les résidences étudiantes, mise à disposition de *foodtrucks* au pied des résidences, installation de nouveaux distributeurs automatiques en résidence.

• La fin du deuxième confinement en décembre 2020 a été successivement marquée par **l'annonce de l'extension du repas à un euro à tous les étudiants** (*cf. infra*), dans le cadre d'un nouveau protocole sanitaire très strict, puis par **la reprise de l'activité de la restauration assise (et non la seule vente à emporter) à partir du 8 février 2021**. Cette réouverture a ainsi accompagné le retour progressif des étudiants en présentiel dans les établissements d'enseignement supérieur, mis en œuvre à compter du mois de janvier 2021.

2. L'instauration du repas de restaurant universitaire à un euro au bénéfice des étudiants boursiers, puis de tous les étudiants

Annoncé dans son discours de politique générale par le Premier ministre le 16 juillet 2020, **le repas à un euro pour les étudiants boursiers a été mis en place dès la rentrée de septembre par les Crous**. Bien que les mesures sanitaires aient limité sa portée, près de **250 000 étudiants** ont pu en bénéficier au moins une fois, pour près de **3 millions de repas** servis. Cette mesure a pu être déployée **sans démarche de la part des étudiants**, grâce à la solution d'identification et de paiement utilisée par les Crous dénommée « Izly », ainsi qu'à des travaux d'interfaçage avec le système d'information des bourses permettant à chaque étudiant boursier d'être automatiquement identifié comme tel lors de son passage en caisse. Une démarche d'échanges de fichiers a également été menée avec les régions durant l'été 2020 pour permettre aux boursiers régionaux, également éligibles, de bénéficier de ce tarif à un euro sans aucune démarche.

Le 21 janvier 2021, le Président de la République a annoncé **l'extension temporaire de ce tarif à tous les étudiants**, et non aux seuls boursiers. Cette généralisation du dispositif a pu être mise en œuvre extrêmement rapidement au moyen de la carte Izly - tous les tarifs ont été modifiés en l'espace d'un week-end - et est devenue **opérationnelle dans tous les restaurants universitaires à partir du 25 janvier 2021**.

L'évolution du nombre de repas à un euro vendus par les Crous montre **un démarrage très dynamique de la mesure** en septembre et en octobre 2020, puis **un très net repli** en novembre et en décembre 2020 à cause du deuxième confinement, avant **une reprise très forte** en début d'année 2021. **En cumulé sur 2020-2021, le réseau a délivré plus de 8,8 millions de repas à un euro aux étudiants**, dont plus de 5,6 millions aux boursiers et près de 3,2 millions aux non-boursiers.

Évolution du nombre de repas à un euro vendus par les Crous

	sept-20	oct-20	nov-20	déc-20	janv-21	févr-21	mars-21	Cumul 2020-2021
Boursiers	1 106 594	1 264 964	317 540	307 695	493 321	849 265	1 336 232	5 675 611
Non-boursiers					159 282	1 129 207	1 911 438	3 199 927
Total	1 106 594	1 264 964	317 540	307 695	652 603	1 978 472	3 247 670	8 875 538

Source : Cnous

3. De lourdes pertes d'exploitation pour l'activité de restauration

En 2020, la baisse du chiffre d'affaires de l'activité de restauration des Crous a atteint 50 % par rapport à 2019. Dans le même temps, les dépenses se sont également contractées mais de manière moindre : celles afférentes à la masse salariale ont enregistré une diminution de 15,8 millions d'euros (- 6,8 %) et celles liées au fonctionnement de 58,7 millions d'euros (- 34,3 %), les économies générées portant essentiellement sur les achats alimentaires. **Le taux de couverture de l'activité de restauration est ainsi passé de 58,2 % en 2019 à 36,5 % en 2020.**

En outre, de septembre à décembre 2020, la mise en œuvre du repas à un euro pour les étudiants boursiers a représenté une perte de recettes pour les Crous de l'ordre de 7,3 millions d'euros.

Compte tenu de l'ampleur et du caractère inédit de ces pertes d'exploitation, **l'État est venu en soutien au réseau** à plusieurs reprises au cours de l'exercice budgétaire 2020 et en prévision de l'exercice budgétaire 2021 :

- dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, la subvention pour charge de service public du réseau a été abondée de 100 millions d'euros, dont 80 millions au titre des incidences de la crise sanitaire sur les activités d'hébergement et de restauration et 20 millions au titre du coût du repas à un euro pour les boursiers ;

- dans le cadre de la quatrième loi de finances rectificative pour 2020, un deuxième abondement de 39,9 millions d'euros a été octroyé au titre des pertes financières dues à la crise ;

- dans le cadre de la loi de finances pour 2021, une dotation complémentaire de 49,5 millions a été budgétée au titre du coût du repas à un euro pour les boursiers. Mais cette mesure ayant été étendue à tous les étudiants à compter de janvier 2021, son incidence financière devra nécessairement être réévaluée en cours d'année.

II. UNE PROPOSITION DE LOI QUI ENTEND SAISIR L'OPPORTUNITÉ DE LA CRISE POUR MODERNISER LA RESTAURATION ÉTUDIANTE EN CRÉANT UN DISPOSITIF UNIVERSEL AU BÉNÉFICE DE TOUS LES ÉTUDIANTS

A. UN CONSTAT : UNE CRISE RÉVÉLATRICE DES LACUNES DE LA RESTAURATION ÉTUDIANTE

1. Une précarité alimentaire exacerbée

La crise sanitaire a fortement fragilisé la situation financière des étudiants, au premier rang desquels ceux indépendants financièrement de leur famille et exerçant une activité rémunérée en parallèle de leurs études.

D'après l'enquête 2020 de l'OVE sur les conditions de vie des étudiants¹, un tiers des étudiants a ainsi déclaré avoir rencontré, pendant le premier confinement, des difficultés financières. Chez ces étudiants, ce sont principalement les dépenses d'ordre alimentaire qui ont posé problème puisqu'elles ont été citées par 56 % d'entre eux. En outre, un quart des étudiants dont les difficultés financières se sont aggravées pendant le confinement ont déclaré ne pas toujours avoir pu manger à leur faim pour des raisons financières, ce qui n'a été le cas que de seulement 6 % de l'ensemble des étudiants.

La hausse de la fréquentation des épiceries sociales et solidaires dans les campus et l'affluence constatée lors des distributions de colis alimentaires organisées par les acteurs associatifs témoignent de l'aggravation du phénomène de précarité étudiante qui préexistait à la crise.

Celle-ci a en outre accentué les inégalités au sein d'une population étudiante très hétérogène, affectant tout particulièrement les étudiants ne bénéficiant pas d'un soutien financier familial et exerçant une activité rémunérée pour subvenir à leurs besoins.

2. Les « trous dans la raquette » du système de restauration universitaire

De l'avis des auteurs de la proposition de loi, le système traditionnel de restauration étudiante centré sur les restaurants universitaires souffre de plusieurs « failles », dont certaines ont été mises en lumière par le contexte de crise :

- **il exclut les étudiants effectuant leurs études sur des sites « oubliés » ne disposant pas de structure de restauration universitaire**, les obligeant à se débrouiller par eux-mêmes pour se nourrir ;

¹ Enquêtes conditions de vie des étudiants 2020, Observatoire de la vie étudiante (OVE).

- **il pâtit de délais d'attente** qui découragent les étudiants et de **plages d'ouverture journalière (seulement le midi), hebdomadaire (seulement en semaine) et annuelle (seulement 8 mois sur 12) souvent inadaptées** à leurs besoins ;

- **il ne correspond plus aux nouvelles habitudes des étudiants** qui ont tendance à délaisser la restauration collective, dont l'offre n'est pas suffisamment diversifiée ni toujours de qualité, au profit d'alternatives plus flexibles ;

- **il repose sur un modèle économique structurellement déséquilibré**, qui a été fortement fragilisé par les conséquences de la crise sanitaire (*cf. supra*).

3. Le repas en restaurant universitaire à un euro : une mesure louable, mais qui ne solutionne pas les problèmes de fond

Pour les auteurs de la proposition de la loi, le repas à un euro, d'abord prévu pour les étudiants boursiers, puis étendu à tous les étudiants, part d'« *une bonne intention* », dans un contexte de crise exceptionnel qui obligeait à prendre des mesures d'urgence.

Cependant, ce dispositif révèle avec encore plus d'acuité la problématique de l'accès puisque en sont *de facto* exclus les étudiants éloignés des structures de restauration universitaire. Ceux-ci continuent de s'acquitter de leurs dépenses alimentaires sans pouvoir bénéficier d'un tarif social. Il y a donc une inégalité entre étudiants dans l'accès à la mesure.

En outre, le ticket de restaurant universitaire à un euro ne constitue pas un modèle économique viable sur le long terme, sachant qu'un repas en restaurant universitaire coûte près de huit fois ce tarif.

Enfin, cette mesure a été conçue pour être temporaire et répondre à une situation de crise sans précédent. À ce jour, le ministère n'est pas en mesure d'indiquer jusqu'à quand elle sera en vigueur et si le périmètre des bénéficiaires est susceptible d'évoluer. Dès lors, il convient d'envisager des solutions pérennes pour améliorer le fonctionnement de la restauration étudiante.

B. UNE PROPOSITION NOVATRICE : L'INSTAURATION D'UN TICKET RESTAURANT POUR TOUS LES ÉTUDIANTS SUR LE MODÈLE DES TITRES-RESTAURANT POUR LES SALARIÉS

1. Le ticket restaurant étudiant : un outil pour tous les étudiants, utilisable en tous lieux, à tout moment

S'appuyant sur les dispositifs novateurs du type cartes numériques alimentaires mis en place par certains Crous pendant la crise, **la proposition de loi entend créer un nouvel outil au bénéfice des étudiants, similaire au titre-restaurant existant pour les salariés.**

L'objectif est de permettre à tous les étudiants, quels que soient leur statut social (boursier ou non boursier), leur établissement de rattachement (université, grande école, lycée à classes préparatoires, BTS... du secteur public ou privé), leur situation géographique (grand centre universitaire, ville d'équilibre, site délocalisé...), le moment de la journée (matin, midi et soir) ou de l'année (de janvier à décembre), d'acheter un repas ou de faire des courses alimentaires à tarif social.

Pour résumer l'intention de l'auteur de la proposition de loi, Pierre-Antoine Levi, **cette mesure à vocation universelle doit permettre de redonner du pouvoir d'achat à tous les étudiants.**

Les cartes numériques délivrées par les Crous pendant la crise

Pour pallier la fermeture des structures de restauration pendant la crise et assurer la continuité de leur mission de service public, certains Crous, prenant exemple sur l'initiative du Crous de Montpellier, ont mis en place, au bénéfice des étudiants financièrement les plus en difficulté, **des cartes numériques permettant l'achat de produits alimentaires et/ou de produits de première nécessité** (hygiène notamment).

Ces bons d'achat dématérialisés, d'une valeur variable (50 euros, 100 euros, 200 euros, selon les cas), ont été **délivrés après un diagnostic social effectué par les assistants sociaux des Crous.**

2. Un principe de fonctionnement semblable à celui des titres-restaurant

L'article premier de la proposition de loi insère un nouvel article L. 822-6 dans le code de l'éducation, lequel crée un ticket restaurant étudiant délivré par le réseau des œuvres universitaires et scolaires (Cnous/Crous) aux étudiants et leur permettant d'acquitter tout ou partie du prix d'un repas acheté ou consommé auprès d'une personne ou d'une structure ayant conventionné avec le réseau.

Ce nouvel article précise que le titre-restaurant étudiant est émis soit par le Cnous ou les Crous, soit par une entreprise spécialisée qui les cède au Cnous contre paiement de sa valeur libératoire.

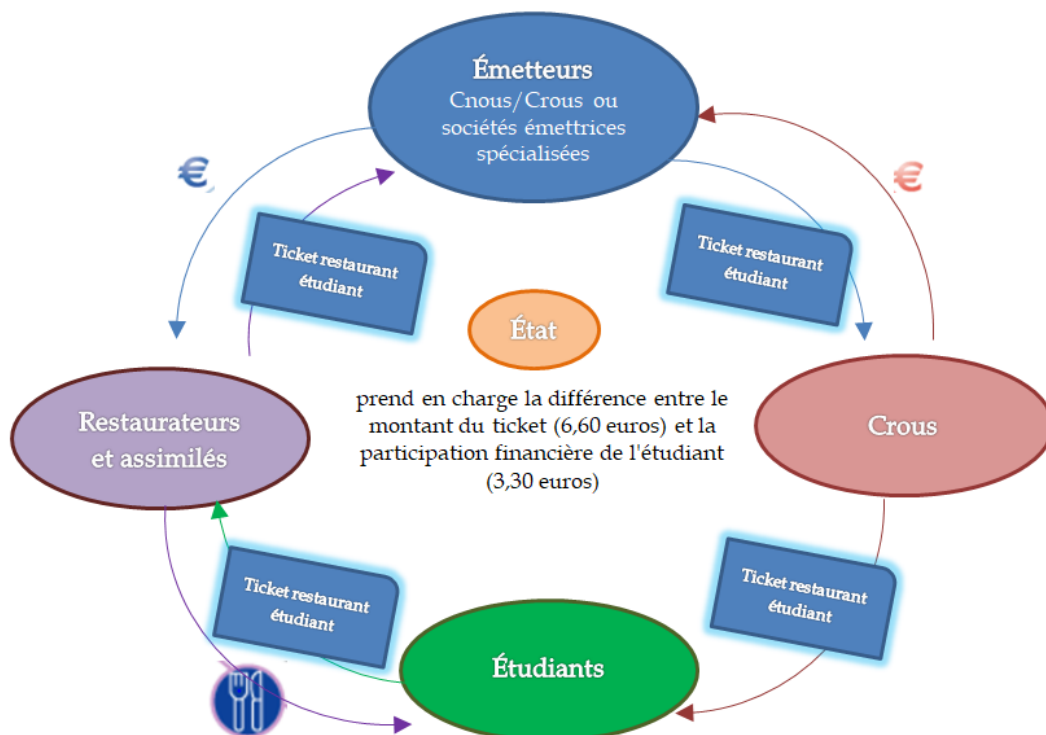
Ce mécanisme, très proche de celui actuellement en vigueur pour les titres-restaurant des salariés (cf. article L. 3262-1 du code du travail), fait donc intervenir **quatre acteurs** selon le cycle suivant :

- **les émetteurs** - en l'occurrence ici **le Cnous ou les sociétés spécialisées** dans l'émission des titres-restaurant - qui sont chargés de la commercialisation des titres, c'est-à-dire de leur impression, de leur vente et de leur envoi aux Crous. Présents au début du cycle, ils le sont également à la fin du dispositif en assurant le remboursement auprès des restaurateurs et des commerçants ;

- **les Crous** qui délivrent les titres aux étudiants en contrepartie d'une somme inférieure - 3,30 euros selon l'exposé des motifs de la proposition de loi - à leur montant - 6,60 euros selon la même source. La différence correspond au montant pris en charge par l'État, soit 3,30 euros ;

- **les étudiants** qui utilisent les titres pour régler un repas ou acheter les aliments nécessaires à sa préparation auprès de personne ou structure conventionnée avec le réseau ;

- **les restaurateurs et commerçants** qui peuvent accepter les titres en paiement d'un repas ou en achat d'aliments. À la fin du cycle, ils présentent les titres aux émetteurs pour obtenir leur remboursement.



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

3. Des modalités définies au niveau réglementaire

L'article 2 prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine les modalités du ticket restaurant étudiant, notamment les mentions qui y figurent, les conditions d'utilisation et de remboursement de ce titre, les règles de fonctionnement des comptes bancaires sur lesquels sont versés les fonds perçus en contrepartie de la cession de ce titre.

L'article 3 gage, de manière traditionnelle, les éventuelles pertes financières pour l'État et les collectivités territoriales résultant de l'instauration de ce dispositif par la création d'une taxe additionnelle aux droits sur le tabac.

III. L'AJUSTEMENT DU DISPOSITIF PAR LA COMMISSION : LE TICKET RESTAURANT ÉTUDIANT COMME COMPLÉMENT À L'OFFRE DE RESTAURATION UNIVERSITAIRE POUR UN MEILLEUR MAILLAGE TERRITORIAL

A. UNE MESURE PERTINENTE DANS SES OBJECTIFS, MAIS QUI PRÉSENTE CERTAINS RISQUES DANS SES MODALITÉS

1. Une initiative opportune

L'ensemble des parties prenantes à la création d'un ticket restaurant étudiant, auditionnées par le rapporteur, ont loué **l'intention à l'origine de la proposition de la loi**, à savoir redonner du pouvoir d'achat aux étudiants dans le contexte d'une précarité exacerbée notamment sur le plan alimentaire, et **l'initiative intéressante** qu'elle représente pour **mettre en débat la question de l'évolution du système de restauration universitaire**.

Parmi les organisations représentatives des étudiants, la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE) s'est dite très favorable à un travail sur l'accès à la restauration dans les sites délocalisés. De son côté, l'Union nationale inter-universitaire (UNI) s'est félicitée de l'« *innovation sociale* » que constitue la création d'un ticket restaurant étudiant.

La Fédération des établissements d'enseignement supérieur d'intérêt collectif (FESIC) et l'Union des grandes écoles indépendantes (UGEI) ont mis en avant le fait qu'une partie seulement des étudiants ont accès aux restaurants universitaires et qu'au regard de ce constat, le ticket restaurant permet d'élargir l'offre de restauration. L'UGEI s'est déclarée « *très favorable* » à un dispositif qui donne la possibilité aux étudiants d'acheter à tout moment des denrées alimentaires pour cuisiner chez soi et qui constitue une alternative à la restauration collective, peu diversifiée et de qualité moyenne.

La Commission nationale des titres-restaurant (CNTR) a considéré que la création d'un ticket restaurant étudiant était « *plutôt une bonne idée* », à condition que soient précisés le périmètre des étudiants éligibles, le rôle des sociétés émettrices et la place réservée à la CNTR dans le contrôle du dispositif.

Les sociétés émettrices de titres restaurant, Swile et Edenred, se sont montrées très enthousiastes à l'idée de travailler sur un nouveau public, la seconde parlant même d'« *idée très vertueuse* ». Des solutions de type ticket restaurant étudiant existent déjà, sous forme digitale, dans certains pays, comme l'Angleterre ou la Suède, et permettent aux étudiants de faire des achats alimentaires quand ils le souhaitent. Sous réserve d'un travail de développement plus ou moins approfondi selon les critères retenus (nombre de tickets délivrés, catégories de dépenses couvertes, types de structures de restauration accessibles...), des supports techniques digitaux sont tout à fait envisageables, y compris par l'intermédiaire des téléphones portables.

2. Les risques posés par le dispositif initial

Les auditions ont toutefois permis de mettre au jour **plusieurs points de vigilance** :

- la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE) a estimé que la création d'un nouvel outil risquait d'**ajouter de la complexité à un système d'aides déjà pluriel et peu lisible pour les étudiants** ;

- trois des quatre organisations représentatives des étudiants, la FAGE, l'Union nationale des étudiants de France (UNEF) et l'Alternative, ont, d'une part, affirmé leur **attachement à la mission de service public du réseau des œuvres en matière de restauration étudiante** - au sein duquel elles sont représentées -, soulignant ses réels efforts d'adaptation à l'évolution des attentes des étudiants et sa bonne capacité de réaction en période de crise, d'autre part, alerté sur le **danger d'une « mise en concurrence » du réseau avec les opérateurs privés de la restauration** ;

- la FAGE, l'UNEF, l'Alternative, la FESIC et la présidente du Cnous, ont mis en avant la prise en compte du souci d'équilibre et de qualité nutritionnels dans les repas délivrés par les Crous, garantie qui n'est pas assurée par les autres modes de restauration (restauration rapide privée, restauration à domicile...). La présidente du Cnous a dit craindre qu'avec le nouveau type de moyen de paiement que constituerait la création d'un ticket restaurant qui leur serait dédié, **les étudiants se tournent davantage vers les modes de restauration rapide, de faible voire de très mauvaise qualité, alors qu'ils sont à un âge où la sensibilisation à l'équilibre alimentaire est importante** ;

- la FAGE, l'UNEF, l'Alternative, l'Association des directeurs généraux de Crous et la présidente du Cnous, ont rappelé que **les restaurants universitaires n'étaient pas que des espaces de restauration, mais qu'ils s'apparentaient aussi à des « lieux de vie étudiante »** permettant des échanges, des animations, des temps de travail partagés, dimension humaine et sociale qu'il convient à leurs yeux de préserver ;

- l'Association des directeurs généraux de Crous et la présidente du Cnous se sont inquiétés des « *effets de bord* » d'une telle mesure, c'est-à-dire de **ses conséquences potentiellement « déstructurantes » sur le réseau des œuvres**, pourtant opérateur historique de l'État en matière de restauration étudiante. La présidente du Cnous a rappelé que la restauration universitaire coûtait à la collectivité nationale environ 160 millions d'euros annuels, soit la moitié de la subvention pour charges de service public versée chaque année par l'État au réseau des œuvres, ce qui constitue « *un très bon rapport qualité/prix* ». Elle a également indiqué que la France était le seul pays au monde à proposer une restauration étudiante à tarif social sur l'ensemble d'un territoire national. Selon elle, **la création d'un ticket restaurant étudiant remettrait inévitablement en cause « ce modèle »** ;

- l'Association des directeurs généraux de Crous et la présidente du Cnous ont alerté sur **le risque en termes d'avance de trésorerie** qu'induirait, sur le modèle des titres-restaurant des salariés, la délivrance de tickets restaurant, par exemple par lot de dix, à des étudiants qui ne sont souvent pas en mesure d'avancer une somme conséquente (bien qu'ils seraient ensuite remboursés) ;

- enfin, la grande majorité des auditionnés ont pointé **le coût difficilement soutenable du dispositif, évalué entre 2 et 3 milliards d'euros annuels.**

B. L'APPORT DE LA COMMISSION : UN CIBLAGE DU DISPOSITIF SUR LES ÉTUDIANTS N'AYANT PAS ACCÈS À UNE STRUCTURE DE RESTAURATION UNIVERSITAIRE

1. Un problème structurel : l'existence de « zones blanches » sur le plan de la restauration universitaire

Pour la commission, la principale faiblesse du système actuel réside dans **l'insuffisance du maillage en structures de restauration universitaire sur le territoire.**

L'existence de « zones blanches », par analogie avec la couverture en réseau de téléphonie mobile, place les étudiants concernés en situation d'inégalité d'accès au service public de la restauration universitaire.

Les étudiants de ces territoires sous-dotés n'ont aujourd'hui pas la possibilité de bénéficier du repas en restaurant universitaire à un euro.

2. Une solution ciblée : le ticket restaurant étudiant au bénéfice des étudiants des territoires sous-dotés en infrastructures de restauration universitaire

Face à ce constat, la commission, à l'initiative de son rapporteur, a souhaité **centrer la proposition de loi sur la problématique de l'accès à la restauration universitaire, qui constitue aujourd'hui la principale pierre d'achoppement pour les étudiants.**

C'est pourquoi, sur proposition de son rapporteur, elle adopté un amendement de réécriture de l'article 1^{er} ([COM-1](#)) ciblant le dispositif du ticket restaurant étudiant sur ceux qui sont éloignés des structures de restauration universitaire. Les étudiants concernés pourront ainsi bénéficier d'un ticket à tarif social pour se restaurer ou faire des achats alimentaires auprès d'établissements ayant conventionné avec les acteurs territoriaux de la vie étudiante (établissements d'enseignement supérieur, Crous, collectivités).

Ce ciblage de la mesure, qui fait du ticket restaurant étudiant une offre complémentaire à celle de la restauration universitaire, permet, en outre, d'écartier tout risque de déstabilisation du réseau des œuvres universitaires et scolaires.

La commission a également adopté un amendement de suppression de l'article 2 ([COM-2](#)), dans la mesure où la nouvelle rédaction de l'article 1^{er} prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du dispositif ainsi modifié.

*
* *

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

PROPOSITION DE LOI N° 422 (2020-2021) VISANT À CRÉER UN TICKET RESTAURANT ÉTUDIANT

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.*

² Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

³ *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

⁴ *Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.*

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 2 juin 2021, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 422 (2020-2021) visant à créer un ticket restaurant étudiant**.

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives :

- aux aides octroyées aux étudiants ;
- aux missions du réseau des œuvres universitaires et scolaires et aux modalités de leur organisation.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 2 JUIN 2021

M. Laurent Lafon, président. – Le second point à l’ordre du jour de notre réunion appelle l’examen de la proposition de loi visant à créer un ticket restaurant étudiant.

M. Jean Hingray, rapporteur. – Je serai concis parce que le principe du ticket restaurant étudiant que propose d’instaurer notre collègue Pierre-Antoine Levi est simple : le ticket serait payé à parité par l’étudiant et l’État, pour un repas consommé dans un restaurant conventionné avec le réseau des œuvres universitaires et scolaires ou pour des achats alimentaires effectués à proximité de chez lui. Le but, ce n’est pas de mettre à mal le réseau des œuvres, mais bien d’organiser une offre complémentaire, très utile dans les territoires où les étudiants n’ont pas suffisamment accès à une offre alimentaire saine.

Je vous proposerai cependant une inflexion dans ce texte consistant à territorialiser ce nouveau titre-restaurant afin, précisément, qu’il ne concurrence pas l’offre des restaurants universitaires et qu’il aille bien aux étudiants qui ne peuvent aujourd’hui y accéder.

M. Stéphane Piednoir. – Je salue cette initiative de Pierre-Antoine Levi pour prendre en compte la précarité alimentaire de certains étudiants ; les images de files d’attente devant les restaurants universitaires lors du passage du tarif du ticket de « resto U » à un euro ont marqué l’opinion publique. Ce texte paraît donc judicieux pour répondre à un problème évident.

Je remercie le rapporteur pour les auditions qu’il a menées. Elles ont rappelé la situation financière difficile des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) qui ont enregistré d’importantes pertes d’exploitation du fait de la crise, en particulier sur le poste « restauration ». J’avais alerté sur ce point dans mon avis budgétaire de l’automne dernier. Les auditions ont également mis en évidence le risque de déstabilisation que ferait peser l’instauration d’un ticket restaurant étudiant utilisable par tous, en tous lieux, sur le réseau des œuvres, au moment où les restaurants universitaires doivent s’adapter à de nouvelles normes en matière de qualité, de diversité et de traçage de l’alimentation. Demeure toutefois le problème des « zones blanches », c’est-à-dire des sites d’enseignement où il n’y a pas de restaurant universitaire, qu’il convient de traiter.

La nouvelle rédaction proposée par le rapporteur entend y répondre en territorialisant le dispositif : l'objectif est de cibler le ticket restaurant étudiant sur ceux qui n'ont pas accès à une restauration équilibrée à moindre coût. Nous voterons donc ce texte, sous réserve de l'adoption de l'amendement COM-1.

Mme Annick Billon. – Je félicite l'auteur de ce texte pour son initiative en faveur des étudiants qui ont été écartés de la plupart des dispositifs d'aide au cours de la crise sanitaire. Cette pandémie les a particulièrement affectés, la perte des « jobs étudiant » ayant plongé nombre d'entre eux dans la précarité alimentaire - ils se sont présentés aux portes des associations de solidarité, ce qu'on n'était guère habitué à voir. Les décrochages en cours d'étude témoignent aussi des difficultés très vives qu'ils ont rencontrées.

Je félicite également le rapporteur, qui a amélioré le texte et coupé court aux critiques en proposant une territorialisation du dispositif. Le ticket restaurant étudiant ainsi ciblé est une bonne idée ; elle comble un angle mort car toutes les villes universitaires n'ont pas de restaurant universitaire, excluant *de facto* leurs étudiants du bénéfice du repas à un euro.

Ce texte constitue un message fort adressé aux étudiants, nous le voterons.

Mme Sabine Van Heghe. – Merci au groupe de l'Union centriste pour ce texte et au rapporteur pour la qualité de son travail. J'ai d'abord accueilli favorablement cette idée d'un ticket restaurant étudiant : dès lors qu'il n'y a pas de « resto U » partout, que certains n'ouvrent pas le soir, il paraît de bon sens d'aider les étudiants à manger ailleurs.

Cependant, plus j'ai participé au travail d'audition, moins j'ai été convaincue. De nombreux responsables étudiants nous ont dit, et je fais mienne leur expression, que le ticket restaurant étudiant était « une fausse bonne idée ». D'abord parce que les quelque 3,5 milliards d'euros qu'il coûterait, ont toutes chances d'aller à la restauration privée, au détriment du service public assuré par les Crous. Pourquoi ne pas soutenir directement les étudiants par une aide financière ? Celle qu'ils demandent coûterait, elle, 1,5 milliard d'euros. On pourrait également ouvrir le revenu de solidarité active (RSA) aux 18-25 ans, y compris les étudiants. Ensuite, l'instauration d'un ticket restaurant encouragera la malbouffe. Enfin, les enjeux financiers ne sont pas clairs, le texte renvoie d'ailleurs ce point à un décret : le complément sera-t-il pris en charge par l'État ou par les collectivités territoriales ? Quel sera le reste à charge pour l'étudiant ? Faut-il arrêter les repas à un euro, alors que pendant de long mois, les étudiants vont subir les conséquences de la crise ? Il ne faut pas négliger non plus les autres missions des Crous, en particulier la socialisation ou le repérage des situations de décrochage ou des problèmes sociaux. Dès lors, pourquoi ne pas renforcer

les Crous et les aider à généraliser la restauration, plutôt que de mobiliser tant de moyens pour un ticket restaurant étudiant ?

Ce ticket nous paraît donc une fausse bonne idée, où tout est imprécis, sur le montant aussi bien que sur la répartition – c’est flou, c’est donc qu’il y a un loup, nous voterons contre.

M. Pierre Ouzoulias. – Merci pour ce texte qui vient alors même que la mission d’information sur les conditions de la vie étudiante a montré la pertinence du thème de l’alimentation pour les étudiants et la défaillance, pendant la crise sanitaire, des structures qui en ont la charge. Un pays qui croit en sa jeunesse ne peut laisser ses étudiants crever de faim - j’assume l’expression - ; ce qu’on a vu à la télévision est catastrophique pour l’image de notre pays et pour l’incitation à aller au bout des études – je crois, avec Condorcet, dans le concept de « Nation apprenante », et je pense même que c’est l’une des missions de notre République.

Je connais des situations très concrètes où les étudiants n’ont pas accès à la restauration collective, je pense à Albi par exemple : il faut trouver des solutions. La présidente du centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) nous a dit qu’il était impossible d’étendre la restauration collective à toutes les antennes universitaires pour une raison de viabilité financière des structures. Je pense, par exemple, aux antennes de l’Université de Limoges, dans des villes comme Ussel, Tulle, Guéret ou Brive.

Ce texte prend le problème à bras-le-corps. Je n’ai pas entendu de proposition alternative de la part du Cnous ; j’ai même plutôt compris que sa présidente incitait le législateur à chercher des solutions : c’est ce que nous faisons avec cette proposition de loi.

Notre rapporteur nous propose de bien cibler le ticket restaurant étudiant sur les territoires non desservis par la restauration collective universitaire. Un cadre conventionnel sera nécessaire entre l’organisme de restauration, les établissements d’enseignement supérieur et les Crous ; c’est une incitation utile au conventionnement. J’ai en tête l’exemple de l’institut universitaire de formation des maîtres de Guéret, qui dispose d’un restaurant auquel les étudiants des autres établissements de la ville n’ont pas accès : la convention sera, dans ce cas, bien utile. J’estime que l’on ne peut pas parler de mise en concurrence entre le réseau public et la restauration privée.

Le Gouvernement ne sera très probablement pas favorable à ce nouvel outil, mais il sera obligé de répondre et j’attends ses propositions. Nous demanderons en particulier à la ministre de l’enseignement supérieur et de la recherche qu’elle s’engage sur la pérennité du repas à un euro, dont il faudra prévoir la compensation intégrale dans le prochain collectif budgétaire, car les finances des Crous sont effectivement en danger.

Pour l’heure, nous voterons ce texte.

Mme Monique de Marco. – L'intention est bonne ; elle répond à la précarité alimentaire des étudiants, qu'on a vus en grande souffrance. Plusieurs difficultés se posent cependant. Celle des « zones blanches », y compris dans les métropoles, et celle des horaires d'ouverture. Les auditions nous ont également montré que les restaurants universitaires sont des lieux de convivialité, qu'il convient de maintenir. Nous avons aussi été alertés sur le risque de déstabilisation du réseau des œuvres, avec de potentiels licenciements de personnels. J'ai également compris que les Crous étaient en mesure de faire des efforts pour étendre leur offre de restauration, notamment par le biais de partenariats avec des lycées ou des hôpitaux. La mission de restauration des Crous représente un coût annuel de 160 millions d'euros, ce qui est peu, rapporté aux 3 milliards d'euros que coûterait le ticket restaurant ; cela donne à réfléchir. Nous sommes donc réticents devant ce ticket restaurant étudiant.

Tous les représentants d'étudiants auditionnés n'étaient pas favorables à la proposition de loi. Je ne sais pas s'ils venaient de métropole ou de milieu rural mais, pour eux, il était important de fréquenter ces lieux de convivialité et de pouvoir bénéficier d'un repas équilibré. Car, que va-t-il se passer avec ces tickets restaurant ? Ils risquent de favoriser la malbouffe en donnant l'opportunité de manger dans les *fast-foods* qui se trouvent souvent à proximité des établissements d'enseignement supérieur.

En dépit de l'amendement proposé, nous réservons notre vote. Pour l'instant, nous ne sommes pas favorables.

Par ailleurs, j'aurais souhaité connaître le coût, pour l'État, de la mesure du ticket de restaurant universitaire à un euro.

M. Julien Bargeton. – Un texte identique à la proposition de loi est déposé par la députée Anne-Laure Blin à l'Assemblée nationale. Nous comprenons l'objectif et partageons une partie du constat formulé par les signataires. Si nous avons pu être choqués par toutes les images faisant état de la précarité étudiante, nous ne pouvons pas non plus laisser dire que le Gouvernement n'aurait rien fait pour remédier à la situation des étudiants ; il y a, parfois, une certaine exagération dans les propos.

Nous émettons des réserves sur ce texte qui reprend une proposition portée par l'Union nationale inter-universitaire (Uni) depuis une dizaine d'années. À moyen terme, celle-ci aura une incidence sur le réseau des œuvres, qui assure une mission de service public indispensable pour soutenir socialement les jeunes. Elle pourrait le fragiliser, en venant concurrencer la restauration universitaire. Je suis d'ailleurs surpris par certaines positions d'une partie de la gauche dans cette commission.

Où un étudiant peut-il se restaurer de manière équilibrée pour 6,60 euros ? J'entends qu'il y aurait une distinction selon les territoires ; certains orateurs ont pourtant souligné que la différence entre ruraux et urbains n'était peut-être pas aussi évidente.

Pendant la crise, le Gouvernement a fait le choix de la solidarité nationale, financée par le contribuable, en renforçant la mission d'intérêt général des Crous. Des mesures ont été prises : le ticket à un euro pour tous les étudiants, le doublement des fonds attribués aux aides d'urgence, le versement d'aides exceptionnelles pour des montants très importants ; il faudra veiller à l'arrêt progressif, voire au prolongement, de ces dispositifs.

Un autre point concerne le chiffrage ; cela nous amène au-delà des 2,5 milliards d'euros ; le chiffre de 3 milliards a été avancé, ce qui paraît difficilement soutenable pour les finances publiques à moyen et long terme. La proposition de loi ne précise pas les modalités de financement, ni la répartition de la charge. Nous pourrions réfléchir à des alternatives visant à préserver le réseau, tout en renforçant l'impératif d'aide alimentaire. Des pistes ont été évoquées, notamment celle du conventionnement avec tel ou tel acteur local, afin de permettre un accès à une nourriture équilibrée, de qualité et peu chère.

À ce stade, notre groupe émet de fortes réserves sur ce texte. À l'issue des débats en commission, nous déterminerons notre position.

M. David Assouline. – Cette proposition de loi part d'un bon sentiment, mais propose des solutions d'inspiration libérale qui ne vont pas dans le sens de ce que nous devons encourager aujourd'hui.

La restauration universitaire est culturellement attaquée, depuis quelques décennies déjà, par les habitudes de consommation des jeunes ; on y mangeait avec plus ou moins de goût, mais les repas, au moins, y étaient équilibrés, avec des produits français. L'alternative a été de donner cinq euros aux jeunes, qu'ils sont allés dépenser dans le *fast-food* du coin. C'est un problème de santé publique, de développement durable, de mode de consommation, et c'est également un problème social. La réponse apportée par cette proposition de loi est insupportable pour les restaurants universitaires ; elle revient à donner 3,5 milliards d'euros aux structures de restauration rapide – l'image est excessive, mais elle permet de bien comprendre la réalité.

Par ailleurs, si nous disposons de 3,5 milliards d'euros, une mesure sociale forte serait de pérenniser le ticket à un euro ; elle serait de nature à modifier les habitudes de consommation des étudiants qui, aujourd'hui encore, préfèrent aller dans un *fast-food* plutôt qu'au restaurant universitaire.

Pour couvrir les « zones blanches », il n'y a pas besoin de loi ; il faut encourager les partenariats et défendre l'offre du service public.

M. Jean Hingray, rapporteur. – Le coût de la confection d'un repas en restaurant universitaire s'élève entre 7 et 8 euros ; avec ce texte, il serait fixé à 6,60 euros. On nous demande d'augmenter le nombre de Crous, mais je ne suis pas sûr que la mesure proposée ici coûte plus cher. J'ignore, par ailleurs, d'où sort ce chiffre de 2 ou 3 milliards d'euros. La proposition de loi repose sur un principe d'universalité, ainsi que sur la volonté d'avoir un

nombre maximum de tickets restaurant par étudiant et par semaine ; mais, au-delà de cette vision idéaliste, il y a la réalité concrète du budget de l'État.

J'entends également les propos sur la malbouffe. Dans les restaurants universitaires, je mangeais aussi des steaks-frites ! N'infantilisons pas les étudiants en disant qu'ils vont toujours dans les *fast-foods* ; ils peuvent également faire leurs courses dans des supérettes pour consommer des produits que l'on ne trouve pas forcément dans la restauration collective.

La malbouffe peut être limitée si des partenariats s'établissent entre le public et le privé - je pense notamment à certaines applications numériques qui aideraient à limiter la consommation d'alcool et de certains aliments.

Pour répondre à Monique de Marco concernant le repas à un euro, on a recensé 8 millions de repas consommés pendant la crise ; sachant que le coût total du repas est compris entre 7 et 8 euros, je vous laisse faire le calcul du coût de la mesure. J'insiste également sur le volontariat - aussi bien à l'université, au Crous, de la part des acteurs privés - qui a permis de répondre aux besoins, notamment dans les « zones blanches ».

Politiser le débat n'est, à mon sens, pas une bonne chose. Concernant les syndicats étudiants, l'Uni est favorable à cette proposition de loi, l'Union nationale des étudiants de France (Unef) y est opposée, et la Fédération des associations générales étudiantes (Fage) se situe entre les deux, sans trop savoir sur quel pied danser.

M. Pierre-Antoine Levi. - C'est toujours bien d'avoir de la contradiction dans un débat. J'ai déposé cette proposition de loi en lien avec celle portée par Anne-Laure Blin à l'Assemblée nationale.

Je viens d'une ville moyenne, Montauban, avec une université accueillant mille étudiants ; celle-ci ne dispose pas d'un restaurant universitaire. Dans le cadre d'une convention, le Crous accorde 3,30 euros par étudiant. Le conseil départemental finance, à hauteur de 150 000 euros, un repas par jour, et uniquement pour les étudiants de l'université. Ainsi, les étudiants de Montauban ont accès à un repas par jour, le midi, alors que ceux de Toulouse peuvent manger au Crous midi et soir.

La crise sanitaire a mis en lumière la problématique de l'alimentation chez les étudiants. On peut télé-travailler, mais il est difficile de télé-manger ; quand les étudiants étaient confinés chez eux, ils n'avaient pas toujours les moyens de s'alimenter. Je salue la volonté du Gouvernement de traiter la précarité alimentaire en ayant étendu la mesure du repas à un euro à tous les étudiants ; mais, quand les restaurants universitaires sont fermés, cette mesure ne sert pas à grand-chose.

La proposition de loi permet de couvrir les nombreuses « zones blanches » du territoire. Dans beaucoup de villes moyennes, il n'y a pas de restauration universitaire. Au niveau de l'accès à l'alimentation, tous les étudiants ne sont donc pas logés à la même enseigne.

J'ai reconnu, dans certains propos, l'influence de la tribune de l'Unef, que nous avons tous reçue. Naturellement, les syndicats étudiants ne sont pas tous favorables à cette proposition de loi. Je ne souhaite pas politiser ce débat ; ce texte a pour objectif de donner du pouvoir d'achat aux étudiants, et nous devons tous nous retrouver pour lutter contre la précarité étudiante.

J'ai entendu le chiffre de 3 milliards d'euros. On peut faire dire aux chiffres ce que l'on veut ; pourquoi pas 4 ou 5 milliards d'euros ? L'idée est de territorialiser la mesure. Si l'on donnait 60 tickets restaurant par mois à chaque étudiant français, cela coûterait, en effet, 3,5 milliards d'euros ; mais ce n'est pas le but. Il s'agit de donner la possibilité de s'alimenter à ceux qui n'ont pas accès à un restaurant universitaire.

Je partage les propos de notre rapporteur sur la malbouffe. Si un étudiant veut manger un steak et des frites tous les jours, il peut le faire, personne n'est là pour le surveiller, ce serait une manière de l'infantiliser. Avec les applications numériques, il est facile aujourd'hui de limiter l'accès à certains commerces ou d'interdire l'achat d'alcool. Je rappelle que les tickets restaurant dans les entreprises permettent d'acheter des produits frais.

J'ai entendu également, dans le cadre des auditions, que payer dix tickets restaurant en une seule fois pouvait être excessif. On peut tout à fait envisager d'acheter ces tickets à l'unité. Quand les étudiants vont manger au restaurant universitaire, on ne se pose pas la question de savoir comment ils paient leur repas. Des dispositions existent aujourd'hui pour encadrer la distribution des tickets et faire en sorte que les étudiants ne s'alimentent pas tous les jours dans les *fast-foods*.

La proposition de loi ne vise à pas à interdire ou à exclure ; elle doit permettre aux étudiants de s'alimenter. Chacun a pu voir, ces derniers mois, les files interminables d'étudiants devant les banques alimentaires. Des étudiants de classe moyenne, non boursiers, connaissent aujourd'hui des difficultés pour se nourrir ; d'où l'idée initiale d'universalité du ticket restaurant étudiant, avec peut-être un tarif préférentiel à envisager pour les étudiants boursiers.

L'amendement du rapporteur répond bien aux critiques sur le risque de mise en concurrence de la restauration universitaire.

M. Laurent Lafon, président. – Sur ce sujet de l'alimentation des étudiants, personne n'a la solution miracle. Pendant la crise, beaucoup parmi nous ont salué l'initiative du Gouvernement de fixer le tarif du ticket restaurant à un euro ; on voit que cette mesure ne répond pas à toutes les

problématiques. Il faudra sans doute trouver une combinaison de moyens pour obtenir des résultats.

Ce principe du ticket territorialisé permet également d'évoquer le maillage territorial de nos établissements d'enseignement supérieur, avec, parmi eux, des établissements en dehors des pôles universitaires traditionnels qu'il convient de ne pas négliger. Le Sénat doit exprimer cette nécessité d'offrir un enseignement supérieur de proximité, notamment dans le premier cycle. Dans cette perspective, il s'agit de s'interroger sur les prestations d'accompagnement à mettre en œuvre ; le ticket restaurant territorialisé, tel qu'il est présenté dans l'amendement, peut contribuer à cela.

Avant de passer à l'examen des amendements, le rapporteur doit définir le périmètre pour l'application de l'article 45 de la Constitution.

M. Jean Hingray, rapporteur. – Ce périmètre pourrait comprendre : les dispositions relatives aux aides octroyées aux étudiants ; les dispositions relatives aux missions du réseau des œuvres universitaires et scolaires et aux modalités de leur organisation.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Jean Hingray, rapporteur. – L'amendement **COM-1** cible le ticket restaurant étudiant sur ceux qui n'ont pas accès à une structure de restauration universitaire et territorialise la mesure en prévoyant des conventionnements entre les acteurs locaux de la vie étudiante (établissements d'enseignement supérieur, Crous, collectivités). Un décret en Conseil d'État est prévu pour préciser les modalités d'application de ce dispositif.

M. Pierre Ouzoulias. – Je trouve assez cocasse que l'Unef et la ministre de l'enseignement supérieur se retrouvent sur une position similaire...

Cet amendement indique bien qu'il ne peut y avoir d'organisation de cette offre de ticket restaurant étudiant en dehors du conventionnement, lequel ne peut se faire qu'avec les établissements d'enseignement supérieur, les collectivités territoriales et le réseau des œuvres. Je ne vois pas de privatisation dans cette proposition de loi, mais, au contraire, comme le souhaitait le Cnous, un appel au développement de l'offre du service public. Ce texte va obliger les établissements à faire des conventions pour répondre à un besoin structurel et parfaitement identifié par la crise.

Là encore, nous assistons à un retournement politique intéressant, puisque nous avons réussi à convaincre l'Uni de l'intérêt du développement de l'offre publique de restauration universitaire ; j'en suis extrêmement fier.

Il s'agit d'abandonner les postures politiques. Nous souhaitons le développement d'une offre publique aujourd'hui largement défailante ; on l'a vu pendant la crise, les étudiants ont faim. Nous considérons que cet

amendement va dans le bon sens en obligeant le Gouvernement à prendre une position forte.

M. Max Brisson. – Quelle dialectique !

Mme Monique de Marco. – Cet amendement pouvait nous convaincre mais, à ce stade, je m’interroge encore. Il me semble qu’il laisse trop à l’appréciation des différents acteurs le sort des étudiants n’ayant pas accès à une structure de restauration universitaire, et la définition des zones est également trop imprécise. Pour l’instant, nous ne voterons pas cet amendement.

Mme Sabine Van Heghe. – Je rejoins Monique de Marco sur les conditions de mise en œuvre. Notre groupe ne votera pas cet amendement.

M. Jean Hingray, rapporteur. – La définition des critères ne relève pas du domaine de la loi. Si l’on prend, par exemple, celui de l’établissement d’enseignement supérieur, on voit bien dans quelle université ou dans quelle antenne les étudiants n’ont pas accès à la restauration ; les critères semblent simples à déterminer.

L’amendement COM-1 est adopté.

L’article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

M. Jean Hingray, rapporteur. – L’amendement **COM-2** supprime par cohérence l’article 2 puisque l’amendement de réécriture de l’article 1^{er} prévoit déjà que les modalités d’application du dispositif sont précisées par décret en Conseil d’État.

L’amendement COM-2 est adopté.

L’article 2 est supprimé.

Article 3

L’article 3 est adopté sans modification.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
M. HINGRAY, rapporteur	1	Amendement visant à cibler le dispositif du ticket restaurant étudiant	Adopté
Article 2			
M. HINGRAY, rapporteur	2	Amendement de cohérence juridique	Adopté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 19 mai 2021

Table ronde des associations représentatives des étudiants :

- *Union nationale des étudiant·e·s de France (UNEF) : Mme Mélanie LUCE, présidente, M. Adrien LIÉNARD, vice-président aux affaires sociales ;*
- *Union nationale inter-universitaire (UNI) : M. Jacques SMITH, délégué national ;*
- *Alternative : M. Naïm SHILI, secrétaire national ;*
- *Fédération des associations générales étudiantes (FAGE) : Mme Anniela LAMNAOUAR, vice-présidente en charge des affaires sociales.*

- *Association des Directeurs généraux des Crous : M. Jean-Pierre FERRÉ, président.*

- *Fédération des établissements d'enseignement supérieur d'intérêt collectif : M. Germain COMERRE, chargé de relations institutionnelles et animation réseau.*

- *Conseil départemental du Tarn-et-Garonne : M. Jean de SAINT-SERNIN, directeur général des services (DGS).*

Mardi 25 mai 2021

- *Union des grandes écoles indépendantes (UGEI) : M. Etienne CRAYE, président, Mme Séverine MESSIER, déléguée générale, M. Nessim LE PICARD, conseiller.*

- *UMIH 82 : Mme Valérie PONS, coprésidente.*

Jeudi 27 mai 2021

- *Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) : Mme Dominique MARCHAND, directrice.*

- *Commission nationale des titres-restaurant (CNTR) : Mme Marie-Claire FAUBERT, présidente, M. Vincent GALLEGO, secrétaire général.*

- *Swile : M. Loïc SOUBEYRAND, président, Mme Marine WURTZ, responsable juridique.*

- *Edenred : M. Vianney du PARC, directeur général.*

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/tableau-historique/pp120-422.html>