

N° 765

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 juillet 2021

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) par la mission d'information sur la **contribution de vie étudiante et de campus (CVEC)**,*

Par Mme Céline BOULAY-ESPÉRONNIER et M. Bernard FIALAIRE,

Sénateurs

(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.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. LA CONTRIBUTION DE VIE ÉTUDIANTE ET DE CAMPUS (CVEC) :	
MODE D'EMPLOI.....	8
A. UNE NOUVELLE CONTRIBUTION DESTINÉE À APPORTER DES FINANCEMENTS SUPPLÉMENTAIRES À LA VIE ÉTUDIANTE ET À LA VIE DE CAMPUS.....	8
1. <i>Le contexte de la création de la CVEC.....</i>	<i>8</i>
2. <i>Un nouveau dispositif soutenu par la commission.....</i>	<i>9</i>
3. <i>Une contribution exclusivement fléchée sur l'amélioration des conditions de vie des étudiants... </i>	<i>9</i>
B. LES ÉTUDIANTS ET LES ÉTABLISSEMENTS CONCERNÉS.....	10
1. <i>Les étudiants assujettis au paiement de la CVEC.....</i>	<i>10</i>
2. <i>Les établissements affectataires de la CVEC.....</i>	<i>11</i>
C. UNE PROCÉDURE EN PLUSIEURS ÉTAPES.....	11
1. <i>Le paiement et la collecte de la CVEC.....</i>	<i>11</i>
2. <i>La répartition des crédits.....</i>	<i>12</i>
3. <i>L'usage des crédits.....</i>	<i>12</i>
D. LA DYNAMIQUE TERRITORIALE DE LA CVEC.....	14
II. MALGRÉ UN RECU ENCORE INSUFFISANT ET LE MANQUE DE DONNÉES NATIONALES CONSOLIDÉES, UNE CVEC PORTEUSE D'ATOUTS POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ÉTUDIANTE.....	14
A. LA DIFFICULTÉ D'ÉTABLIR UN BILAN À TROIS ANS.....	14
1. <i>Trois années de mise en œuvre incomplètes.....</i>	<i>14</i>
2. <i>L'absence de données exhaustives agrégées au niveau national.....</i>	<i>15</i>
3. <i>Garantir impérativement une meilleure information et une plus grande transparence sur l'utilisation de la CVEC.....</i>	<i>15</i>
B. UN PRODUIT DE COLLECTE DYNAMIQUE AYANT PERMIS DE FINANCER DES ACTIONS SOCIALES, SANITAIRES, CULTURELLES ET SPORTIVES.....	17
1. <i>Une collecte de près de 270 millions d'euros sur deux années universitaires.....</i>	<i>17</i>
2. <i>Les domaines d'action bénéficiaires d'un financement CVEC.....</i>	<i>17</i>
C. LA CVEC, UN LEVIER POUR L'ESSOR ET LA STRUCTURATION DE LA VIE ÉTUDIANTE ET DE CAMPUS.....	18
1. <i>Une visibilité symbolique forte pour la vie étudiante.....</i>	<i>18</i>
2. <i>Un instrument de déploiement et de pilotage de la vie étudiante pour les établissements....</i>	<i>19</i>
3. <i>Un vecteur d'association et de participation des étudiants.....</i>	<i>20</i>
4. <i>Une opportunité de développement partenarial dans les territoires.....</i>	<i>20</i>
5. <i>Un outil rapidement mobilisable en situation exceptionnelle.....</i>	<i>20</i>

III. UN DÉFICIT D'INFORMATION ET D'ASSOCIATION DES ÉTUDIANTS : UNE GOUVERNANCE QUI RESTE À CONSTRUIRE POUR METTRE RÉELLEMENT LES ÉTUDIANTS AU CŒUR DU DISPOSITIF	21
A. L'INFORMATION INSUFFISANTE DES ÉTUDIANTS	21
1. <i>Pour les étudiants, un constat sans appel : un manque d'information et de transparence sur la CVEC.....</i>	21
2. <i>Un avis plus nuancé de la part des acteurs institutionnels</i>	22
3. <i>Systématiser et structurer l'information aux étudiants.....</i>	22
B. UNE ASSOCIATION TROP LIMITÉE DES ÉTUDIANTS.....	23
1. <i>Une gouvernance qui n'a pas encore trouvé ses marques</i>	23
2. <i>Donner aux étudiants les moyens de s'approprier la CVEC.....</i>	24
IV. DES DISPARITÉS ENTRE ÉTUDIANTS ET ENTRE ÉTABLISSEMENTS QUI APPELLENT UN MEILLEUR CADRAGE NATIONAL.....	25
A. DES INÉGALITÉS À PLUSIEURS NIVEAUX	25
1. <i>Des inégalités entre étudiants, qui exigent la prise en compte de tous, conformément à la vocation universelle de la CVEC</i>	25
2. <i>Des inégalités entre établissements, qui doivent conduire à une meilleure inclusion des établissements non affectataires dans la dynamique partenariale</i>	26
B. UNE HÉTÉROGÉNÉITÉ DE MISE EN ŒUVRE SELON LES ÉTABLISSEMENTS	27
1. <i>Des commissions CVEC au fonctionnement disparate</i>	27
2. <i>Harmoniser les pratiques dans le respect du principe d'autonomie des établissements.....</i>	27
V. UNE PROCÉDURE DE GESTION À ADAPTER ET UN ENGAGEMENT FINANCIER DE CHACUN DES ACTEURS DE LA VIE ÉTUDIANTE À PRÉSERVER.....	28
A. UNE PROCÉDURE DE GESTION QUI GAGNERAIT À ÊTRE FACILITÉE ET CLARIFIÉE	28
1. <i>Une procédure longue et complexe</i>	28
2. <i>Le besoin de clarification de la circulaire du 21 mars 2019 sur les possibilités de recrutement à partir de fonds CVEC.....</i>	29
B. UN RISQUE D'EFFET D'ÉVICTION QUI DOIT INCITER À LA VIGILANCE	30
1. <i>Un risque qui existe, mais dont l'ampleur fait l'objet d'appréciations diverses</i>	30
2. <i>Réaffirmer que la CVEC ne se substitue pas aux financements des opérateurs publics de la vie étudiante.....</i>	31
VI. UNE DYNAMIQUE PARTENARIALE EN COURS DE DÉPLOIEMENT QU'IL CONVIENT DE MONTER EN PUISSANCE	31
A. AU NIVEAU DES CROUS : UN ÉLAN PARTENARIAL À GÉOMÉTRIE VARIABLE	31
1. <i>Un niveau d'appropriation disparate selon les Crous et perturbé par la crise</i>	31
2. <i>Les caractéristiques des projets partenariaux qui ont vu le jour</i>	32
3. <i>Les contraintes et difficultés auxquelles sont confrontés les Crous dans leur mission partenariale....</i>	34
4. <i>L'identification de marges de progression pour le réseau.....</i>	34
B. AU NIVEAU DES RECTORATS : DES CONFÉRENCES TERRITORIALES DE LA VIE ÉTUDIANTE QUI DOIVENT GAGNER EN VISIBILITÉ.....	35
1. <i>Une dynamique variable d'un territoire à l'autre, mais renforcée dans le contexte de crise.....</i>	35
2. <i>S'appuyer sur les acquis de la crise pour donner un coup d'accélérateur à la coordination territoriale.....</i>	36

VII. UNE MOBILISATION EXCEPTIONNELLE DE LA CVEC PENDANT LA CRISE QUI OBLIGE À PENSER L'APRÈS	37
A. UNE CVEC RÉORIENTÉE SUR L'AIDE SOCIALE AUX ÉTUDIANTS	37
1. <i>Des orientations ministérielles invitant à un fléchage de la CVEC sur l'aide sociale et assouplissant ses modalités procédurales.....</i>	<i>37</i>
2. <i>Des crédits prioritairement affectés à la lutte contre la précarité étudiante.....</i>	<i>38</i>
3. <i>Une mobilisation jugée nécessaire et bénéfique pour amortir le choc de la crise</i>	<i>39</i>
B. PENSER DÈS À PRÉSENT LA CVEC D'APRÈS-CRISE.....	39
1. <i>Réaffirmer l'affectation prioritaire de la CVEC sur la vie étudiante et de campus.....</i>	<i>39</i>
2. <i>Saisir l'opportunité de la crise pour ouvrir une consultation sur l'avenir de la CVEC et réfléchir à d'éventuelles évolutions.....</i>	<i>40</i>
TRAVAUX EN COMMISSION	43
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	55

AVANT-PROPOS

Créée par la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants dite « loi ORE » du 8 mars 2018, la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC) est une taxe acquittée par les étudiants lors de leur inscription dans l'enseignement supérieur et affectée au financement d'actions visant à améliorer les conditions de la vie étudiante dans les campus.

En seulement trois années d'existence, la CVEC a déjà connu polémiques, critiques et rebondissements. Son plafonnement à 95 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2019, alors que les recettes de sa collecte s'étaient révélées plus dynamiques qu'escompté, a fait craindre une affectation du surplus au remboursement de la dette publique au lieu d'un investissement dans la vie étudiante, risque sur lequel la commission de la culture, de l'éducation et de la communication avait très vite alerté. Opposés dès l'origine au principe d'une taxe payée par les étudiants, leurs représentants élus dénoncent fréquemment le manque de transparence sur son utilisation. Dans les campus, force est en effet de constater que les étudiants peinent concrètement à voir où va l'argent dont ils s'acquittent. Le déficit d'information est aussi régulièrement pointé par la représentation nationale qui, taxe affectée oblige, ne peut pleinement contrôler son bon usage. Le retard de publication des données ministérielles sur les deux premières années de collecte n'est en outre pas de nature à apaiser le débat. L'irruption de la crise sanitaire en 2020 est venue à son tour bouleverser le déploiement de la CVEC qui, sur orientation ministérielle, a été fortement mobilisée pour venir en aide aux étudiants en difficulté financière et sociale.

C'est dans ce contexte mouvementé que la commission de la culture, de l'éducation et de la communication qui, chaque année, à l'occasion de l'examen du budget de l'enseignement supérieur, porte une attention particulière à la CVEC, a souhaité en dresser un premier bilan. La mission d'information qu'elle a confiée à Céline Boulay-Espéronnier et Bernard Fialaire se veut parfaitement complémentaire à la mission d'information sur les conditions de la vie étudiante en France, dont les deux co-rapporteurs sont d'ailleurs membres. Ainsi, les constats et recommandations formulés dans le cadre de ces deux travaux de contrôle s'enrichissent mutuellement.

I. LA CONTRIBUTION DE VIE ÉTUDIANTE ET DE CAMPUS (CVEC) : MODE D'EMPLOI

A. UNE NOUVELLE CONTRIBUTION DESTINÉE À APPORTER DES FINANCEMENTS SUPPLÉMENTAIRES À LA VIE ÉTUDIANTE ET À LA VIE DE CAMPUS

1. Le contexte de la création de la CVEC

L'année 2017 a été marquée par deux étapes majeures pour l'enseignement supérieur : l'annonce du « Plan étudiants » en octobre et la présentation du projet de loi « Orientation et réussite des étudiants » en novembre.

Depuis plusieurs années déjà, **deux phénomènes rendaient impérieuse la réforme du secteur** : le dynamisme de la démographie étudiante (avec une augmentation de 30 000 étudiants supplémentaires chaque année en moyenne à l'entrée dans l'enseignement supérieur) et l'échec massif en licence qu'aucune mesure n'avait encore réussi à enrayer (moins de 30 % des inscrits en première année de licence obtenant leur diplôme en trois ans).

À la nécessité d'améliorer la réussite en premier cycle d'études supérieures, s'exprimait également **le besoin d'une adaptation du système aux évolutions de la vie étudiante et de campus**. De nombreuses enquêtes locales et nationales montraient en effet que l'augmentation des effectifs à l'entrée dans l'enseignement supérieur s'accompagnait d'une diversification du public étudiant, elle-même génératrice de modes de vie différents, d'attentes diverses, de rythmes universitaires pluriels... La vie étudiante apparaissait alors comme de plus en plus articulée aux temps, aux lieux et aux conditions d'études.

C'est dans ce contexte qu'est née **l'idée de mettre en place un financement dédié à la vie étudiante et de campus**, en partant d'un double constat : d'une part, le budget des établissements consacré à ce domaine pouvait parfois faire office de variable d'ajustement compte tenu de leurs contraintes financières, d'autre part, le système de financement de la vie étudiante était complexe et peu lisible. Parallèlement, se posait aussi la question du maintien de la sécurité sociale étudiante.

2. Un nouveau dispositif soutenu par la commission

Le projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants (dit « ORE »), présenté à l'automne 2017, a concrétisé ces réflexions en proposant :

- **la suppression de la sécurité sociale étudiante et du paiement de la cotisation afférente**¹, au bénéfice d'une affiliation automatique des étudiants au régime général ;

- **l'instauration d'une contribution de vie étudiante et de campus (CVEC)**, en remplacement du paiement des droits de médecine préventive, de la contribution au Fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes (FSDIE) et des cotisations pour les activités sportives et culturelles, dont s'acquittaient jusqu'alors les étudiants de manière segmentée. Le FSDIE est maintenu, mais est désormais alimenté par la CVEC².

Lors de l'examen du projet de loi, **la commission**, par la voix de son rapporteur Jacques Groperrin, **s'est prononcée en faveur de cette nouvelle contribution**, estimant, tout d'abord, qu'elle permettrait d'améliorer la qualité de vie des étudiants, leur suivi médical ainsi que leur accès à des activités culturelles et sportives, considérant, ensuite, que la substitution d'une contribution unique à plusieurs droits épars représentait un effort de simplification appréciable pour l'ensemble des étudiants.

La commission a toutefois tenu à modifier les dispositions initiales du projet de loi portant sur la répartition du produit de la CVEC, en prévoyant que celle-ci ait pour fondement le nombre d'élèves inscrits (cf. *infra*) et non ceux ayant effectivement acquitté la contribution. Elle a également souhaité élargir le périmètre des étudiants boursiers exonérés de son paiement.

3. Une contribution exclusivement fléchée sur l'amélioration des conditions de vie des étudiants

En application de l'article 12 de la loi « ORE » du 8 mars 2018, la CVEC est « *destinée à favoriser l'accueil et l'accompagnement social, sanitaire, culturel et sportif des étudiants et à conforter les actions de prévention et d'éducation à la santé réalisées à leur intention* » (article L. 841-5 du code de l'éducation).

¹ Auparavant, les étudiants relevaient tous du régime de la sécurité sociale étudiante, régime géré par les mutuelles étudiantes pour les remboursements de base et éventuellement pour la partie complémentaire. Une cotisation spécifique était demandée (d'un montant de 217 euros) et les étudiants devaient faire une démarche d'affiliation spécifique.

² Le FSDIE est dédié au financement :

- à titre principal (70 %), de projets portés par les associations étudiantes ;
- à titre secondaire (30 %), de l'aide sociale aux étudiants en difficulté.

Contribution affectée, la CVEC a pour objectif premier d'apporter des moyens financiers supplémentaires aux établissements d'enseignement supérieur, en plus des financements déjà mobilisés, pour améliorer et développer la vie étudiante.

La circulaire ministérielle n° 2019-029 du 21 mars 2019, qui en détaille les modalités d'utilisation, précise qu'elle « *doit servir exclusivement à l'amélioration des conditions de vie des étudiants* » - la participation au financement de la formation des étudiants est, par exemple, explicitement exclue - *via* le développement d'actions visant à :

- rénover la politique de prévention et améliorer l'accès aux soins des étudiants ;
- renforcer leur accompagnement social ;
- développer leur pratique sportive ;
- diversifier les projets et événements artistiques et culturels qui leur sont destinés ;
- améliorer leur accueil.

Le second objectif de la CVEC est de permettre le déploiement, à l'initiative des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous), de projets partenariaux en faveur de la vie étudiante avec les établissements d'enseignement supérieur, notamment ceux qui ne sont pas affectataires de la contribution (cf. *infra*), et les collectivités territoriales.

B. LES ÉTUDIANTS ET LES ÉTABLISSEMENTS CONCERNÉS

1. Les étudiants assujettis au paiement de la CVEC

Le paiement de la CVEC est concomitant à l'inscription dans un établissement d'enseignement supérieur (cf. l'article L. 841-5 du code de l'éducation qui dispose que « *La contribution est due chaque année par les étudiants lors de leur inscription à une formation initiale dans un établissement d'enseignement supérieur* »).

Y sont assujettis **les étudiants inscrits en formation initiale** (y compris les apprentis, mais pas les stagiaires de la formation continue) **dans un établissement d'enseignement supérieur**, public ou privé (ce qui exclut les étudiants inscrits dans un lycée pour suivre une formation en vue de l'obtention d'un brevet de technicien supérieur - BTS -, d'un diplôme des métiers d'art - DMA -, ou une formation comptable). En revanche, les étudiants inscrits en classe préparatoire aux grandes écoles (CPGE) doivent s'acquitter de la contribution au titre de leur inscription à l'université.

Les étudiants étrangers inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur français dans le cadre d'un échange international

(et qui ne paient pas de droits d'inscription dans ce cadre) ne sont pas assujettis à la CVEC. En revanche, les étudiants étrangers en formation initiale qui paient des droits de scolarité en France le sont.

Quatre publics étudiants sont exonérés du paiement de la contribution :

- les étudiants boursiers ou bénéficiaires d'une allocation annuelle accordée dans le cadre des aides spécifiques ;
- les étudiants réfugiés ;
- les étudiants bénéficiaires de la protection subsidiaire ;
- les étudiants étant enregistrés en qualité de demandeurs d'asile et disposant du droit de se maintenir sur le territoire.

2. Les établissements affectataires de la CVEC

La CVEC est affectée à certaines catégories d'établissements :

- les établissements publics d'enseignement supérieur ;
- les établissements dispensant des formations initiales d'enseignement supérieur relevant des chambres de commerce et d'industrie territoriales ou régionales (mentionnés aux articles L. 443-1 et L. 753-1 du code de l'éducation) et des établissements publics de coopération culturelle ou environnementale (mentionnés à l'article L. 1431-1 du code général des collectivités territoriales) ;
- les établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général (EESPIG) ;
- les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous).

La circulaire précitée indique que **chaque établissement affectataire doit, d'une part, établir un programme des actions** qu'il entend financer avec le produit de la CVEC qui lui est affecté, **d'autre part, dresser un bilan des actions conduites** l'année précédente, en associant les différents acteurs de la vie étudiante.

C. UNE PROCÉDURE EN PLUSIEURS ÉTAPES

1. Le paiement et la collecte de la CVEC

Qu'ils en soient ou non dispensés, les étudiants doivent tous, **préalablement à leur inscription dans un établissement d'enseignement supérieur**, se connecter au site dédié cvec.etudiant.gouv.fr pour, selon leur situation, s'acquitter du paiement de la CVEC et obtenir une attestation de paiement, ou bénéficier d'une attestation d'exonération.

Le montant de la contribution a été fixé à 90 euros par la loi ORE, laquelle a prévu sa réévaluation chaque année en fonction de l'indice des prix à la consommation. **Pour la rentrée 2018, son montant était de 90 euros, pour la rentrée 2019, de 91 euros et pour la rentrée 2020, de 92 euros.**

Le paiement par les étudiants est effectué au printemps de l'année N. Ce sont ensuite les Crous qui sont chargés de la collecte de la CVEC et des éventuels remboursements aux étudiants dont la situation aurait changé entre leur inscription et leur première année universitaire.

2. La répartition des crédits

Une fois les sommes collectées, **les Crous procèdent à leur affectation entre établissements sur la base du nombre d'étudiants inscrits** - ce périmètre, dont la commission est à l'origine, permet aux établissements qui ont un fort taux de boursiers de percevoir la même somme par étudiant que les établissements ayant un faible taux de boursiers -, **et selon la clef de répartition suivante :**

- **42 euros par étudiant** pour : les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur, les établissements publics administratifs d'enseignement supérieur relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur ;

- **20 euros par étudiant** pour : les autres établissements publics d'enseignement supérieur, les établissements dispensant des formations initiales d'enseignement supérieur relevant des écoles consulaires, les établissements de coopération culturelle ou environnementale, les établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général (EESPIG).

Une part du produit, fixée à 15 %, revient également aux Crous pour mettre en œuvre, à l'échelle de leur territoire d'implantation, des actions partenariales avec l'ensemble des acteurs engagés dans la vie étudiante.

Le versement aux établissements est effectué en deux fois : un premier versement à hauteur de 25 % entre novembre et décembre de l'année N et un second versement à hauteur de 75 % entre juin et juillet de l'année N+1.

3. L'usage des crédits

Les actions financées par la CVEC doivent se rattacher à l'un ou l'autre des domaines suivants : **l'accueil et l'accompagnement social, sanitaire, culturel et sportif des étudiants, ainsi que la prévention et l'éducation à la santé de ces derniers.**

Le choix des actions financées par le CVEC relève de **commissions dédiées** :

- **dans les établissements d'enseignement supérieur affectataires**, une commission regroupant, selon les termes de la circulaire du 21 mars 2019, « *la direction de l'établissement, les responsables des services en charge des différents aspects de la vie étudiante (santé, culture, sport, vie associative et de campus...), des représentants des élus étudiants au conseil d'administration, le directeur général du CROUS, et des personnalités extérieures (représentants des collectivités territoriales, personnalités qualifiées...)* » ;

- **dans les Crous**, une commission regroupant, selon les termes de la circulaire, « *la représentation des étudiants dans une proportion significative ainsi que des représentants des établissements d'enseignement supérieur affectataires et non affectataires* ».

Dans le respect de l'autonomie des établissements, **le fonctionnement et le rôle de la commission CVEC dépendent de chacun d'entre eux**. En règle générale, celle-ci assure trois missions :

- émettre un avis sur la programmation annuelle et pluriannuelle des actions CVEC de l'établissement avant sa validation par le conseil d'administration ;

- mettre en œuvre des appels à projets ouverts aux étudiants et aux personnels de l'université, ainsi qu'aux autres acteurs de l'établissement (services, composantes, etc.), pour des actions nouvelles visant l'amélioration de la vie étudiante et de campus sur le territoire de l'établissement, selon les axes thématiques établis par la commission ;

- valider *a posteriori* les usages de la CVEC dans l'établissement.

Les commissions CVEC des Crous obéissent globalement au même schéma, à cette différence près que les appels à projets s'adressent prioritairement aux établissements non affectataires et aux autres acteurs territoriaux de la vie étudiante (associations étudiantes, collectivités).

Par ailleurs, la circulaire du 21 mars 2019 précise que le produit de la CVEC :

- **peut être programmé et consommé sur plusieurs exercices budgétaires**, à condition de rester affecté sur les domaines couverts par la CVEC ;

- **peut être utilisé dans le cadre de co-financements** pour des actions conduites au niveau d'un établissement, d'un Crous ou de plusieurs acteurs territoriaux de la vie étudiante (établissements d'enseignement supérieur, Crous, collectivités, associations, etc.) ;

- **participe au financement** :

> **du FSDIE à hauteur de 30 % maximum pour le volet « aide sociale aux étudiants »** ;

> **de la médecine préventive pour une fraction minimale de 15 %**.

D. LA DYNAMIQUE TERRITORIALE DE LA CVEC

La CVEC s'inscrivant dans une volonté de développement de la vie étudiante à l'échelle des territoires, la circulaire du 21 mars 2019 prévoit la réunion, une à trois fois par an, par le recteur d'académie, d'**une commission ou conférence territoriale**, composée des représentants des organisations représentatives des étudiants, des représentants des collectivités territoriales, de personnalités qualifiées, de l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur, qu'ils soient affectataires ou non de la CVEC, et du Crous compétent sur le territoire considéré.

L'objectif de cette instance de dialogue est de faire émerger **des perspectives d'actions pour le territoire et des projets partagés**, de permettre **l'échange de bonnes pratiques** et d'établir **un bilan territorial de l'usage de la CVEC**, en vue d'améliorer les conditions de vie des étudiants et de renforcer l'attractivité des établissements.

II. MALGRÉ UN RECU ENCORE INSUFFISANT ET LE MANQUE DE DONNÉES NATIONALES CONSOLIDÉES, UNE CVEC PORTEUSE D'ATOUS POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ÉTUDIANTE

A. LA DIFFICULTÉ D'ÉTABLIR UN BILAN À TROIS ANS

1. Trois années de mise en œuvre incomplètes

Depuis sa création, la CVEC a fait l'objet de **trois collectes**, correspondant respectivement aux années universitaires 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021.

Comme l'ont néanmoins souligné plusieurs acteurs du secteur lors des auditions - des représentants d'établissements et la présidente du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) -, **celles-ci ne constituent pas à proprement parler trois années « pleines »**.

En effet, 2018-2019 a été une année d'appropriation du nouveau dispositif, et ce d'autant plus que la circulaire explicitant les modalités de fonctionnement et d'usage de la CVEC n'est parue que le 21 mars 2019, soit un an après la promulgation de la loi ORE. L'année 2019-2020 a, certes, permis l'essor de la CVEC à un rythme plus soutenu, mais celui-ci a été brutalement perturbé en 2020-2021 par l'irruption de la crise sanitaire, puis son inscription dans la durée, période au cours de laquelle la CVEC a été fortement mobilisée pour financer les aides aux étudiants en difficulté.

Il apparaît donc **difficile de dresser un bilan à trois ans du fonctionnement de la CVEC**, celle-ci n'ayant pas été déployée dans des conditions normales.

2. L'absence de données exhaustives agrégées au niveau national

À ce calendrier bouleversé s'ajoute **l'absence de données quantitatives et qualitatives, consolidées au niveau national, sur l'usage de la CVEC**. Ce constat fait l'objet de vives critiques tant de la part des représentants des étudiants que des représentants des établissements. **La commission elle-même, par la voix de son rapporteur pour les crédits de l'enseignement supérieur, Stéphane Piednoir, pointe régulièrement le manque d'information et de transparence sur les modalités d'utilisation de la CVEC**. Celle-ci étant une taxe affectée, seul un plafond de recettes prévisionnelles figure en projet de loi de finances, ne permettant pas à la représentation nationale d'être pleinement informée de l'affectation de son produit, ni de pouvoir contrôler son bon usage.

L'enquête menée par le ministère de l'enseignement supérieur sur les collectes 2018-2019 et 2019-2020 est toujours en cours et ne devrait être finalisée qu'à l'automne prochain, un questionnaire complémentaire ayant été adressé aux établissements au printemps 2021. Pour expliquer **ce retard, unanimement dénoncé par les acteurs de la vie étudiante**, la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP), auditionnée par les rapporteurs, invoque un ordre des priorités perturbé par la crise sanitaire, le bilan de l'affectation des crédits CVEC en période d'avant-crise ayant été relégué au second plan. Le suivi de l'utilisation exceptionnelle de la CVEC dans le contexte de crise fait en revanche l'objet, depuis le premier confinement, d'une enquête du ministère, actualisée tous les quinze jours à partir des remontées d'informations des établissements.

Compte tenu des critiques exprimées sur le manque de transparence de l'usage de la CVEC, la ministre de l'enseignement supérieur a missionné l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) pour dresser un bilan de son utilisation ; les conclusions de cette mission devraient, selon les informations transmises aux rapporteurs, être rendues en octobre prochain. Une seconde mission, prenant la forme d'un audit interne à la DGESIP, est également en cours, portant plus spécifiquement sur le fonctionnement de la procédure CVEC.

3. Garantir impérativement une meilleure information et une plus grande transparence sur l'utilisation de la CVEC

Si l'irruption de la crise sanitaire a bien sûr compliqué la donne, **les rapporteurs estiment que le ministère ne peut s'abriter derrière cette seule raison pour expliquer le retard pris dans la publication du bilan des collectes CVEC 2018-2019 et 2019-2020**. Cette insuffisance de données disponibles au niveau national est **un obstacle au suivi du bon usage d'une**

taxe payée par les étudiants qui, les premiers, ont le droit d'être pleinement informés (cf. *infra*).

Aussi, dans la continuité des recommandations formulées en 2019 par la Cour des comptes (cf. encadré ci-après), ils demandent au ministère de l'enseignement supérieur de rapidement :

- **mettre en place un suivi plus fin et plus systématique de l'utilisation de la CVEC permettant la publication annuelle de données consolidées au niveau national ;**
- **mieux informer le Parlement**, dans le cadre de l'examen annuel de la loi de finances, **sur l'affectation des ressources issues de la CVEC ;**
- **lever le plafond auquel la CVEC est soumise en loi de finances** puisque, par définition, celle-ci doit exclusivement être affectée à l'amélioration des conditions de vie des étudiants et ne saurait être reversée à d'autres postes budgétaires.

Les recommandations de la Cour des comptes pour une meilleure transparence de la CVEC

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018, rendue publique le 15 mai 2019, et adressée au ministère de l'enseignement supérieur, la Cour des comptes lui recommande de « *veiller à la transparence de la nouvelle taxe affectée contribution vie étudiante et de campus* ».

Si la Cour reconnaît que la CVEC correspond aux critères de création d'une taxe affectée - mode de financement qui échappe au contrôle annuel du Parlement -, elle rappelle que cela implique une « *exigence d'affectation des ressources allouées à l'usage prévu mais aussi de suivi et de contrôle de cette juste affectation* ». Or elle constate que « *la circulaire du 21 mars 2019 laisse à chaque établissement affectataire de la CVEC le soin de dresser un bilan de l'utilisation de la CVEC, dans le respect de l'autonomie des établissements* ».

Elle engage donc le ministère à « *mettre en place des outils de suivi et de contrôle renforcés et normalisés de l'emploi effectif de cette contribution à son affectation sociale* ». « *Le ministère doit ainsi proposer des bilans type normés à renseigner par chaque établissement affectataire (universités, écoles mais aussi Crous), et ce afin de permettre le contrôle de l'usage des fonds alloués mais aussi la comparaison et la consolidation des données à l'échelle régionale et nationale* », écrit la Cour. Elle « *prend note de l'engagement du ministère à assurer une publication adéquate rendant compte de l'usage des fonds* » et « *s'assurera de son effectivité* ».

B. UN PRODUIT DE COLLECTE DYNAMIQUE AYANT PERMIS DE FINANCER DES ACTIONS SOCIALES, SANITAIRES, CULTURELLES ET SPORTIVES

1. Une collecte de près de 270 millions d'euros sur deux années universitaires

Au titre de l'année universitaire 2018-2019, 131,8 millions d'euros ont été collectés dans le cadre de la CVEC, dont 112 millions d'euros au bénéfice des établissements d'enseignement supérieur affectataires et 19,8 millions d'euros au profit des Crous. Le produit de la collecte s'étant révélé plus dynamique qu'escompté, le plafond de la CVEC, d'abord fixé à 95 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2019, a ensuite été relevé à 140 millions d'euros en loi de finances rectificative. **La commission, par la voix de son rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement supérieur, Stéphane Piednoir, s'était prononcée en faveur d'une réévaluation du plafond et avait appelé à ce que le surplus de recettes collectées soit bien réattribué aux établissements et aux Crous, et non reversé au budget général de l'État comme c'est habituellement la règle pour une taxe affectée.**

Au titre de l'année universitaire 2019-2020, le produit de la CVEC s'est établi à 137,9 millions d'euros, soit une hausse de 4,6 % par rapport à l'année précédente, et a été réparti comme suit : 117,2 millions d'euros aux établissements d'enseignement supérieur bénéficiaires et 20,7 millions d'euros au réseau des œuvres universitaires et scolaires. Pour l'année 2020, la Gouvernement avait pris les devants en fixant le plafond d'affectation de la CVEC à 140 millions d'euros en loi de finances initiale.

Au total, sur ces deux années universitaires, la CVEC a rapporté 269,7 millions d'euros, dont 229,2 millions d'euros pour les établissements affectataires et 40,5 millions d'euros pour les Crous.

Le bilan de la collecte 2020-2021 n'est pas encore connu.

2. Les domaines d'action bénéficiaires d'un financement CVEC

Malgré l'absence de bilan consolidé au niveau national, les informations transmises par les représentants d'établissements et le réseau des œuvres universitaires permettent d'identifier les différents types d'action financés grâce à la CVEC :

- **l'aide sociale** (qui ne peut représenter qu'au maximum 30 % des montants perçus au titre de la CVEC) : octroi d'aides financières, alimentaires et de première nécessité ;

- **la santé** (qui doit représenter au minimum 15 % des montants perçus au titre de la CVEC) : interventions de personnels de santé (psychologues notamment), achats de matériels médicaux, mise en place de dispositifs d'accompagnement par les pairs comme les étudiants relais santé ;

- **la culture** : construction ou rénovation d'équipements culturels, recrutement de vacataires, mise en place de résidence d'artistes, création d'un passeport culturel, organisation d'évènements culturels au long cours ;
- **le sport** : construction ou rénovation d'infrastructures sportives, recrutement de vacataires, achat de matériels sportifs, organisation d'évènements sportifs ;
- **la vie associative** : soutien à des projets étudiants et à des actions menées par des étudiants en service civique, construction de maisons de l'étudiant ;
- **l'accueil des étudiants** : organisation de semaines d'accueil, de forums des associations, d'actions de parrainage.

Selon l'enquête réalisée en 2020 par la Conférence des présidents d'université (CPU) auprès des universités sur l'usage de la CVEC en 2019, **le premier domaine de dépenses est le FSDIE (aides sociales) pour 25,6 %**, suivi par le sport pour 25,1 %, puis la santé pour 21 %, la culture pour 10 %, l'accueil des étudiants pour 9 %, enfin, d'autres secteurs (handicap, lutte contre les discriminations...) pour 8 %. S'agissant des actions portées par les Crous, le Cnous a indiqué que **les domaines du social et de la culture** sont ceux qui ont le plus bénéficié de l'apport de la CVEC.

Des projets structurants ont également vu le jour aussi bien au niveau des établissements que des territoires et sont, pour la plupart, toujours en cours. Mais ni la CPU, ni le Cnous ne disposent de liste exhaustive à leur sujet.

C. LA CVEC, UN LEVIER POUR L'ESSOR ET LA STRUCTURATION DE LA VIE ÉTUDIANTE ET DE CAMPUS

1. Une visibilité symbolique forte pour la vie étudiante

La création par la loi de la CVEC a eu le grand mérite, au-delà de l'aspect financier, de **souligner l'importance de la vie étudiante et l'enjeu stratégique qu'elle représente à la fois pour la réussite académique des étudiants et l'attractivité des établissements.**

Longtemps considérée comme secondaire à la qualité des formations dispensées aux étudiants, **la qualité de la vie étudiante** - qui était d'ailleurs jusqu'à récemment très peu voire pas prise en compte dans les classements internationaux - **est désormais au cœur des réflexions sur le campus de demain**, problématique que la mission d'information sur les conditions de la vie étudiante a souhaité approfondir dans son rapport.

Le campus de demain, c'est un campus intégré à la cité, un lieu de travail connecté, mais aussi un lieu de vie favorable au brassage des publics (étudiants, personnels administratifs, acteurs économiques et sociaux, habitants des villes environnantes...), propice au développement d'activités

culturelles et sportives, un lieu responsable et durable, soucieux des enjeux de transition écologique et de santé publique. Tous ces aspects apparaissent aujourd'hui comme fondamentaux pour faire évoluer les campus et permettre aux étudiants d'être acteurs de ces transformations.

2. Un instrument de déploiement et de pilotage de la vie étudiante pour les établissements

De l'avis des représentants d'établissements, **la CVEC représente, par l'affectation de moyens dédiés, une avancée majeure en termes de dimensionnement de la politique menée par les établissements en faveur de la vie étudiante**, la CPU la qualifiant même de « *formidable outil au service de l'autonomie des universités* ».

Le contexte budgétaire fortement contraint auquel les universités sont confrontées depuis plusieurs années, conjugué à l'augmentation des effectifs étudiants, ne leur permet en effet pas de dégager, à partir de leur propre budget, des marges de manœuvre suffisantes pour mener une politique de vie étudiante réellement ambitieuse. Comme l'a expliqué le directeur général des services de l'université de Lyon I lors de son audition, le budget de l'établissement est consacré à hauteur de 80 % à 85 % par la masse salariale, une enveloppe de l'ordre de 10 % à 15 % est ensuite dédiée aux crédits de recherche, et le restant à la vie étudiante, ce qui représente au final une part très faible - de l'ordre de 5 %.

Les crédits supplémentaires issus de la CVEC n'ont toutefois pas vocation à se substituer aux moyens existants, mais bien à venir en *sus*. Ainsi, l'université de Lyon I, malgré ses contraintes budgétaires, a tenu, pendant la crise sanitaire, à sanctuariser les crédits CVEC et à prélever sur son propre budget pour financer les mesures d'aide aux étudiants.

Outre la marge de manœuvre financière qu'elle apporte, la CVEC constitue aussi **un levier de structuration et de pilotage de la politique de la vie étudiante**. L'attribution de cette enveloppe doit en effet inciter les établissements à « *dépenser intelligemment* » - pour reprendre l'expression du directeur général des services de l'université de Lyon I -, c'est-à-dire à mettre en place, en interne, **une gestion appropriée, comprenant une dimension participative** (cf. *infra*). Cette université a ainsi confié à une chargée de mission l'appui au portage des projets financés sur crédits CVEC et l'évaluation de leur utilisation. Elle réfléchit également à l'installation d'un « *comité de pilotage CVEC* » pour gagner en structuration.

3. Un vecteur d'association et de participation des étudiants

L'amélioration de la vie étudiante et de la vie de campus ne peut se faire sans une association étroite des premiers concernés, charge aux établissements d'enseignement supérieur d'impliquer concrètement les étudiants dans le processus de décision et de réalisation de leurs projets.

À ce titre, la création de la CVEC reposait, selon le directeur de la sous-direction de la vie étudiante de la DGESIP sur « *le pari d'une gouvernance basée sur la démocratie universitaire* », dont la commission CVEC au sein des établissements affectataires constitue l'instance dédiée. Cette commission a vocation à renforcer les interactions entre étudiants et administration, à être un lieu d'échanges sur les priorités de la vie étudiante, à envisager des réponses innovantes pour la vie de campus, à examiner les projets portés par les étudiants.

En plus d'être **un levier d'implication étudiante**, la CVEC présente, grâce au recours à la procédure d'appel à projets, **une vertu pédagogique pour les étudiants** : afin de voir leur projet sélectionné, ils doivent le construire, le porter et le défendre, démarche qui leur permet d'acquérir d'autres compétences que celles généralement dispensées dans le cadre de leur cursus de formation, et qu'ils peuvent valoriser au moment de la recherche de stage ou de l'entrée dans la vie professionnelle.

4. Une opportunité de développement partenarial dans les territoires

Dans sa conception, la CVEC est porteuse d'une **dynamique partenariale**, d'abord **au niveau des établissements** *via* les commissions CVEC, puis **au niveau des territoires**, les Crous étant chargés d'impulser des actions avec les établissements d'enseignement non affectataires et, plus largement, avec les autres acteurs engagés dans la vie étudiante (notamment les collectivités territoriales). La part de la CVEC affectée aux Crous est ainsi destinée à prendre en compte la réalité de la vie étudiante dans chaque territoire et de **créer de nouvelles opportunités de partenariat** entre des acteurs qui, jusqu'alors, n'étaient pas forcément habitués à travailler ensemble.

Les **conférences ou commissions territoriales**, pilotées par les rectorats, participent également de ce développement de la vie étudiante à l'échelle des territoires.

5. Un outil rapidement mobilisable en situation exceptionnelle

L'utilisation exceptionnelle de la CVEC pendant la crise sanitaire a montré que, sous réserve de certains assouplissements réglementaires, elle constituait **un outil facilement et rapidement mobilisable par les établissements pour répondre à une situation d'urgence** (cf. *infra*).

III. UN DÉFICIT D'INFORMATION ET D'ASSOCIATION DES ÉTUDIANTS : UNE GOUVERNANCE QUI RESTE À CONSTRUIRE POUR METTRE RÉELLEMENT LES ÉTUDIANTS AU CŒUR DU DISPOSITIF

A. L'INFORMATION INSUFFISANTE DES ÉTUDIANTS

1. Pour les étudiants, un constat sans appel : un manque d'information et de transparence sur la CVEC

Tous les représentants étudiants auditionnés par les rapporteurs, qu'il s'agisse des quatre organisations nationales représentatives (l'Union nationale des étudiants de France - UNEF -, l'Union nationale inter-universitaire - UNI -, l'Alternative, la Fédération des associations générales étudiantes - FAGE) ou d'autres organisations étudiantes (le Bureau national des élèves ingénieurs - BNEI - et le Forum français de la jeunesse - FFJ), s'accordent sur un constat : **la CVEC souffre globalement d'une information insuffisante.**

Cette critique renvoie à **la problématique de l'accès à l'information qui est centrale dans le monde étudiant.** La mission d'information sur les conditions de la vie étudiante en a d'ailleurs fait un axe prioritaire de sa réflexion. D'une part, la pluralité des aides et dispositifs dédiés aux étudiants, qui constituent un paysage peu lisible, se traduit par des canaux d'information tout aussi nombreux et « éclatés » - chaque opérateur (établissements, Crous, rectorats, collectivités...) ayant ses propres outils de communication -, si bien que les étudiants ne savent pas toujours à quelle source d'information puiser, ni à quel interlocuteur s'adresser pour avoir connaissance de leurs droits. D'autre part, la diversité de la population étudiante rend particulièrement difficile l'information de l'ensemble des publics étudiants.

Comme l'ont résumé les représentants du BNEI lors de leur audition, *« globalement, les étudiants ne sont pas au courant des actions financées par la CVEC, ne savent pas comment faire les demandes de financement, ne savent pas à qui en faire et qui peut en faire. »* Selon l'enquête réalisée par l'association, 60 % des étudiants déclarent ne pas savoir si la CVEC a été utilisée pendant la crise. De son côté, la FAGE a identifié **un problème de visibilité de la CVEC : les étudiants ne sont pas suffisamment sensibilisés aux services qu'elle permet de financer.**

Le manque de transparence sur l'utilisation des crédits CVEC au sein des établissements et, plus globalement, au niveau national est également pointé par plusieurs organisations, dont l'UNEF qui dénonce *« la très grande difficulté à accéder à des données »*, l'Alternative, pour qui la transparence *« dépend de la bonne volonté de chaque établissement »*, l'UNI et le FFJ qui se demandent *« où va l'argent »*.

2. Un avis plus nuancé de la part des acteurs institutionnels

Cette position globalement unanime des représentants des étudiants n'est pas tout à fait celle **des acteurs institutionnels (représentants d'établissements, responsables de Crous, recteurs) qui, pour la plupart, estiment que de réels efforts sont faits pour informer les étudiants, même si tous reconnaissent l'existence de marges d'amélioration.**

Les représentants d'établissements ont insisté sur le rôle des commissions CVEC au sein desquelles les projets faisant l'objet d'un financement CVEC sont discutés, tout en admettant une hétérogénéité de fonctionnement selon les établissements. Certaines universités ou écoles ont également mis en place des bonnes pratiques en matière d'information des étudiants, comme l'utilisation d'un logo « CVEC » pour permettre l'identification des actions menées grâce à celle-ci, ou l'insertion d'une page dédiée sur leur site internet.

La présidente du Cnous a dit « *en toute objectivité ne pas avoir le sentiment d'un manque d'information et de transparence* », précisant que les Crous veillent à assurer l'identification des projets ou structures ayant bénéficié d'un financement CVEC *via* une large utilisation du logo CVEC. Elle a néanmoins convenu que l'accès à l'information constitue un défi permanent et que « *la communication doit être remise sur le métier fréquemment* ». Le directeur de l'association des directeurs généraux de Crous a, pour sa part, déclaré ne pas constater un problème de transparence, mais a convenu d'**un déficit d'information sur les possibilités offertes par la CVEC.**

Les recteurs auditionnés¹ ont, de leur côté, précisé que l'information était d'abord assurée au niveau des établissements, ensuite au niveau des conférences territoriales au sein desquelles siègent des représentants étudiants. Ils ont néanmoins souligné **la nécessité d'améliorer sa lisibilité**, par exemple, au moyen d'un portail dédié.

3. Systématiser et structurer l'information aux étudiants

Estimant que **l'accès à une information régulière, lisible et complète est un devoir vis-à-vis des étudiants**, les rapporteurs formulent plusieurs recommandations, complémentaires à celles de la mission d'information sur les conditions de la vie étudiante :

- **systématiser l'information des étudiants en amont, au moment du paiement de la CVEC, par exemple *via* la diffusion d'un livret d'information ou d'un guide pratique ;**

¹ Mme Marie-Élisabeth Borredon, M. Claudio Galderisi, M. Gabriele Fioni, respectivement rectrice et recteurs délégués pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation des régions Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine et Auvergne-Rhône-Alpes.

- généraliser l'utilisation du logo CVEC pour permettre, en aval, l'identification des actions et des projets financés sur crédits CVEC ;
- dans le cadre de l'élaboration d'un portail d'information unique, recensant l'ensemble des dispositifs dédiés aux étudiants - recommandation formulée par la mission d'information sur les conditions de la vie étudiante -, identifier les actions et projets menés grâce à la CVEC, au moyen d'un onglet spécifique ;
- encourager les établissements d'enseignement supérieur et les Crous à améliorer et systématiser les actions de communication sur la CVEC, en ayant davantage recours aux réseaux sociaux pour toucher le maximum d'étudiants ;
- inciter les établissements d'enseignement supérieur à organiser des sessions de formation sur la CVEC à destination de leurs étudiants.

B. UNE ASSOCIATION TROP LIMITÉE DES ÉTUDIANTS

1. Une gouvernance qui n'a pas encore trouvé ses marques

Les représentants étudiants pointent également collectivement le manque d'association active des étudiants aux procédures d'utilisation et de suivi des crédits CVEC, alors que sa création reposait sur une promesse de démocratie participative universitaire.

Au niveau des commissions CVEC, les remontées de terrain font état d'un degré d'implication des étudiants qui varie fortement d'une instance à l'autre. Dans certains établissements, leur participation se limite à proposer des idées. Dans d'autres, ils sont davantage associés à la prise de décision et au suivi de la réalisation des projets, mais ne disposent pas toujours des moyens et des connaissances nécessaires pour jouer un rôle actif, faute de formation.

Cette participation limitée des étudiants explique qu'ils aient le sentiment d'une gestion de la CVEC qui leur échappe et d'être insuffisamment acteurs de son utilisation, alors qu'ils en sont pourtant les contributeurs.

En audition, le directeur de la sous-direction de la vie étudiante de la DGESIP a lui-même reconnu que « *le système de gouvernance n'avait pas encore trouvé ses marques* », estimant que le contexte de crise, du fait de la limitation voire de l'interruption des relations sociales, avait nui à sa mise en œuvre. Il a indiqué que « *cette gouvernance qui reste à créer* » ferait partie des

sujets prochainement abordés dans le cadre du dialogue stratégique et de gestion que le ministère mène avec les établissements d'enseignement supérieur.

Certains établissements ont toutefois fait **le choix d'une gouvernance ambitieuse en recourant à la méthode dite du « budget participatif » pour le financement d'actions sur fonds CVEC**. Ce processus démocratique permet à l'établissement d'impliquer concrètement sa communauté - étudiants, corps enseignant, personnels administratifs - dans le processus de proposition, de décision et de réalisation de projets en faveur de la vie étudiante et de la vie de campus.

Par ailleurs, la présidente du Cnous et les recteurs ont attiré l'attention des rapporteurs sur le fait que les représentants étudiants qui siègent dans les commissions CVEC des établissements et des Crous, ainsi que dans les conférences territoriales, sont souvent les mêmes. Qui plus est, ce sont aussi souvent ces étudiants qui participent aux instances électives des établissements et des Crous (notamment les conseils d'administration). Ce manque de diversité dans la représentation étudiante plaide, selon eux, pour **un élargissement du vivier des représentants en incitant tous les étudiants à s'investir et à se mobiliser dans le fonctionnement de la vie étudiante**.

2. Donner aux étudiants les moyens de s'appropriier la CVEC

Afin de permettre aux étudiants de s'approprier la CVEC, les rapporteurs formulent les recommandations suivantes :

- **inciter les établissements, dans le cadre du dialogue stratégique et de gestion, à déployer un modèle de gouvernance fondé sur la participation active des étudiants dans les procédures d'utilisation et de suivi des crédits CVEC ;**
- **inviter les établissements à mettre en place des formations à destination des représentants étudiants siégeant aux commissions CVEC ;**
- **encourager le recours au budget participatif pour le financement d'actions ou de projets sur fonds issus de la CVEC ;**
- **à l'occasion de la prochaine rentrée universitaire, inciter les établissements à lancer des actions de communication pour promouvoir l'engagement étudiant.**

IV. DES DISPARITÉS ENTRE ÉTUDIANTS ET ENTRE ÉTABLISSEMENTS QUI APPELLENT UN MEILLEUR CADRAGE NATIONAL

A. DES INÉGALITÉS À PLUSIEURS NIVEAUX

1. Des inégalités entre étudiants, qui exigent la prise en compte de tous, conformément à la vocation universelle de la CVEC

Les auditions menées par les rapporteurs ont révélé que **certains étudiants pourtant assujettis à la CVEC ne bénéficient peu ou pas des services et des actions qu'elle finance**. Tel est notamment le cas :

- **des étudiants inscrits dans des établissements non affectataires** qui, à l'inverse des établissements affectataires, ne disposent pas directement d'une part de la collecte CVEC pour développer leur politique de la vie étudiante ;

- **des étudiants effectuant leurs études sur des sites ou antennes délocalisés**, ces structures n'ayant pas forcément les moyens humains et logistiques pour mener des projets en propre, ou n'étant pas toujours pleinement intégrées aux actions portées au niveau des établissements principaux ;

- **des étudiants de classe préparatoire aux grandes écoles (CPGE)** qui, du fait du déroulement de leur scolarité dans un établissement d'enseignement secondaire, restent en dehors du périmètre d'application de la CVEC, bien qu'ils s'en acquittent au titre de leur inscription obligatoire à l'université.

Légitimement, ces étudiants ne comprennent pas pourquoi ils payent une taxe à l'inscription sans rien recevoir en retour. Ils sont, certes, censés être pris en compte dans le cadre de la dynamique partenariale et territoriale dont sont chargés les Crous, mais celle-ci étant diversement développée d'un territoire à l'autre (cf. *infra*), **des trous dans la raquette existent en matière d'inclusion de certaines catégories d'étudiants**.

Or il n'est pas acceptable qu'un étudiant qui paye la CVEC ne puisse pas avoir un retour sur investissement. Le directeur de la sous-direction à la vie étudiante de la DGESIP a lui-même rappelé, au cours de son audition, que la CVEC avait été construite sur « *un principe d'universalité* », impliquant que tous les étudiants puissent profiter des services et actions qu'elle finance.

Aussi, **afin que la CVEC permette à chaque étudiant d'en tirer des bénéfices dans sa vie de campus**, les rapporteurs estiment nécessaire de :

- **mieux prendre en compte l'ensemble des étudiants assujettis à la CVEC, en particulier :**
 - **les étudiants des établissements non affectataires, dans le cadre des projets partenariaux impulsés par les Crous ;**

- les étudiants effectuant leurs études sur des sites ou antennes délocalisés, à la fois dans le cadre de la politique de la vie étudiante menée par les établissements principaux et dans le cadre des projets territoriaux conduits par les Crous.

Par ailleurs, les rapporteurs pointent la **différence de traitement entre les élèves de classe préparatoire**, assujettis à la CVEC, et les élèves de **BTS**, non assujettis, alors que ces deux publics étudiants suivent une formation d'enseignement supérieur dans un lycée.

2. Des inégalités entre établissements, qui doivent conduire à une meilleure inclusion des établissements non affectataires dans la dynamique partenariale

Lors la création de la CVEC, le choix a été fait de **distinguer établissements affectataires et établissements non affectataires** (cf. *supra*), ces derniers relevant essentiellement du secteur privé non labellisé EESPIG. Le directeur de la sous-direction à la vie étudiante de la DGESIP a justifié cette distinction par un argument technique ayant fait l'objet, au moment de la préparation de la loi ORE, de discussions entre le ministère de l'enseignement supérieur et le ministère des finances : la CVEC étant une taxe affectée, il n'est pas possible, sur le plan des finances publiques, de l'attribuer à des établissements privés ne participant pas au service public.

Pour pouvoir bénéficier des sommes prélevées au titre de la CVEC, les établissements privés doivent se rapprocher des Crous. Or, comme l'indique l'Union des grandes écoles indépendantes (UGEI) dans la contribution écrite qu'elle a transmise aux rapporteurs, *« les collaborations avec les Crous et la possibilité pour les écoles privées de mener des projets cofinancés, notamment par la CVEC, varient fortement en fonction des Crous. Les établissements privés bénéficient donc très inégalement de ces retombées indirectes de la CVEC via les Crous. »*

Cette **inégalité de traitement entre établissements selon leur statut public ou privé** est également dénoncée par la Conférence des grandes écoles (CGE), pour qui la promesse d'une répartition universelle de la CVEC, grâce à la mission de développement partenarial dévolue aux Crous, ne semble pas non plus au rendez-vous.

En conséquence, les rapporteurs appellent à :

- **mettre en étude la question d'un élargissement du périmètre des établissements affectataires ;**
- **à tout le moins, mieux inclure les établissements non affectataires dans le cadre des projets partenariaux menés par les Crous.**

B. UNE HÉTÉROGÉNÉITÉ DE MISE EN ŒUVRE SELON LES ÉTABLISSEMENTS

1. Des commissions CVEC au fonctionnement disparate

La mise en œuvre de la CVEC se traduit aussi par **une grande hétérogénéité, contrepartie inhérente au principe d'autonomie des établissements.**

Ce constat est particulièrement visible **au niveau du fonctionnement des commissions CVEC**, qui s'avère différent d'un établissement à l'autre sur plusieurs aspects, parmi lesquels :

- la nature du pouvoir qui leur est dévolu : certaines commissions n'ont qu'un rôle consultatif, alors que d'autres sont également décisionnaires ;
- le poids accordé à la représentation étudiante, qui varie entre 20 % et 50 % selon les informations communiquées aux rapporteurs par les représentants étudiants ;
- le degré de prise en compte des sites délocalisés, qui peuvent ou non être représentés au sein des commissions.

Si ces disparités sont le reflet de choix politiques de la part d'établissements autonomes, elles sont globalement mal perçues par les étudiants qui y voient **un facteur d'inégalité de traitement.**

Le respect du principe d'autonomie ne permet certes pas d'imposer aux établissements les modalités des procédures CVEC, mais **il est du ressort du ministère de l'enseignement supérieur de fixer des orientations et d'assurer un pilotage national.** Ainsi qu'en a d'ailleurs convenu le directeur de la sous-direction de la vie étudiante de la DGESIP, ce cadrage ministériel doit passer par l'incitation dans le cadre du dialogue stratégique et de gestion, l'échange de bonnes pratiques entre établissements, et l'élaboration d'« *un socle commun de fonctionnement* ».

2. Harmoniser les pratiques dans le respect du principe d'autonomie des établissements

Afin de garantir un traitement équitable des étudiants, les rapporteurs plaident pour **un cadrage plus qualitatif des établissements :**

- **dans le cadre du dialogue stratégique et de gestion, inciter les établissements à garantir un fonctionnement des commissions CVEC conforme à l'objectif de gouvernance participative ;**
- **favoriser l'échange de bonnes pratiques entre établissements en développant les outils de partage et de diffusion ;**

- élaborer, au niveau national, un référentiel commun de fonctionnement des commissions CVEC, portant notamment sur les modalités de représentation et de participation étudiante, pour harmoniser les pratiques, dans le respect de l'autonomie des établissements.

V. UNE PROCÉDURE DE GESTION À ADAPTER ET UN ENGAGEMENT FINANCIER DE CHACUN DES ACTEURS DE LA VIE ÉTUDIANTE À PRÉSERVER

A. UNE PROCÉDURE DE GESTION QUI GAGNERAIT À ÊTRE FACILITÉE ET CLARIFIÉE

1. Une procédure longue et complexe

Plusieurs représentants d'établissements ont pointé **la longueur de la procédure de collecte et de répartition de la CVEC**.

Il faut en effet compter six mois entre le paiement de la contribution par les étudiants (printemps de l'année N) et le premier versement aux établissements (fin de l'année N), puis à nouveau six mois entre celui-ci et le second versement, plus conséquent (juin-juillet de l'année N+1).

Ce laps de temps entre le paiement de la taxe et son attribution aux établissements affectataires est, selon la CGE, **source de complexité** dans la saisie des écritures comptables, en particulier pour les petits établissements. Le directeur des services de l'université Lyon I a même parlé de « *gymnastique difficile* » sur le plan de la gestion. Pour sa part, la CPU a expliqué que ces délais avaient été **particulièrement problématiques lors de la première année de déploiement de la CVEC (2018-2019)** - même si un versement intermédiaire avait été fait en mars -, car les établissements n'avaient aucune visibilité sur les sommes qu'ils allaient effectivement percevoir. Certains ont alors engagé des moyens qu'ils n'avaient pas encore, tandis que d'autres ont été plus prudents, ce qui a conduit à une « *année blanche* » en termes de déploiement de la CVEC.

Cet étalement de la procédure dans le temps a en outre été **un facteur d'incompréhension chez les étudiants** qui se sont demandés pourquoi les actions ne pouvaient pas être engagées dès l'acquittement de la taxe.

À cela s'ajoute **des lourdeurs**, caractérisées notamment par la **multiplication des demandes de remontées d'information** (« *reporting* ») aux établissements de la part des différents interlocuteurs institutionnels (Crous, rectorat, ministère). **Ces demandes**, qui portent généralement sur les effectifs d'étudiants et les actions menées au titre de la CVEC, **sont souvent redondantes et ne font l'objet d'aucune centralisation**. Leur nombre s'est en

outre accru pendant la crise, du fait de la forte mobilisation de la contribution au titre de l'aide sociale.

Dans le but de simplifier et de faciliter la gestion de la CVEC par les établissements, les rapporteurs formulent les recommandations suivantes :

- **mettre à l'étude la possibilité d'un premier versement plus tôt dans l'année du produit de la CVC aux établissements affectataires pour faciliter leur comptabilité et permettre une meilleure compréhension de la procédure par les étudiants ;**
- **centraliser et consolider les données transmises par les établissements affectataires, soit au niveau des rectorats, soit au niveau national, au moyen d'une plateforme spécifique.**

2. Le besoin de clarification de la circulaire du 21 mars 2019 sur les possibilités de recrutement à partir de fonds CVEC

Si la circulaire du 21 mars 2019, qui définit les grandes orientations de l'utilisation de la CVEC, est globalement considérée comme lisible et souple par les représentants d'établissements, elle est critiquée pour son **manque de clarté sur la question du financement d'emplois**.

Sa rédaction assez générale sur ce point a soulevé, dès la première année de mise en œuvre, plusieurs interrogations : les crédits CVEC peuvent-ils être utilisés pour financer des recrutements ? Si oui, quels types d'emploi sont concernés ? Y-a-t-il, dans ce cas, un seuil limite de crédits à ne pas dépasser ?

La DGESIP a tenté de clarifier la situation en précisant, notamment dans une « foire aux questions » et des fiches techniques destinées aux établissements, qu'**il est possible de financer de la masse salariale à partir de crédits CVEC**, dans un cadre toutefois circonscrit :

- il faut que ces recrutements soient liés directement à des actions d'accueil, d'accompagnement social, culturel et sportif et sanitaire, ainsi qu'à des actions de prévention ;

- il faut que ces recrutements soient effectués dans le respect du plafond d'emploi de l'opérateur ou être analysés comme des dépenses de fonctionnement courant.

Ce sont sur ces directives que se sont appuyés certains établissements pour recourir à des personnels intérimaires, rembourser des personnels mis à disposition par un tiers (par exemple, médecin de PMI), ou faire appel ponctuellement à des interventions de professionnels libéraux (assistantes sociales, psychologues, psychiatres, médecins).

Des incertitudes semblent toutefois demeurer, en particulier sur la possibilité de financement d'emplois pérennes en lien avec la vie étudiante et la vie de campus, comme des personnes en charge de la coordination de

projets ou de l'accompagnement sanitaire et social des étudiants. Ainsi que l'a indiqué l'Université Grenoble Alpes dans sa contribution écrite, « *le défaut de clarté sur l'usage de la CVEC pour le financement d'emplois est un frein à la structuration administrative de la vie étudiante pourtant essentielle pour conduire une politique publique efficace.* »

Afin de lever toute ambiguïté, les rapporteurs invitent le ministère à :

- **clarifier la circulaire du 21 mars 2019 sur les possibilités et modalités d'utilisation de la CVEC pour financer de la masse salariale.**

B. UN RISQUE D'EFFET D'ÉVICTION QUI DOIT INCITER À LA VIGILANCE

1. Un risque qui existe, mais dont l'ampleur fait l'objet d'appréciations diverses

Lors de la création de la CVEC, l'intention était de permettre aux établissements d'enseignement supérieur et aux Crous de **mettre en œuvre des actions nouvelles** en faveur de la vie étudiante et de la vie de campus, qui n'existaient pas avant la contribution, ou d'**augmenter les financements alloués à des actions préexistantes**.

Toutefois, **l'attribution d'une taxe affectée à la vie étudiante peut laisser craindre un désengagement de la part de ses financeurs traditionnels**, au premier rang desquels l'État, les établissements d'enseignement supérieur, les collectivités territoriales, au prétexte qu'une ressource ciblée existe désormais.

Sur ce risque potentiel, les différents interlocuteurs auditionnés par les rapporteurs ne portent pas la même appréciation.

Certaines organisations représentatives des étudiants, en particulier l'UNEF et l'Alternative, considèrent que **la création de la CVEC marque clairement un désengagement financier de l'État de la vie étudiante et un report de la charge financière sur les étudiants**.

Du côté des représentants d'établissements, la CGE estime que « *les signaux sont faibles* », mais que le risque d'un effet d'éviction existe bel et bien dans certains territoires, ce qui doit inciter à **la vigilance pour éviter que la CVEC ne vienne en substitution d'autres financements**. La CPU considère que « *les moyens accordés à la vie étudiante via la CVEC ne sauraient se substituer à la dotation de l'État permettant aux établissements et aux opérateurs publics d'accomplir leur mission* ».

La présidente du Cnous a, pour sa part, indiqué ne pas constater d'effet d'éviction, soulignant **le fort engagement des collectivités territoriales en faveur de la vie étudiante**, celui-ci s'étant d'ailleurs renforcé à la fois avec le déploiement de la CVEC et le contexte de crise. Elle a en outre rappelé que, dans les territoires, **les schémas directeurs de la vie étudiante** sont là pour permettre aux établissements d'enseignement supérieur, en lien avec les collectivités, de définir une position commune en matière de vie étudiante et de mener des actions concertées, donc de garantir l'engagement financier de chacune des parties à ce schéma.

2. Réaffirmer que la CVEC ne se substitue pas aux financements des opérateurs publics de la vie étudiante

Face au risque de désengagement financier, les rapporteurs estiment nécessaire de :

- **réaffirmer que les ressources obtenues grâce à la CVEC ne se substituent pas aux financements apportés par les différents opérateurs publics de la vie étudiante (État, établissements, collectivités territoriales), mais qu'elles viennent bien en plus ;**
- **veiller, dans les territoires, au déploiement des schémas directeurs de la vie étudiante comme garantie à l'engagement financier respectif de chacune des parties.**

VI. UNE DYNAMIQUE PARTENARIALE EN COURS DE DÉPLOIEMENT QU'IL CONVIENT DE MONTER EN PUISSANCE

A. AU NIVEAU DES CROUS : UN ÉLAN PARTENARIAL À GÉOMÉTRIE VARIABLE

1. Un niveau d'appropriation disparate selon les Crous et perturbé par la crise

La part de 15 % du produit de la CVEC accordée aux Crous a représenté **un montant de crédits perçus de 19,8 millions d'euros en 2019 et de 20,7 millions d'euros en 2020, soit 40,5 millions d'euros sur ces deux années**. Les dépenses de fonctionnement représentent, de loin, la plus grande partie des dépenses engagées (78 %), les dépenses de personnel restant limitées dans la mesure où l'utilisation de la CVEC pour le financement de la masse salariale est très circonscrite (cf. *supra*).

Au 1^{er} avril 2021, la consommation de ces crédits s'établissait à 72,2 % des autorisations d'engagement et 51,3 % des crédits de paiement. Ce **niveau relativement limité de consommation** s'explique par plusieurs facteurs :

- le premier réside dans le **niveau d'appropriation différencié de l'outil CVEC entre les Crous**, constat relevé par de nombreux interlocuteurs au cours des auditions. Si l'usage de la CVEC à des fins partenariales a constitué une priorité très forte de l'année 2019 dans le cadre du dialogue de gestion Cnous-Crous, celui-ci est demeuré plus limité en 2020, année caractérisée, d'une part, par un investissement toujours très important des Crous sur la mission de collecte de la contribution, d'autre part, sur la gestion de la crise sanitaire ;

- le deuxième facteur est lié à **la crise sanitaire qui a évidemment eu des conséquences sur la consommation des crédits**. Après une année 2019 caractérisée par l'essor d'une dynamique partenariale et l'élaboration de projets, nombre d'entre eux ont dû être reportés voire annulés durant l'année 2020, « *alors même que la programmation 2020 était particulièrement ambitieuse* » selon le Cnous ;

- le troisième facteur a trait au **temps long que nécessitent le développement d'une logique partenariale et l'implication d'acteurs** qui n'ont pas forcément l'habitude de travailler ensemble.

2. Les caractéristiques des projets partenariaux qui ont vu le jour

Interrogé par les rapporteurs, le Cnous a indiqué ne pas disposer de données exhaustives sur le nombre et la nature des projets partenariaux pilotés par les Crous.

Néanmoins, plusieurs constats sont dressés par l'opérateur :

- **les domaines du social et de la culture** sont ceux qui ont le plus bénéficié de l'apport de la CVEC ;

- **les projets financés dans le cadre partenarial sont de natures diverses** : événements (par exemple, journées d'intégration, concerts...), actions d'amélioration du cadre de vie (équipement de lieux), investissements dans des structures sportives, mise en place d'animations sportives et culturelles au long cours, en dehors du temps pédagogique ;

- **les principaux partenaires sont d'abord les établissements d'enseignement supérieur**, notamment les établissements non affectataires de la CVEC, **puis les collectivités territoriales**, les Crous s'étant, par exemple, progressivement engagés dans de nouvelles actions au bénéfice des villes d'équilibre.

Exemples de projets partenariaux financés grâce à la CVEC et mis en œuvre au niveau des territoires

- Plusieurs **festivals de rentrée** (Amiens-Picardie, Bordeaux, Lyon), ont été financés en tout ou partie *via* la CVEC. Ces événements permettent de renforcer l'intégration des nouveaux étudiants dans leur ville, d'accompagner leur prise d'autonomie et leur entrée dans la vie étudiante, mais aussi de permettre à des étudiants artistes d'être programmés pendant le festival ou encore d'impliquer des associations étudiantes dans leur organisation et leur programmation.

- Le **Crous de Lorraine**, grâce à la CVEC, a mis en place des ateliers divers en résidences afin d'améliorer les conditions de vie des étudiants : animations santé, expression artistique, pratique d'activités physiques...

- Toujours pour améliorer la vie en résidence universitaire, le **Crous de Rennes-Bretagne** a mis à disposition, dès 2019, des protections périodiques biologiques et gratuites pour l'ensemble des résidentes des cités du Crous.

- Concernant le domaine sportif, le **Crous de Toulouse** a organisé, dans le cadre du Toulouse université club (TUC), et en partenariat avec la mairie de Toulouse, des ateliers sportifs sur ses trois sites. Trois activités sportives étaient ainsi proposées aux étudiants sur toute la semaine avec une amplitude horaire large, leur permettant de pratiquer une activité sportive sur simple inscription.

- Le **Crous de Montpellier-Occitanie** a créé un relais Crous en Lozère. Cette initiative permet d'améliorer l'accompagnement social et psychologique des étudiants de Lozère grâce à une convention partenariale sur trois ans, passée entre le Crous et la mission locale de Lozère située à Mende. Ce relais permet également de dynamiser la vie de campus par le recrutement, sur fonds CVEC, de trois volontaires en service civique au sein de la mission locale, dont la mission est de créer du lien social et de mettre en place des projets à destination des étudiants locaux.

- Dans le domaine sanitaire, le **Crous de Versailles**, comme de nombreux autres Crous, a lancé en 2019 un partenariat avec l'association de psychologues Apsytude, qui a permis la mise en place de consultations en présentiel et à distance à destination des étudiants de l'académie. Des permanences à Cergy, Nanterre, Évry et Saint-Cloud ont été programmées tous les quinze jours.

- Afin de renforcer la participation des usagers à l'amélioration de la vie de campus, le **Crous de Nice-Toulon** a organisé une étude préalable au réaménagement d'un foyer dans un format participatif, incluant étudiants et agents Crous, et avec l'accompagnement d'un designer.

- Le **Crous de Strasbourg** a monté un « tiers lieu » sur le campus de Mulhouse. Porté par son antenne locale, le projet s'est inspiré des appels à manifestation de projet « Fabriques de territoire », lancé le 11 juillet 2019 par l'État. Plusieurs objectifs sont assignés à ce projet multi-partenarial et pluriannuel, mené conjointement par l'université de Haute-Alsace, les Compagnons du Devoir et du Tour de France, et plus de 30 partenaires différents : agir en périphérie d'un quartier prioritaire de la ville de Mulhouse ; faciliter les rencontres et la mixité des liens ; accéder à la culture et aux savoirs ; créer de nouveaux espaces pédagogiques intergénérationnels ; répondre aux attentes en matière de développement durable ; accéder à des structures valorisant la pratique d'activités bénéfiques pour le bien-être et la santé.

3. Les contraintes et difficultés auxquelles sont confrontés les Crous dans leur mission partenariale

En plus de leur mission de collecte de la CVEC, les Crous doivent inscrire les établissements d'enseignement supérieur, les collectivités territoriales et les autres acteurs de la vie étudiante dans une dynamique partenariale, ce qui n'est pas sans poser **certaines contraintes ou difficultés** comme l'ont expliqué la présidente du Cnous et le président de l'association des directeurs généraux de Crous :

- la nature des dépenses éligibles à la CVEC nécessite une fine instruction et, parmi elles, les dépenses d'investissement, un important temps de préparation, **ce qui suppose une montée en compétences des Crous**, de même que pour les missions de pilotage et de conduite de projets fédérateurs. Or **les possibilités de recrutement de personnels qualifiés sur ces nouvelles tâches demeurent limitées** en raison des contraintes qui pèsent sur la masse salariale du réseau et du plafond d'emplois auquel il est soumis. En conséquence, les Crous ont généralement réparti ces missions en interne ;

- les appels à projets partenariaux requièrent un temps d'élaboration et de mise en œuvre incompressible, donc des résultats visibles sur le long terme. Comme l'a indiqué le Cnous, « *la logique partenariale implique une plus grande lenteur du processus de décision ce qui ralentit la mise en œuvre des projets* » ;

- dans les territoires où les Crous ne disposent pas d'implantation, **l'enclenchement d'une dynamique de travail partenariale s'avère plus difficile**, notamment lorsqu'il s'agit de toucher des établissements non affectataires de la CVEC avec lesquels aucun lien de travail ne préexistait.

Toutes ces limites ont été particulièrement prégnantes lors de la première année d'existence de la CVEC, au cours de laquelle les Crous, comme les établissements d'enseignement supérieur, ont dû s'approprier ce nouveau dispositif.

Aujourd'hui, **la situation est en voie d'amélioration** : les Crous se sont généralement dotés d'outils leur permettant de lancer des appels à projets à l'échelle de leur territoire d'implantation et ont structuré leur service en confiant au moins à une personne le suivi de l'usage de la CVEC et des relations avec les établissements non affectataires et affectataires.

4. L'identification de marges de progression pour le réseau

Plusieurs leviers sont identifiés par les rapporteurs pour accélérer cette montée en puissance :

- **impliquer davantage d'établissements non affectataires de la CVEC afin de toucher le maximum d'étudiants ;**

- inciter les Crous à partager et diffuser leurs bonnes pratiques ;
- mieux harmoniser les pratiques entre Crous pour traiter équitablement tous les territoires et donc tous les étudiants ;
- affiner le suivi des dépenses et des données sur l'usage de la CVEC de manière à mieux rendre compte des projets et actions menés par les Crous.

B. AU NIVEAU DES RECTORATS : DES CONFÉRENCES TERRITORIALES DE LA VIE ÉTUDIANTE QUI DOIVENT GAGNER EN VISIBILITÉ

1. Une dynamique variable d'un territoire à l'autre, mais renforcée dans le contexte de crise

La circulaire ministérielle du 21 mars 2019 précisant les modalités de programmation et de suivi des actions de la CVEC affirme **le rôle des recteurs dans la mise en place de la dynamique territoriale de la vie étudiante**, ces derniers étant chargés de réunir de une à trois fois par an les acteurs académiques de la vie étudiante au sein d'une conférence ou d'une commission territoriale dédiée.

Faute de bilan national disponible à ce jour, l'audition de trois recteurs délégués à l'enseignement supérieur, respectivement des régions Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France et Nouvelle-Aquitaine, a permis de dégager **plusieurs constats sur le fonctionnement et le rôle de ces instances d'échanges**.

Les conférences territoriales de la vie étudiante sont, en pratique, généralement organisées une fois par an **au niveau de chaque académie d'une même région académique** (par exemple, à Bordeaux, Limoges et Poitiers pour la région Nouvelle-Aquitaine, à Amiens et Lille pour la région Hauts-de-France). Y sont conviés les établissements d'enseignement supérieur bénéficiaires et non bénéficiaires de la CVEC, le Crous territorialement compétent, les représentants étudiants, les collectivités territoriales et des personnalités qualifiées dans la politique de la vie étudiante du territoire. **La composition des conférences varie toutefois d'une académie à l'autre**, les recteurs reconnaissant « *une grande hétérogénéité* » selon les territoires - ce que plusieurs représentants d'établissements et d'étudiants ont d'ailleurs déploré - et **un degré d'investissement différent** de la part des différents participants.

Leur objectif est de favoriser, par les échanges entre acteurs, l'émergence de perspectives d'action pour le territoire et de projets partagés. Sur ce point également, les remontées de terrain font état **de grandes disparités d'un territoire à l'autre**. Les représentants de la FESIC ont déclaré ne pas identifier « *de projet particulièrement structurant à ce stade* », tandis que

les représentants de la CGE ont estimé que « *les commission territoriales doivent donner plus de visibilité à la concertation* ».

L’irruption de la crise sanitaire a toutefois permis de mettre un coup d’accélérateur à la dynamique territoriale. Ainsi, plusieurs rectorats ont mis en place des ateliers ou séminaires thématiques sur la précarité étudiante, devenue un enjeu majeur de mobilisation dans les territoires. Ceux-ci ont mis en lumière plusieurs besoins urgents : l’amélioration de l’accès à l’information des étudiants sur les différents dispositifs d’aide existants, la nécessité de développer les échanges de bonnes pratiques entre intervenants et l’exigence de coordonner leur action pour un meilleur maillage territorial.

De telles initiatives ayant eu un effet bénéfique sur la structuration de la politique de la vie étudiante au niveau des territoires, **plusieurs ateliers thématiques régionaux sur le même format devraient être déployés dans les mois à venir**, notamment en région Nouvelle-Aquitaine (thèmes choisis : « actions culturelles », « activités physiques et sportives », « handicap », « développement de la vie de campus pour les étudiants éloignés des campus historiques », etc.).

En région académique Provence-Alpes-Côte d’Azur, dont rectorat a été précurseur dans la mise en place d’ateliers sur la précarité étudiante, **l’échelon des villes universitaires est considéré comme le plus pertinent pour travailler à la programmation de la CVEC dans une dimension multipartenariale.**

2. S’appuyer sur les acquis de la crise pour donner un coup d’accélérateur à la coordination territoriale

Selon les rapporteurs, **il convient de préserver cet acquis de la crise et même de le renforcer :**

- **inciter les rectorats à poursuivre et amplifier la dynamique territoriale, notamment en développant le recours aux ateliers thématiques régionaux sur la vie étudiante ;**
- **harmoniser les pratiques entre les commissions académiques d’une même région ;**
- **impliquer davantage l’ensemble des établissements d’enseignement supérieur au sein des conférences territoriales de la vie étudiante ;**
- **favoriser une meilleure appropriation de ces instances de dialogue par les représentants étudiants.**

VII. UNE MOBILISATION EXCEPTIONNELLE DE LA CVEC PENDANT LA CRISE QUI OBLIGE À PENSER L'APRÈS

A. UNE CVEC RÉORIENTÉE SUR L'AIDE SOCIALE AUX ÉTUDIANTS

1. Des orientations ministérielles invitant à un fléchage de la CVEC sur l'aide sociale et assouplissant ses modalités procédurales

Dès le début de la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19, la ministre de l'enseignement supérieur a informé les directions des établissements que la CVEC pouvait être sollicitée pour aider les étudiants.

Ainsi, dans un courrier qu'elle leur a adressé le 30 mars 2020, elle leur propose, dans le respect de leur autonomie, que « *le produit de la CVEC puisse être mobilisé sans délai pour répondre aux besoins matériels et quotidiens les plus urgents de nos étudiants* ». Elle les invite « *sans préjudice des autres usages à maintenir [de la CVEC], notamment en faveur de la santé étudiante* », à mettre en place trois types d'actions « *particulièrement prioritaires* » :

- **la satisfaction des besoins alimentaires**, notamment *via* le financement de cartes d'achats alimentaires ou d'épiceries sociales et solidaires ;
- **le financement d'outils informatiques ou de forfaits de téléphonie**, par exemple par des bons d'achat dédiés ;
- **une aide financière en vue de soutenir les étudiants qui ont perdu leur job étudiant ou un stage** dont ils attendaient une gratification.

Dans le même courrier, la ministre précise que les services du ministère mettront à la disposition des établissements et des Crous « *des éléments techniques sur la procédure à suivre et des suggestions sur le dispositif à mettre en place afin de les accompagner au mieux dans la mise en place des aides financières dédiées* ».

La mise en œuvre de ces orientations requérant « *une célérité et une souplesse particulière* », la ministre annonce, par ailleurs, qu' « *afin d'engager rapidement les dépenses* », **les établissements d'enseignement supérieur et les Crous pourront**, « *après concertation avec les organisations étudiantes* », « *se dispenser des obligations procédurales qui pèsent sur la programmation de la CVEC* », à savoir :

- pour les établissements affectataires de la CVEC, la dispense de l'avis préalable de la commission de la formation et de la vie universitaire (CFVU) ;
- pour les Crous, la dispense de l'avis préalable de commission CVEC et de l'adoption par le conseil d'administration.

Concernant les établissements disposant d'un FSDIE, ceux-ci sont autorisés à l'utiliser pour octroyer des aides financières au-delà du plafond de 30 % de son montant qui était fixé jusqu'à présent.

De leur côté, **les établissements non affectataires sont invités à se rapprocher des Crous** dont les crédits CVEC qui leur sont attribués doivent en priorité être destinés à organiser des actions d'accompagnement social au bénéfice des étudiants de ces établissements.

Cette utilisation exceptionnelle de la CVEC est considérée comme **complémentaire à la mobilisation des aides spécifiques d'urgence délivrées par les Crous aux étudiants boursiers et non boursiers**, que le Gouvernement a décidé d'abonder de 10 millions d'euros supplémentaires compte tenu de l'ampleur des besoins.

2. Des crédits prioritairement affectés à la lutte contre la précarité étudiante

Selon le ministère de l'enseignement supérieur, **30 millions d'euros de CVEC ont été dépensés par les établissements affectataires dans le cadre de la crise en 2020, dont 80 % au titre des aides sociales** *via* la part sociale du FSDIE.

D'après la CPU, qui ne dispose que des données relatives à la première période de confinement, entre le 1^{er} janvier et le 15 mai 2020, les universités ont engagé 40 millions d'euros de CVEC, dont 8,5 millions d'aides sociales. Sur la même période, elles ont dépensé 5 millions d'euros en faveur de ce même poste, hors CVEC.

Conformément aux orientations ministérielles, **ces crédits ont prioritairement servi à lutter contre la précarité étudiante, sous toutes ses formes** : versement d'aides financières, distribution d'aides alimentaires et de produits de première nécessité (kits d'hygiène, protections périodiques), fourniture d'équipements informatiques ou téléphoniques, mise en œuvre d'actions portant sur les secteurs de la santé, du sport, de la culture ou d'activités de socialisation à distance.

Du côté des Crous, dans la mesure où ceux-ci disposent prioritairement du levier des aides spécifiques pour répondre aux difficultés financières rencontrées par les étudiants, **ils ont relativement moins utilisé celui de la CVEC que les établissements d'enseignement supérieur**. Le Cnous a néanmoins indiqué qu'outre l'aide sociale, les Crous ont priorisé plusieurs domaines d'intervention : l'accompagnement des étudiants (par exemple, *via* la mise en place de dispositifs d'accompagnement par les pairs avec le recrutement d'étudiants référents au bénéfice des étudiants en résidence universitaire), le soutien psychologique et le suivi de leur état de santé (par exemple, *via* le financement de dispositifs comme *Apsyline*, *Night line* et des séances gratuites avec des psychologues, en complémentarité avec les initiatives tant des services de santé universitaires - SSU - que du Gouvernement - instauration d'un « chèque santé psy »).

3. Une mobilisation jugée nécessaire et bénéfique pour amortir le choc de la crise

Les représentants d'établissements s'accordent tous sur un constat : la CVEC a constitué, pendant la crise, **un levier d'intervention rapide ayant contribué à amortir le premier choc et à absorber une partie des difficultés financières rencontrées par les étudiants.**

Si la CPU estime cette utilisation exceptionnelle « *justifiée* », dans la mesure où elle « *a permis de répondre à l'urgence et d'ajuster les dispositifs d'aide sociale au plus près des besoins des étudiants sans passer par des choix budgétaires et réglementaires nationaux compliqués* », elle rappelle néanmoins que **les crédits CVEC dont ont disposé les universités « ne sont pas issus de fonds publics mobilisés spécifiquement pour la crise »**. Pour la CPU, c'est en effet grâce au reliquat de la CVEC de l'année précédente que les universités ont pu appréhender la crise ; elles n'auraient eu sinon aucune marge de manœuvre pour accompagner socialement leurs étudiants.

La FESIC et la CGE ont, quant à elles, salué « *la souplesse bienvenue* » introduite au niveau des procédures d'engagement des crédits CVEC et « *le rôle salutaire* » que celle-ci a joué dans le contexte de crise.

Les recteurs ont également insisté sur **la souplesse, la réactivité et les marges de manœuvre que la CVEC a permis d'apporter**, l'un d'entre eux parlant même d' « *un outil providentiel pendant la première vague épidémique* ».

De leur côté, **les représentants étudiants reconnaissent unanimement que le recours exceptionnel à la CVEC a été bénéfique pour répondre rapidement aux besoins des étudiants.** Certaines organisations, notamment l'UNEF, l'Alternative, le BNEI, s'inquiètent cependant d'une forme de détournement des fonds destinés au développement de la vie étudiante et de la vie de campus au profit de l'aide sociale qui, selon eux, doit faire l'objet d'une réforme structurelle garantissant l'apport de financements pérennes de la part de l'État. À l'inverse, l'UNI appelle au maintien du fléchage de la CVEC sur les aides sociales, cette affectation permettant de savoir « *où va enfin l'argent* ».

B. PENSER DÈS À PRÉSENT LA CVEC D'APRÈS-CRISE

1. Réaffirmer l'affectation prioritaire de la CVEC sur la vie étudiante et de campus

Le ciblage de la CVEC sur l'aide sociale pendant la crise a pu être réalisé car, dans le même temps, des projets ou des actions en faveur de la vie étudiante et de campus ont été reportés ou annulés en raison du contexte sanitaire – même si ce n'est pas le cas de tous (par exemple, certaines infrastructures sportives financées grâce à la CVEC ont pu voir le jour).

Bien que nécessaire, cette utilisation exceptionnelle de la contribution pour lutter contre la précarité étudiante aura inévitablement des conséquences sur certains projets ou actions, étant donné que les moyens correspondants ne seront pas compensés. **C'est donc la vie étudiante et de campus qui risque *in fine* de s'en trouver pénaliser. Or, après plus d'une année d'études en mode principalement distanciel, celle-ci aura nécessairement besoin d'être relancée dès le retour des étudiants en 100 % présentiel**, ainsi que la mission d'information sur les conditions de la vie étudiante le constate dans son rapport. De nombreuses remontées de terrain font en effet état d'un sentiment général de lassitude et de démobilisation, d'une moindre transmission des savoir-faire associatifs entre les différentes générations d'étudiants, et d'importantes difficultés financières pour les associations.

Face aux inquiétudes exprimées tant par les représentants d'établissements que par les représentants des étudiants sur l'avenir du financement de la vie étudiante et de campus, les rapporteurs rappellent la nécessité de :

- **ne pas détourner la CVEC de son objectif premier, à savoir l'amélioration et le développement de la vie étudiante et de campus, lesquels nécessitent des projets structurants, inscrits dans la durée ;**
- **ne pas substituer les crédits CVEC aux dotations de l'État (du programme budgétaire 231) s'agissant de la prise en charge sanitaire et sociale des étudiants, laquelle exige des financements récurrents et pérennes au regard de l'ampleur des besoins révélée par la crise ;**
- **ne pas faire de la CVEC un palliatif aux manquements financiers de l'État.**

2. Saisir l'opportunité de la crise pour ouvrir une consultation sur l'avenir de la CVEC et réfléchir à d'éventuelles évolutions

Une fois l'essence même de la CVEC réaffirmée, les rapporteurs considèrent que **la crise doit être mise à profit pour réfléchir, dans un cadre concerté, à d'éventuelles évolutions :**

- **lancer une consultation de l'ensemble des acteurs de la vie étudiante sur la CVEC d'après-crise**, portant notamment sur les points suivants :
 - **le périmètre d'affectation de la CVEC** : faut-il procéder à un redimensionnement de ses domaines d'affectation, en particulier donner plus de poids aux secteurs du social et du sanitaire ? Faut-il introduire un fléchage sur ce qui relève respectivement du conjoncturel et du structurel ou faut-il créer un fonds spécifique

d'urgence ? Faut-il introduire de nouveaux domaines d'affectation comme la transition écologique, sujet dont les étudiants s'emparent de plus en plus dans le cadre de leur vie de campus ?

- **le financement des dispositifs exceptionnels mis en place pendant la crise grâce aux crédits CVEC** (notamment pour lutter contre la précarité alimentaire, la précarité psychologique, la précarité menstruelle, la précarité psychologique, etc.) : faut-il les prolonger ou les transformer ? Faut-il continuer à les financer par la CVEC ou les faire prendre en charge par l'État et les collectivités territoriales ?

- en fonction des arbitrages rendus à l'issue de cette consultation, **mettre en place un calendrier de sortie de l'usage exceptionnel de la CVEC**, comprenant des étapes de transition afin d'éviter un retour brutal à la situation d'avant crise.

*

* *

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication autorise la publication du rapport d'information.

TRAVAUX EN COMMISSION

MERCREDI 7 JUILLET 2021

M. Laurent Lafon, président. - Je propose de poursuivre avec le rapport d'information sur la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC). C'est un dispositif mis en place par la loi « Orientation et réussite des étudiants (ORE) ». Par l'intermédiaire de notre rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement supérieur au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur », Stéphane Piednoir, nous nous sommes interrogés à plusieurs reprises sur la CVEC. Il nous a donc semblé utile de programmer ce point d'étape devant notre commission. Nous avons à cet effet confié à Céline Boulay-Espéronnier et Bernard Fialaire le soin de réaliser cette mission en mars dernier, mission qu'ils ont conduite dans des délais rapides. Je les remercie pour leur diligence car notre objectif était aussi de faire le lien entre leur mission et la mission d'information sur les conditions de la vie étudiante dont nous avons présenté les conclusions hier après-midi.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, co-rapporteuse. - Merci beaucoup monsieur le président pour cette introduction.

Depuis sa création par la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants du 8 mars 2018, notre commission porte une attention particulière à la contribution de vie étudiante et de campus. Il est vrai qu'en seulement trois années d'existence, celle-ci a déjà connu polémiques, critiques et rebondissements : polémiques, tout d'abord, sur son plafonnement à 95 millions d'euros en loi de finances pour 2019, laissant craindre une affectation du surplus de sa collecte au remboursement de la dette publique plutôt qu'à la vie étudiante ; critiques, ensuite, sur le manque d'information et de transparence quant à son utilisation, les étudiants peinant concrètement à voir où va l'argent dans ils s'acquittent ; rebondissements, enfin, pendant la crise sanitaire, période au cours de laquelle la CVEC a été fortement mobilisée pour venir en aide aux étudiants en difficulté financière et sociale.

C'est dans ce contexte mouvementé que la commission nous a confié cette mission d'information qui se veut parfaitement complémentaire à celle sur les conditions de la vie étudiante dont nous sommes d'ailleurs tous deux membres. Nous avons mené notre travail d'audition en parallèle de celui de la mission commune d'information, ce qui nous a permis d'approfondir un certain nombre de points soulevés par les différents acteurs de la vie étudiante et d'apporter un éclairage global.

Les constats et recommandations que nous vous présentons aujourd'hui viennent donc compléter ceux et celles qui ont été examinés hier en réunion de la mission d'information, ces deux travaux de contrôle s'enrichissant mutuellement.

Pour rappel, la CVEC est une taxe d'un montant de 92 euros à la rentrée universitaire 2020, acquittée par les étudiants lors de leur inscription dans l'enseignement supérieur et affectée au financement d'actions visant à améliorer les conditions de la vie étudiante dans les campus. Depuis sa création, la CVEC a fait l'objet de trois collectes correspondantes aux années universitaires 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021. Dans les faits, celles-ci ne constituent pas trois années « pleines » : la première a été une année d'appropriation du nouveau dispositif et la troisième a été très fortement perturbée par la crise. Il est donc difficile de dresser un bilan à trois ans du fonctionnement de la CVEC, celle-ci n'ayant pas été déployée dans les conditions normales. Un autre facteur vient compliquer la donne : l'absence de données quantitatives et qualitatives consolidées au niveau national sur l'usage de la CVEC. Cette lacune fait l'objet de critiques vives et régulières tant de la part des acteurs de la vie étudiante que de la Cour des comptes ou de la représentation nationale. Notre rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement supérieur, Stéphane Piednoir, pointe ainsi chaque année le manque d'information et de transparence sur les modalités d'utilisation de la CVEC. Celle-ci étant une taxe affectée, seul un plafond de recettes prévisionnelles figure en projet de loi de finances, ce qui ne nous permet pas d'être pleinement informés de son affectation, ni de pouvoir contrôler son bon usage.

Les résultats de l'enquête nationale menée par le ministère sur les collectes 2018-2019 et 2019-2020 ne sont toujours pas parus et ne devraient pas l'être avant l'automne prochain. Le ministère invoque un ordre des priorités bouleversé par la crise, qui a quand même bon dos. Face à une contestation grandissante, la ministre s'est décidée à diligenter deux missions, l'une confiée aux inspections générales pour dresser un bilan de l'utilisation des crédits CVEC, l'autre à la direction générale de l'enseignement supérieur pour analyser le fonctionnement de la procédure CVEC. Leurs conclusions sont elles aussi attendues pour l'automne.

L'insuffisance des données disponibles fait obstacle au suivi du bon usage d'une taxe payée par les étudiants. Aussi nous demandons au ministère de rapidement mettre en place un suivi plus fin et plus systématique de l'utilisation de la CVEC permettant la publication annuelle de données consolidées au niveau national, de mieux informer le Parlement dans le cadre de l'examen annuel de la loi de finances sur l'affectation des ressources issues de la CVEC, de lever le plafond auquel elle est soumise en loi de finances puisque, par définition, la CVEC doit exclusivement être affectée à l'amélioration des conditions de vie étudiante et ne saurait être reversée à d'autres postes budgétaires.

Une meilleure transparence paraît d'autant plus nécessaire que le produit de la CVEC se révèle être dynamique. Au total, sur les années universitaires 2018-2019 et 2019-2020, ce sont près de 270 millions d'euros qui ont été collectés dont 230 millions d'euros au bénéfice des établissements affectataires et 40 millions d'euros au bénéfice des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous). Malgré l'absence de bilan national consolidé, les informations transmises par les établissements et le réseau des œuvres universitaires permettent d'identifier les principaux domaines faisant l'objet de financements CVEC : l'aide sociale, la santé, la culture, le sport, la vie associative et l'accueil des étudiants. Selon la conférence des présidents des universités, le premier poste de dépenses est l'aide sociale, suivi par le sport, puis la santé et la culture. S'agissant des actions portées par les Crous, les secteurs du social et de la culture sont ceux qui ont le plus bénéficié de l'apport de la CVEC.

De nos auditions, il ressort que la CVEC est un précieux levier pour l'essor et la structuration de la vie étudiante et de campus. Sa création a eu le grand mérite, au-delà de l'aspect financier, d'apporter de la visibilité à la vie étudiante, ce dont elle avait besoin, et de mettre en avant l'enjeu stratégique qu'elle représente à la fois pour la réussite académique des étudiants et l'attractivité des établissements. La CVEC est pour ceux-ci un instrument de déploiement et de pilotage de leur politique de la vie étudiante, et donc un outil au service de leur autonomie. Elle est, pour les étudiants, un vecteur d'association et de participation puisqu'elle repose sur un principe de gouvernance universitaire à travers les commissions CVEC des établissements. Elle constitue une opportunité de développement partenarial dans les territoires, les Crous étant chargés d'impulser des actions impliquant les établissements non-affectataires et plus largement l'ensemble des acteurs engagés dans la vie étudiante, les collectivités notamment. Enfin, elle s'est révélée être un outil rapidement mobilisable en situation de crise. Pour toutes ces raisons, nous estimons que l'instauration de la CVEC constitue une avancée certaine pour la vie étudiante et de campus.

Nous avons néanmoins identifié plusieurs insuffisances ou lacunes dans le dispositif qui est encore jeune, donc perfectible.

M. Bernard Fialaire, co-rapporteur. – Notre premier point de vigilance concerne l'information et l'association des étudiants. Très clairement, il reste beaucoup à faire en la matière pour donner réellement aux étudiants les moyens de s'approprier la CVEC. Nous avons été frappés par le consensus des organisations étudiantes à ce sujet. Toutes pointent un problème de visibilité. Les étudiants ne sont pas au courant des actions financées grâce à elle, ni au fait de ses procédures. Cette critique renvoie à la problématique plus générale de l'accès à l'information qui est centrale dans le monde étudiant et sur laquelle a beaucoup insisté la mission d'information sur les conditions de la vie étudiante.

Les acteurs institutionnels, représentants des établissements, responsables de Crous, recteurs, ne partagent pas cette appréciation très négative des étudiants. Ils estiment au contraire que d'importants efforts sont faits pour les informer. Il est vrai que de nombreuses bonnes pratiques existent dans les établissements mais elles gagneraient sans doute à être davantage diffusées et partagées. Dans le même temps, nos interlocuteurs ont reconnu que des marges de progression existent, comme l'a souligné la présidente du centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) qui a déclaré que « *la communication à destination des étudiants doit être remise sur le métier fréquemment* ».

Même si la vérité se situe sans doute à mi-chemin entre ces deux positions, l'accès à une information régulière, lisible et complète nous semble être un devoir vis-à-vis des étudiants contributeurs. C'est pourquoi nous préconisons, premièrement, de systématiser l'information des étudiants en amont, au moment du paiement de la CVEC, par exemple *via* la diffusion d'un livret d'information ou d'un guide pratique. Deuxièmement, nous proposons de généraliser l'utilisation du logo CVEC pour permettre, en aval, l'identification des actions et des projets financés sur crédits CVEC. Nous recommandons, troisièmement, dans le cadre de l'élaboration d'un portail d'information unique recensant l'ensemble des dispositifs dédiés aux étudiants - recommandation formulée par la mission d'information sur les conditions de la vie étudiante -, d'identifier clairement les actions et projets menés grâce à la CVEC. Enfin, nous proposons d'inciter les établissements d'enseignement supérieur à organiser des sessions de formation sur la CVEC à destination de leurs étudiants.

Les représentants étudiants pointent également collectivement le manque d'association active des étudiants aux procédures d'utilisation et de suivi des crédits CVEC, alors que sa création reposait sur une promesse de démocratie participative universitaire. Au niveau des commissions CVEC, les remontées de terrain font état d'un degré de prise en compte des étudiants qui varie fortement d'une instance à l'autre. Dans certains établissements, leur participation se limite à proposer des idées. Dans d'autres, ils sont davantage associés à la prise de décision et au suivi des projets, mais ne disposent pas toujours des moyens et des connaissances nécessaires pour jouer un rôle actif faute de formation. Cette participation encore trop limitée des étudiants explique qu'ils aient le sentiment d'une gestion de la CVEC qui leur échappe et d'être insuffisamment acteurs de sa mise en œuvre. Le directeur de la vie étudiante au ministère a lui-même reconnu que le système de gouvernance de la CVEC n'avait pas encore trouvé ses marques. Plusieurs interlocuteurs nous ont également alertés sur le fait que ce sont souvent les mêmes représentants étudiants qui siègent dans les instances CVEC au niveau des établissements, des Crous, des rectorats, ce qui ne permet pas de refléter la diversité des publics étudiants et de leurs attentes. Ce constat plaide pour un élargissement du vivier des

représentants en incitant tous les étudiants à s'investir et à se mobiliser dans le fonctionnement de la vie étudiante.

Pour permettre aux étudiants de mieux s'approprier la CVEC, nous formulons plusieurs recommandations qui sont les suivantes. Nous suggérons premièrement d'inciter les établissements, dans le cadre du dialogue stratégique et de gestion, de déployer un modèle de gouvernance de la CVEC fondé sur la participation active des étudiants. Nous proposons deuxièmement d'encourager les établissements à mettre en place des formations à destination des représentants étudiants siégeant aux commissions CVEC. Nous recommandons troisièmement, à l'occasion de la prochaine rentrée universitaire, de lancer des actions de communication pour promouvoir l'engagement étudiant.

Notre deuxième point de vigilance porte sur les disparités entre étudiants et entre établissements qui, selon nous, appellent un meilleur cadrage national de la part du ministère.

S'agissant tout d'abord des étudiants, certains d'entre eux, pourtant assujettis à la CVEC, ne bénéficient pas ou peu des services et actions qu'elle finance. Tel est notamment le cas des étudiants inscrits dans des établissements non-affectataires, des étudiants effectuant leurs études sur des sites ou antennes délocalisés et des étudiants des classes préparatoires aux grandes écoles. Or il n'est pas acceptable qu'un étudiant qui paie la CVEC ne puisse pas obtenir un retour sur investissement. Pour permettre à chaque étudiant de tirer les bénéfices de la CVEC dans sa vie de campus, nous estimons nécessaire de mieux prendre en compte l'ensemble des étudiants assujettis à la CVEC tant au niveau de la politique de la vie étudiante menée par les établissements que des projets territoriaux impulsés par les Crous. Nous nous interrogeons en outre sur la différence de traitement entre les élèves de classes préparatoires et les élèves de BTS non assujettis à la CVEC, alors que ces deux catégories d'étudiants suivent leurs formations au sein des lycées.

S'agissant ensuite des établissements, une inégalité originelle existe puisque certains sont affectataires de la CVEC, tandis que d'autres ne le sont pas, en particulier les établissements privés non labélisés établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (EESPIG). Si un élargissement du périmètre des établissements affectataires ne semble pas évident au regard de la réglementation des finances publiques, il convient *a minima* de mieux inclure les établissements non-affectataires dans le cadre des projets partenariaux pilotés par les Crous. A ces inégalités vient s'ajouter une hétérogénéité de mise en œuvre de la CVEC selon les établissements, qui est la contrepartie inhérente à leur autonomie. Ce constat est particulièrement visible au niveau du fonctionnement des commissions CVEC, très différentes d'un établissement à l'autre. Certaines commissions n'ont qu'un rôle consultatif, alors que d'autres sont décisionnaires. Le poids accordé à la représentation étudiante en leur sein varie de 20 % à 50 % ; les

sites délocalisés sont parfois représentés mais parfois ne le sont pas. Le respect du principe d'autonomie ne permet certes pas d'imposer aux établissements les modalités des procédures CVEC, mais il appartient au ministère de fixer des orientations et d'assurer un pilotage national pour harmoniser les pratiques.

Afin de garantir un traitement plus équitable des étudiants sur l'ensemble des territoires, nous plaidons pour un cadrage plus qualitatif des établissements, c'est-à-dire : les inciter à garantir un fonctionnement des commissions CVEC conformes aux objectifs de gouvernance participative dans le cadre du dialogue stratégique et de gestion, favoriser l'échange de bonnes pratiques entre les établissements en développant des outils de partage et de diffusion, élaborer au niveau national un référentiel commun de fonctionnement des commissions CVEC portant notamment sur les modalités de représentation et de participation étudiantes.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, co-rapporteuse. – Notre troisième point d'alerte porte sur la procédure de gestion de la CVEC par les établissements. Celle-ci est d'abord marquée par sa longueur. Il faut en effet compter six mois entre le paiement de la contribution par les étudiants (printemps de l'année N) et le premier versement aux établissements (fin de l'année N), puis à nouveau six mois entre celui-ci et le second versement (juin-juillet de l'année N+1). Ce laps de temps est source de complexité dans la saisie des écritures comptables, en particulier pour les petits établissements.

L'étalement de la procédure est, en outre, un facteur d'incompréhension chez les étudiants qui s'étonnent de ne pas pouvoir engager des actions une fois qu'ils se sont acquittés de la taxe.

Viennent également se greffer certaines lourdeurs administratives, notamment dues à la multiplication des demandes de remontées d'informations aux établissements de la part de leurs différents interlocuteurs publics (Crous, rectorat, ministère). Celles-ci sont souvent redondantes et ne font l'objet d'aucune centralisation. Dans le but d'alléger et de faciliter la gestion de la CVEC par les établissements, nous proposons donc de mettre à l'étude la possibilité d'un premier versement plus tôt dans l'année et de centraliser et consolider les données transmises par les établissements affectataires, soit au niveau des rectorats, soit au niveau national au moyen d'une plate-forme spécifique.

Notre quatrième remarque concerne le risque d'effet d'éviction financière. Au moment de la création de la CVEC, l'intention était de permettre aux établissements et aux Crous de mettre en œuvre des actions nouvelles en faveur de la vie étudiante et de campus ou d'augmenter les financements alloués à des actions préexistantes. Cependant, l'attribution d'une nouvelle taxe affectée peut laisser craindre un désengagement de la part des financeurs traditionnels de la vie étudiante au premier rang desquels l'État, les établissements et les collectivités. Sur ce risque potentiel,

les avis sont partagés. Plusieurs de nos interlocuteurs ont identifié des signaux dans certains territoires, certes faibles, mais qui doivent inciter à la vigilance pour éviter que la CVEC ne vienne en substitution à d'autres financements. Dans le même temps, le très fort engagement des collectivités en faveur de la vie étudiante a été souligné et salué, notamment dans le contexte de crise.

Face à un risque limité mais néanmoins réel, nous souhaitons réaffirmer que les ressources obtenues grâce à la CVEC ne se substituent pas aux financements apportés par les différents opérateurs publics de la vie étudiante, mais qu'elles viennent bien en plus.

Notre cinquième axe de vigilance porte sur la dynamique partenariale dont est porteuse la CVEC. Son déploiement est, de l'avis de tous les acteurs de la vie étudiante, à géométrie variable selon les territoires. Ce constat s'explique par un degré d'appropriation différent de l'outil CVEC par les Crous. Certains s'en sont très vite emparés pour impulser des projets territoriaux avec les établissements non-affectataires et les collectivités, alors que d'autres peinent à s'engager dans cette dynamique faute de temps et de personnel dédié.

Des marges de progression ont été explicitement identifiées par la présidente du Cnous parmi lesquelles : impliquer davantage d'établissements non-affectataires de la CVEC afin de toucher le maximum d'étudiants sur les territoires, inciter les Crous à partager et diffuser leurs bonnes pratiques, mieux harmoniser les pratiques entre Crous pour traiter équitablement tous les territoires et donc tous les étudiants.

La dynamique partenariale doit aussi être mise en œuvre au niveau des rectorats puisque les recteurs délégués à l'enseignement supérieur sont chargés de réunir annuellement des conférences territoriales de la vie étudiante. Là encore, de grandes disparités existent d'un territoire à l'autre. Des projets partenariaux financés grâce à la CVEC ont vu le jour dans certaines régions. Dans d'autres, les avancées sont beaucoup plus timides. L'irruption de la crise a néanmoins eu le mérite de mettre un coup d'accélérateur aux échanges entre acteurs territoriaux. Ainsi, à l'initiative de plusieurs rectorats, des ateliers thématiques régionaux portant sur la précarité étudiante ont été organisés, académie par académie, pour faire émerger des solutions coordonnées. Nous estimons qu'il convient de préserver cet acquis de la crise et même de le renforcer en incitant les rectorats à monter en puissance sur cette dynamique territoriale en faveur de la vie étudiante.

M. Bernard Fialaire, co-rapporteur. – Notre sixième et dernier point d'attention concerne la mobilisation exceptionnelle de la CVEC pendant la crise qui oblige à penser l'après.

Dès le début de l'épidémie, la ministre a invité les établissements à utiliser la CVEC pour mettre en place trois types d'actions prioritaires : la

satisfaction des besoins alimentaires et hygiéniques des étudiants, le financement d'outils informatiques et de forfaits de téléphonie, l'octroi d'aides financières à ceux ayant perdu leur emploi ou leur stage gratifié. Ces orientations se sont accompagnées d'un assouplissement des obligations procédurales pesant sur l'engagement des crédits CVEC, ce qui a permis un déblocage très rapide des fonds et leur affectation sur des actions urgentes. Les établissements ont ainsi été autorisés à dépasser le plafond de 30 % du montant de la CVEC normalement dédié à l'aide sociale. Selon les données du ministère, 30 millions d'euros de CVEC ont été dépensés par les établissements affectataires pendant la crise, dont 80 % au titre de l'aide sociale. Ces crédits ont prioritairement servi à lutter contre la précarité étudiante sous toutes ses formes : financière, alimentaire, menstruelle, numérique.

De manière unanime, les représentants des établissements ont considéré que la CVEC avait constitué, pendant cette période, un levier d'intervention rapide et efficace ayant fortement contribué à amortir le premier choc de la crise. Les représentants des étudiants ont eux aussi reconnu que ce recours exceptionnel avait été bénéfique pour répondre plus vite aux besoins des plus fragilisés. Cependant, des inquiétudes s'expriment aussi sur ce ciblage de la CVEC sur l'aide sociale et sur l'avenir du financement de la vie étudiante et de campus.

Aussi, il nous paraît important de rappeler la nécessité de ne pas détourner la CVEC de son objectif premier, à savoir l'amélioration et le développement de la vie étudiante et de campus qui requiert des projets structurants inscrits dans la durée. Il ne faut pas non plus substituer les crédits CVEC aux dotations de l'État s'agissant de la prise en charge sanitaire et sociale des étudiants, laquelle exige des financements récurrents et pérennes au regard de l'ampleur des besoins révélés par la crise. Il ne faut pas faire non plus de la CVEC un palliatif au manquement financier de l'État. Une fois ces fondamentaux réaffirmés, nous pensons que la crise doit être mise à profit pour réfléchir dans un cadre concerté à d'éventuelles évolutions de la CVEC.

C'est pourquoi nous proposons de lancer une consultation de l'ensemble des acteurs concernés sur la CVEC d'après-crise portant notamment sur son périmètre d'affectation. Faut-il procéder à un redimensionnement de ses domaines d'affectation, en particulier donner plus de poids au secteur du social et du sanitaire ? Faut-il introduire un fléchage sur ce qui relève du conjoncturel et du structurel ? Le financement des dispositifs exceptionnels mis en place pendant la crise grâce aux crédits CVEC doit-il être prolongé ou transformé ? Faut-il continuer à les financer par le biais de la CVEC ou les faire prendre en charge par l'État ou les collectivités ? En fonction des arbitrages rendus à l'issue de cette consultation, il conviendra de mettre en place un calendrier de sortie de l'usage exceptionnel de la CVEC comprenant des étapes de transition afin d'éviter un retour brutal de la situation d'avant-crise.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, co-rapporteuse. – Conscients d’avoir été sans doute un peu longs, nous sommes à votre disposition pour répondre à vos questions. Nous espérons que nos principaux constats et recommandations auront permis d’enrichir la vie étudiante et de campus de demain.

M. Laurent Lafon, président. – Merci à nos deux rapporteurs. Sans plus tarder, j’ouvre la discussion générale.

M. Stéphane Piednoir. – Merci pour cet exposé très complet qui relaie les observations que j’ai pu faire lors de la présentation de mes avis budgétaires. En fait, le péché originel est presque dans l’intitulé de la contribution de vie étudiante et de campus. En effet, si l’on opte pour le terme de CVEC, on est alors en droit d’attendre un retour effectif. Nous sommes nombreux à pointer cette défaillance car il n’y a pas de fléchage de cette manne financière qui coûte 92 euros par étudiant.

Je remercie les deux rapporteurs pour leurs propositions qui contribueront à une meilleure communication, à un fléchage plus lisible de la contribution et à une plus grande transparence. J’espère que ce rapport permettra à ce dispositif de gagner en maturité et en lisibilité. Si la CVEC a été mobilisée à d’autres fins pendant la crise, c’est qu’elle n’avait pas de finalité avant cela. C’est la démonstration par l’absurde.

Vous avez également pointé les disparités dans son utilisation par zone géographique et par typologie d’étudiants. Les étudiants de classes préparatoires sont effectivement assujettis à la CVEC, mais n’ont pas de campus puisqu’ils étudient dans des lycées, tandis que les étudiants de BTS n’y sont pas assujettis alors qu’ils suivent aussi leur parcours dans un lycée. De même, les étudiants des EESPIG paient la CVEC, mais ne perçoivent parfois aucun retour. Le mécontentement est donc en train de monter.

Je souscris bien évidemment à toutes les recommandations visant une meilleure gestion de la CVEC, notamment celle concernant son versement dans des délais plus raisonnables. Merci beaucoup pour votre travail.

M. Pierre Ouzoulias. – Merci monsieur le président, merci mes chers collègues pour la qualité de votre rapport. C’est la première fois que j’entends un bilan aussi exact et fin de l’utilisation de la CVEC. Jusqu’alors, les informations fournies aux parlementaires étaient très nébuleuses.

Le Gouvernement nous avait promis une taxe affectée pour améliorer le consentement à l’impôt, mais nous constatons que l’affectation des crédits ne permet pas aux étudiants d’obtenir un retour efficace sur la manière dont leur argent est utilisé, ce qui ruine l’argument de départ. Bien entendu, il ne peut y avoir consentement à l’impôt si l’on n’en comprend pas l’objet.

J’entends que vous vous interrogez aussi sur les moyens de pilotage infra-annuel de la contribution, c’est-à-dire comment une augmentation soudaine des besoins en matière de vie étudiante peut affecter l’usage de la

CVEC. Cependant, le Parlement n'a pas d'informations sur les outils de pilotage infra-annuel.

Enfin, l'essentiel des recettes perçues par les universités échappe au contrôle du Parlement car elles relèvent du domaine réglementaire. Je pense notamment aux droits d'inscription. Il faudrait peut-être mener une réflexion sur la réappropriation par le Parlement du contrôle des moyens financiers mis à disposition en l'autorisant à discuter du budget des universités. C'est d'ailleurs une tradition ancienne qui remonte à 1956, époque à laquelle le Parlement fixait le prix d'entrée au Louvre ! Sans en arriver là, il me semble juste que le Parlement se réapproprie ces outils budgétaires qui sont fondamentaux au moins à l'occasion d'une discussion qui aurait lieu une fois par an.

M. Laurent Lafon, président. – Avant de vous laisser répondre, je souhaite ajouter quelques mots pour saluer la qualité de votre rapport et la solidité de vos propositions. C'est en effet le premier document de qualité que nous obtenons sur la CVEC.

Vous avez souligné que la CVEC avait permis d'affecter 270 millions d'euros de financement aux universités. Ces fonds ont été très utiles au-delà du contexte sanitaire que nous connaissons. Nous ne sommes pas loin du plafond inscrit dans la loi pour lequel nous nous sommes déjà battus afin de le revaloriser à 140 millions d'euros. Nous devons sans doute être vigilants à ce sujet lors de la prochaine loi de finances.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, co-rapporteuse. – Vous avez tout à fait raison de souligner que l'intitulé même de la CVEC laisse penser que l'étudiant est au centre du système, alors que les associations d'étudiants et les étudiants eux-mêmes s'estiment exclus et déplorent l'absence d'information. Il faut donc absolument que toutes les procédures soient plus lisibles.

Il est, par ailleurs, exact que la CVEC a été très utile pendant la crise et qu'il a été possible de la mobiliser rapidement au point de se demander si elle était aussi efficace en dehors de la crise sanitaire. Celle-ci nous a montré qu'il existait des leviers d'intervention rapides et que les crédits pouvaient être débloqués extrêmement rapidement, notamment pour lutter contre la précarité étudiante.

Avec ce rapport, nous souhaitons tirer des enseignements pour l'avenir et éventuellement redessiner des périmètres. Ces perspectives pourraient porter sur la pérennité des aides sociales, demande portée par certains étudiants, et sur le fonctionnement effectif de la démocratie participative.

M. Bernard Fialaire, co-rapporteur. – Tous les étudiants paient la CVEC sauf les étudiants boursiers les étudiants étrangers et quelques autres étudiants. Ces fonds sont ensuite redistribués aux établissements en fonction de leur effectif total. La quote-part est de 41 euros pour les étudiants des universités et de 20 euros pour ceux des EESPIG. Par le passé, les étudiants

payaient des droits d'inscription à la sécurité sociale étudiante de l'ordre 217 euros, alors que la CVEC n'est que de 92 euros.

Sur la méthode, il faisait sens de mener nos travaux en même temps que ceux de la mission d'information sur les conditions de la vie étudiante. Nous regrettons toutefois que les conclusions de la mission d'inspection et de l'audit interne ne soient attendues que pour l'automne. Nous pourrions donc refaire le point à cette échéance sur la base de ces nouvelles informations.

Par ailleurs, laisser de la souplesse en période de crise est une bonne chose, mais nous souhaiterions que les efforts soient renforcés, notamment dans les territoires où il y a des lacunes en infrastructures sportives, culturelles ou de soutien à la vie étudiante. La situation ne pourra être améliorée que par davantage de communication entre les acteurs locaux de la vie étudiante. Dans certains territoires, les établissements éloignés des grands centres universitaires et les établissements non-affectataires peuvent bénéficier de la CVEC grâce à la part gérée par les Crous, ce qui contribue à prendre en compte l'ensemble des étudiants ; telle est bien la mission de la CVEC. Mais c'est un outil encore jeune et dont l'utilisation est aujourd'hui teintée par la crise.

Aujourd'hui, nous avons absolument besoin de la vigilance du Parlement sur le niveau de son plafond de recettes prévisionnelles et sur l'harmonisation des pratiques au niveau national.

Mme Monique de Marco. – Ce rapport est très intéressant mais il serait utile de disposer d'un suivi de l'utilisation de la CVEC. Un nouveau point d'étape pourrait donc être organisé d'ici un an, après avoir obtenu les données qualitatives et quantitatives qui vous manquent encore, notamment pour vérifier si vos préconisations ont été suivies d'effets.

M. Laurent Lafon, président. – Nous sommes tous d'accord sur la nécessité de suivre attentivement l'usage de la CVEC. Après ce point d'étape très utile, il faudra confronter votre vision avec celle des deux missions engagées par le ministère. Lors de la prochaine loi de finances, nous devons aussi être collectivement vigilants et notre rapporteur budgétaire le sera, je n'en doute pas.

Pour conclure, je dois vous demander l'autorisation de publier ce rapport.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 6 avril 2021

- *Conférence des présidents d'université (CPU)* : **M. Alain BUI**, président de la commission vie étudiante, **Mme Laurence CANTERI**, vice-présidente du Conseil de la vie universitaire, **M. Raphaël COSTAMBEYS-KEMPCZYNSKI**, délégué général, **M. Kevin NEUVILLE**, conseiller en charge des relations avec le Parlement.

- *Fédération des établissements d'enseignement supérieur d'intérêt collectif (Fesic)* : **M. Philippe CHOQUET**, président, **Mme Delphine BLANC-LEQUILLIEC**, déléguée générale, **M. Germain COMERRE**, chargé de relations institutionnelles et animation réseau.

Mardi 13 avril 2021

- *Conférence des grandes écoles (CGE)* : **M. François BOUCHET**, président de la commission vie étudiante, **M. Gérald MAJOU**, chargé de mission.

Mardi 20 avril 2021

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

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

Mardi 4 mai 2021

Recteurs d'académie en charge de l'enseignement supérieur

Mme Marie-Élisabeth BORREDON, rectrice, académie des Hauts-de-France, **M. Claudio GALDERISI**, recteur, académie de la Nouvelle-Aquitaine, **M. Gabriele FIONI**, recteur délégué pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, académie Auvergne-Rhône-Alpes.

Mardi 11 mai 2021

Table ronde des organisations représentatives des étudiants

- *L'Alternative* : **Mme Marie MESMEUR**, secrétaire national ;

- *Union nationale des étudiants de France (UNEF)* : **Mme Mélanie LUCE**, présidente ;

- *Union nationale inter-universitaire (UNI)* : **M. Jacques SMITH**, délégué national ;

- *Fédération des associations générales étudiantes (FAGE)* : **Mme Anniela LAMNAOUAR**, vice-présidente en charge des affaires sociales.

Mardi 25 mai 2021

- *Bureau national des étudiants ingénieurs (BNEI)* : **M. Maxime RENAULT**, président, **Mme Maëlle DARNIS**, vice-présidente.

- *Forum français de la jeunesse (FFJ)* : **M. Charles VIGER**, co-responsable, membre du bureau, **Mme Maryam POUGETOUX**, co-responsable.

Mardi 15 juin 2021

- *Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP)* : **M. Christophe CASTELL**, directeur à la vie étudiante, **M. Olivier BLANCHARD**, chef du département des aides aux étudiants, **Mme Audrey DUBOST**, intérim du chef de département de la vie étudiante et de campus.

- *Université Lyon I* : **M. Pierre ROLLAND**, directeur général des services, **M. Djibrilla MOUNKAILA NOMA**, vice-président étudiant.

L'Union des grandes écoles indépendantes (UGEI), l'Université Grenoble Alpes (UGA) et le rectorat de la région académique Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) ont transmis une contribution écrite.