

Rapport à madame la ministre de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche

Le réseau CNOUS - CROUS : points forts, points faibles et évolution possible du modèle

N° 22-23 002B – avril 2023

*Inspection générale de l'éducation,
du sport et de la recherche*

La structuration du réseau CNOUS-CROUS : forces, faiblesses et évolutions possibles du modèle actuel

Avril 2023

Guillaume BORDRY
Olivier ENGEL
Annick GIRARDIN
Dominique KERVADEC
Philippe RAIMBAULT

*Inspecteurs généraux de l'éducation,
du sport et de la recherche*

SOMMAIRE

Synthèse	1
Liste des préconisations.....	4
Introduction.....	5
1. La structuration du réseau CNOUS - CROUS a permis la mise en œuvre d'un socle de services de vie étudiante.....	6
1.1. Pour les étudiants : un socle de services sociaux.....	6
1.1.1. <i>Une offre de services variée, fondée sur la participation des étudiants à la gouvernance, en régions et au national.....</i>	<i>7</i>
1.1.2. <i>Une gouvernance ouverte aux étudiants</i>	<i>8</i>
1.1.3. <i>Une identification par les étudiants précoce et facile</i>	<i>8</i>
1.1.4. <i>Une couverture étendue.....</i>	<i>9</i>
1.2. Pour les établissements d'enseignement supérieur : un partenaire sur des métiers spécialisés	11
1.3. Pour l'État : le moyen d'impulser et de coordonner des politiques sociales nationales en faveur des étudiants, et un outil en cas de crise	13
2. L'organisation du réseau des œuvres est fragilisée par les nouveaux défis de la vie étudiante ..	15
2.1. Le regard de l'étudiant : un déficit de simplicité et une disparité dans l'accompagnement... 15	15
2.1.1. <i>Le logement étudiant : des situations disparates selon les territoires et de réelles difficultés</i>	<i>15</i>
2.1.2. <i>La restauration : une offre limitée et mise sous tension par son modèle économique</i>	<i>16</i>
2.1.3. <i>L'accompagnement social : une coordination incertaine car trop dépendante des acteurs.....</i>	<i>17</i>
2.1.4. <i>Une participation à la gouvernance des CROUS en trompe l'œil : des instances qui laissent peu de place aux débats participatifs</i>	<i>17</i>
2.2. Le regard des établissements d'enseignement supérieur : des partenariats qui restent fragiles et très disparates.....	17
2.3. Par un défaut de stratégie et un exercice flottant de sa tutelle sur le réseau des œuvres, l'État fragilise sa politique de vie étudiante	19
2.3.1. <i>L'État a-t-il une politique de vie étudiante ?</i>	<i>19</i>
2.3.2. <i>Un faible pilotage du réseau des œuvres par l'État</i>	<i>21</i>
2.3.3. <i>Un pilotage des CROUS par le CNOUS limité.....</i>	<i>21</i>
3. Clarifier les missions et répartir les responsabilités des différents acteurs en matière de vie étudiante : un préalable à la réorganisation du CNOUS et des CROUS	23
3.1. La restauration, confiée au réseau des œuvres	24
3.2. Le logement : programmation, attribution, gestion, des objectifs distincts. Les rôles respectifs de l'État, des structures intercommunales et du réseau des œuvres	25
3.3. L'attribution et la gestion des bourses, confiées au réseau des œuvres.....	26

3.4.	L'accompagnement social et l'aide d'urgence : la nécessité d'un guichet unique partenarial	27
3.5.	La santé étudiante, confiée aux établissements d'enseignement supérieur.....	28
3.6.	La vie de campus, confiée aux établissements d'enseignement supérieur	28
4.	Installer un pilotage efficace des politiques de vie étudiante. Responsabiliser les établissements d'enseignement supérieur auprès de leurs étudiants, et s'appuyer sur une nouvelle organisation du réseau des œuvres	29
4.1.	Des aménagements de pratiques à cadre juridique constant	30
4.1.1.	<i>Responsabiliser les établissements d'enseignement supérieur sur l'expérience étudiante</i>	<i>30</i>
4.1.2.	<i>Élaborer et mettre en œuvre un contrat d'objectifs et de performance à vocation transformante avec le CNOUS</i>	<i>33</i>
4.1.3.	<i>Mener la nécessaire révision du modèle et du pilotage économiques.....</i>	<i>35</i>
4.2.	Un changement de cadre pour une meilleure efficacité du réseau des œuvres : le modèle de l'établissement public expérimental	36
	Conclusion	43
	Annexes	45

SYNTHÈSE

La ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a fait de la vie étudiante une priorité. La succession des crises traversées depuis 2020 a en effet mis au jour, dans un contexte de précarité étudiante de plus en plus marquée, l'importance de l'articulation entre les conditions de vie des étudiants et la réussite de leur parcours dans l'enseignement supérieur. Replacer l'étudiant au centre des politiques d'enseignement supérieur implique d'établir une continuité entre son orientation, son accueil, son cursus, ses activités péri-universitaires, son engagement sur le campus et hors du campus, son insertion professionnelle. C'est « l'expérience étudiante ».

Dans ce contexte, une mission a été inscrite au programme de travail annuel de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) pour analyser la structuration et le fonctionnement du réseau des œuvres universitaires, le Centre national des œuvres universitaires (CNOUS) et les centres régionaux (CROUS), en identifier les forces et les faiblesses et proposer des pistes d'évolution du modèle actuel. Cette mission a été confiée à Guillaume Bordry (pilote), Olivier Engel¹, Annick Girardin, Dominique Kervadec et Philippe Raimbault.

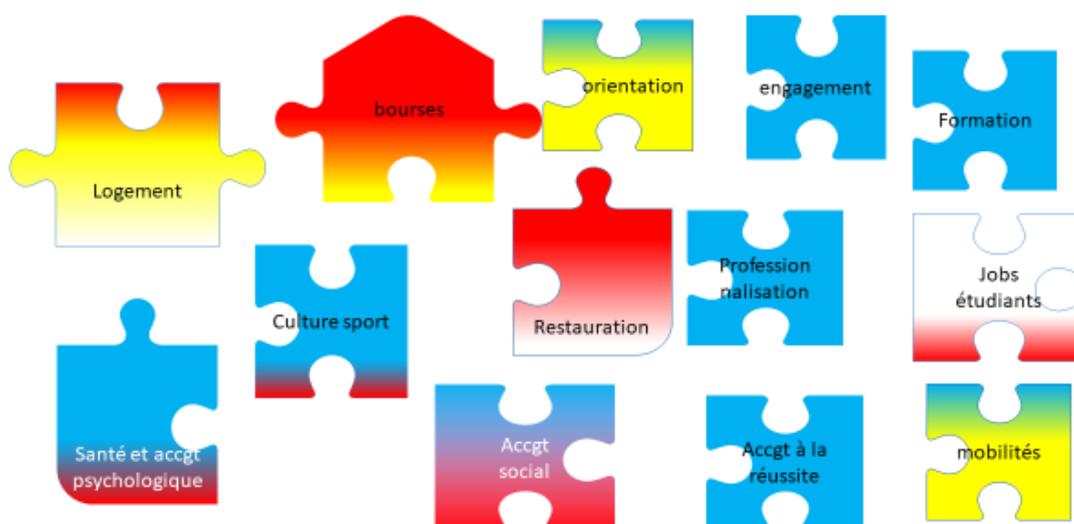
Du côté des points forts, la mission montre que les CROUS incarnent incontestablement la politique sociale de l'État à destination des étudiants. Ils proposent un socle de services (bourses, logements, restauration...) identifiés par les étudiants, et ils sont des partenaires naturels des établissements d'enseignement supérieur.

Du côté des points plus problématiques, la mission a constaté les difficultés de la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) à piloter le réseau des œuvres (absence de contrat d'objectifs et de performance depuis 2013) ainsi que la complexité pour le CNOUS, en dépit de réelles évolutions de fonctionnement, à piloter les 26 CROUS.

La mission a également remarqué, sur le terrain, des relations non réfléchies entre établissements d'enseignement supérieur et CROUS : zones blanches, recouvrements, articulation aléatoire et parfois faible, dépendante des individus et des problématiques propres à chacun des acteurs.

Pour la mission, la question de l'organisation du réseau des œuvres ne peut être traitée sans une analyse préalable du paysage présent et à venir de la vie étudiante dans les territoires : loin d'une approche intégrée de l'expérience étudiante, l'organisation actuelle subit la juxtaposition d'opérateurs divers fonctionnant en silo et répondant parfois à des logiques et à des contraintes différentes : cette organisation est préjudiciable, au premier chef, à l'étudiant.

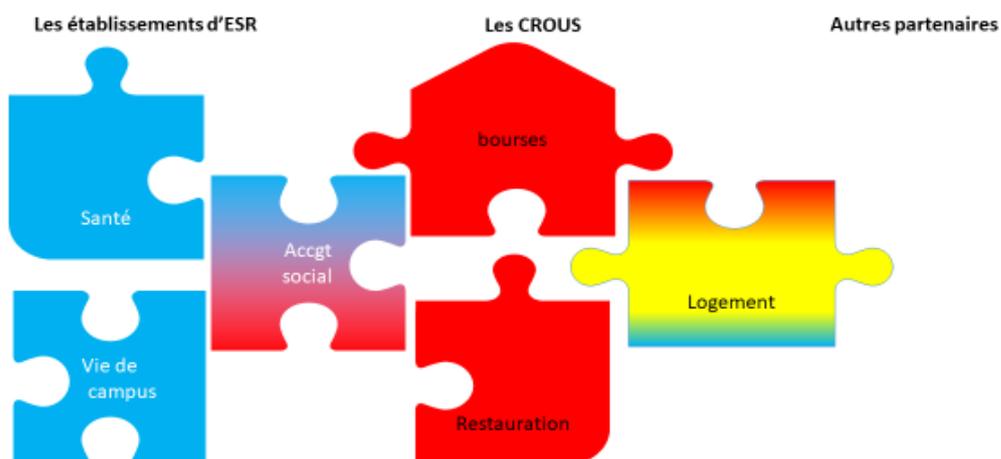
Aujourd'hui : une approche éclatée des éléments de l'expérience étudiante



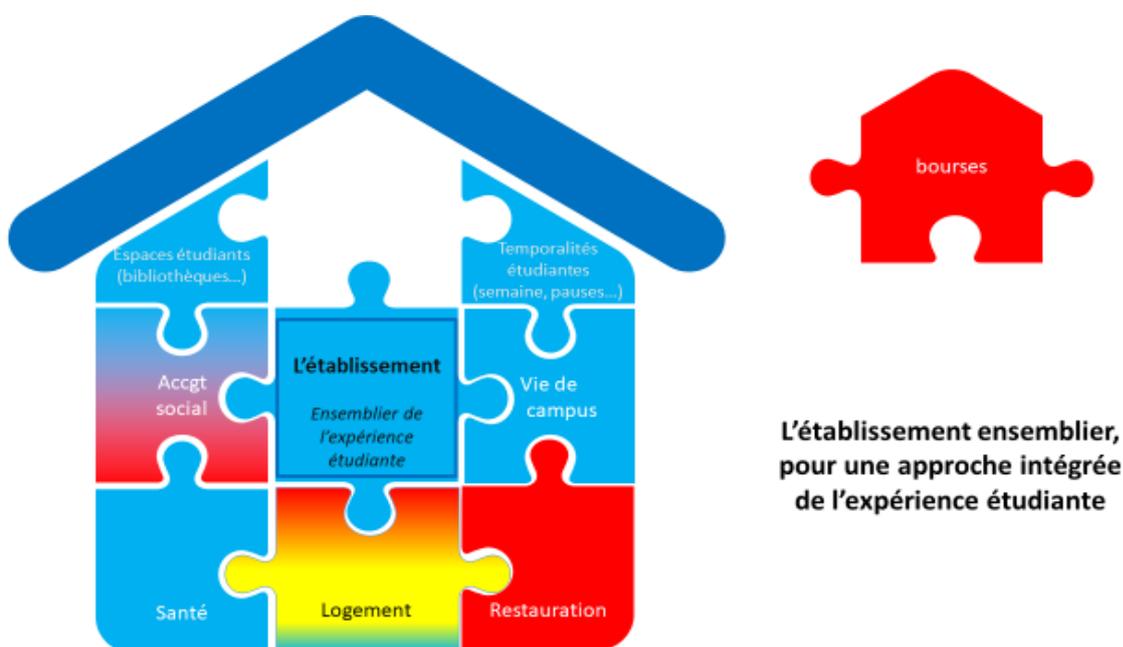
¹ Jusqu'au 1^{er} janvier 2023.

C'est pourquoi la mission préconise de sortir du « brouillard » des responsabilités multiples en définissant clairement des « lots » de vie étudiante (logement, restauration, aides sociales, vie étudiante et de campus, santé et bourses), chacun étant placé sous la responsabilité d'un opérateur chef de file. Par exemple, la restauration et les aides sociales reviennent aux CROUS, tandis que la vie étudiante et de campus est confiée aux établissements d'enseignement supérieur.

Demain : des chefs de file pour chacun des lots de la vie étudiante



Cette logique d'allotissement doit clarifier les responsabilités et permettre une meilleure prise en compte de l'ensemble des dimensions de l'expérience étudiante. D'où la nécessité de disposer d'un ensemblier, capable de composer pour l'étudiant un paysage cohérent d'expérience étudiante. Le seul acteur à même de tenir ce rôle est l'établissement d'enseignement supérieur, à qui il convient de confier cette responsabilité d'ensemblier, à son niveau et pour ses étudiants. L'ensemblier a vocation à construire une vision globale et consolidée de l'expérience étudiante, et fait part de ses besoins aux divers chefs de file, qu'il est légitime à solliciter et à réunir. Les contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) sont une occasion d'engager cette dynamique de dialogue et d'action. Dans les paysages universitaires complexes avec des universités, des écoles et autres lieux de formation, il est proposé que le recteur intervienne autant que nécessaire comme régulateur, associant autour d'une même table les différents ensemblers et chefs de file, dont bien sûr le CROUS.



Pour ce qui concerne le réseau des œuvres, la mission le considère aujourd'hui comme indispensable dans l'écosystème étudiant. Mais son organisation doit nécessairement se transformer pour mieux correspondre à l'émergence de la notion d'expérience étudiante et aux attentes nouvelles des étudiants. L'élaboration d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) entre le ministère et le CNOUS, en fournit l'occasion. Il conviendra également de revoir le modèle économique du réseau et de consolider le financement de son activité de restauration. Le modèle actuel n'est pas tenable, qui consiste à équilibrer par l'activité de logement une activité de restauration par nature déficitaire et insuffisamment financée : et donc de compenser, par les bénéfices engrangés sur une activité visant prioritairement les étudiants les plus défavorisés, le déficit d'une activité visant tous les étudiants, y compris les plus favorisés.

La structuration proposée par la mission est inspirée de l'établissement public expérimental (EPE) et des principes d'organisation des caisses d'allocations familiales (CAF) et des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF). Il s'agit de mettre un terme à l'identité du statut juridique du CNOUS et des CROUS (établissement public administratif) afin de doter par voie législative le CNOUS d'une forme juridique nouvelle qui lui confère de façon explicite le rôle de tête de réseau dotée de pouvoirs renforcés. Dans ce schéma, les CROUS deviennent des établissements composantes pouvant conserver leur personnalité juridique. Cette réorganisation est de nature à améliorer le pilotage et l'animation du réseau des œuvres, à encourager son évolution matricielle avec une répartition territoriale des compétences au service de l'ensemble. Elle garantit également une présence effective sur les territoires, où se jouent les partenariats, et, avant toute chose, où se trouvent les étudiants, associés à la gouvernance du réseau.

Liste des préconisations

Préconisation 1 : Clarifier le rôle des acteurs en matière de vie étudiante, en désignant un chef de file pour chaque élément constitutif de cette vie étudiante.

Préconisation 1.1 : Confier au réseau des œuvres la responsabilité de chef de file pour la restauration étudiante.

Préconisation 1.2 : Établir la distinction entre les opérations de programmation, d'attribution, de gestion des logements étudiants :

- avec l'État, les structures intercommunales sont chefs de file pour la programmation du logement étudiant ;
- le réseau des œuvres est chef de file pour l'attribution de logements étudiants dans le parc social. Cette préconisation s'accompagne d'une nécessaire réflexion sur les critères d'attribution, en lien avec les missions en cours confiées par la ministre sur la réforme des bourses et le logement étudiant.

Préconisation 1.3 : Confier la responsabilité de chef de file au réseau des œuvres pour l'attribution et la gestion des bourses sur critères sociaux de l'ensemble des étudiants.

Préconisation 1.4 : Imposer aux établissements universitaires et aux CROUS la mise en place progressive d'un guichet à gestion unique pour les aides sociales d'urgence, fondé sur la coordination de leurs services sociaux respectifs dans un cadre conventionnel.

Préconisation 1.5 : Veiller à la mise en œuvre des conventions prévues par le décret service de santé étudiant pour tous les établissements et tous les étudiants et installer les établissements universitaires comme chefs de file pour la santé étudiante.

Préconisation 1.6 : Confier aux établissements d'enseignement supérieur la responsabilité de chefs de file pour la vie de campus.

Préconisation 2 : Reconnaître le rôle de coordination en matière d'expérience étudiante des établissements d'enseignement supérieur, évalué par le HCÉRES.

Préconisation 3 : Organiser la régulation territoriale des différents acteurs de la vie étudiante autour du recteur, et limiter l'enchevêtrement des schémas portant sur la vie étudiante en conservant la stratégie région et la stratégie établissement.

Préconisation 4 : Mettre en œuvre un contrat d'objectifs et de performance entre le MESR et le CNOUS.

Préconisation 5 : Mettre en place, au sein du CNOUS, un service dédié à l'organisation et au pilotage des CROUS, reposant sur une organisation matricielle des expertises et compétences.

Préconisation 6 : Revoir le modèle économique global des CROUS et consolider le financement de la restauration.

Préconisation 7 : Réorganiser le réseau des œuvres selon un modèle *ad hoc*, inspiré de l'établissement public expérimental : il met un terme à l'homologie structurelle entre CNOUS et CROUS source de rigidité, renforce les capacités de pilotage financier et de ressources humaines, améliore les systèmes d'information, développe les outils de contrôle du CNOUS, et conforte les CROUS dans leur rôle d'acteur territorial de la vie étudiante.

Introduction

Par la création du réseau des œuvres universitaires et scolaires, en 1955, la France a fait le choix d'un modèle original, avec peu d'équivalents dans le monde, la plupart des autres pays ayant développé les services d'accompagnement des étudiants dans le cadre d'une offre globale proposée par les universités. L'État identifie une population particulière aux besoins spécifiques et bénéficiant de dispositifs *ad hoc*, par rapport à la société dans son ensemble, et à la jeunesse en particulier. Pourtant, cette caractérisation, concrétisée par la mise en place d'opérateurs dédiés, n'a pas toujours été la garantie d'une attention systématique aux questions de vie étudiante.

Ainsi, la crise sanitaire du Covid-19, fréquemment invoquée comme un moment clé interrogeant les politiques publiques, a mis au jour, avec de forts échos médiatiques, des conditions de vie des étudiants dégradées et une précarité étudiante jusqu'alors sous-estimée. Dans ce contexte, le réseau des œuvres universitaires – constitué du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) et, aujourd'hui, de vingt-six centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) – s'est trouvé en première ligne du fait de ses missions et du rôle central que lui accorde l'État². Le réseau propose en effet des bourses, un accompagnement social et un logement à certains étudiants ; il est également opérateur de restauration. À cet égard, et malgré une mobilisation de ses personnels, il n'a pas toujours échappé aux critiques, soit sur le manque de moyens disponibles, soit sur un défaut d'accessibilité des dispositifs, qui empêchent de répondre de manière efficace aux besoins.

Au-delà de cette médiatisation, c'est l'ensemble du paysage de la vie étudiante que la crise sanitaire a fait évoluer. Celle-ci est considérée comme un facteur clé de la réussite des études. De nombreuses collectivités territoriales, à différents échelons, se sont également mobilisées en soutien aux étudiants en difficultés, ce qui a accéléré l'appropriation de cette dimension, aujourd'hui plus largement perçue comme un facteur d'attractivité pour une ville, une métropole, un département ou une région. Le schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation 2023-2028 de la région PACA consacre ainsi une attention particulière au bien être étudiant, dans le cadre de son premier axe, visant à « *améliorer la réussite des étudiants* »³.

Cette évolution majeure du contexte, couplée à l'instauration en 2018 de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC), justifie pleinement de revenir sur un sujet déjà largement étudié par l'inspection générale, par d'autres corps de contrôle et dans différents rapports de missions parlementaires⁴, en se focalisant ici sur l'organisation du réseau des œuvres, afin d'analyser ses forces et faiblesses et de déterminer si des propositions peuvent être formulées pour son évolution. En effet, les difficultés fréquentes liées au logement, le poids de ce dernier dans le budget étudiant, les importants besoins identifiés durant la pandémie en termes de restauration et d'aide alimentaire, d'accompagnement psychologique et social posent nécessairement des questions sur les modalités d'organisation des services offerts aux étudiants. En outre, l'importance croissante, dans un environnement universitaire de plus en plus concurrentiel, des conditions de vie étudiante dans le choix de l'orientation post-bac⁵ et dans la mobilité des étudiants, notamment au niveau master, renforce la nécessité de l'analyse.

Avant d'aborder la question de l'organisation du réseau, la mission estime nécessaire d'entreprendre une clarification du paysage global de la vie étudiante. Elle a choisi d'adopter autant que possible le regard de l'étudiant, au centre de la mission de service public du réseau, pour mesurer l'efficacité et l'efficacité des

² Selon l'article L. 822-1 du code de l'éducation, « *Le réseau des œuvres universitaires contribue à assurer aux étudiants une qualité d'accueil et de vie propice à la réussite de leur parcours de formation. Il assure une mission d'aide sociale et de lutte contre le harcèlement dans le cadre universitaire et concourt à l'information et à l'éducation des étudiants en matière de santé. Il favorise leur mobilité* ».

³ Les priorités du SRESRI en PACA, <https://www.aefinfo.fr/depeche/685405-reussite-etudiante-impact-de-la-recherche-dialogue-science-societe-les-priorites-du-sresri-2023-2028-en-paca>

⁴ Monique Ronzeau, Perrine Barré, Pierre Hanoteaux (novembre 2013). La vie étudiante, tome 1 (rapport IGAENR n° 2013-094 - IGF n° 2013-M-007-02). Éric Dutil, Jean Narvaez, Hervé Combaz (juin 2019). Évaluation du réseau des œuvres universitaires (rapport IGAENR n° 2019-044 - IGF n° 2019-M-002-07) ; Cour des Comptes. Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable (rapport annuel 2015). Sénat (2021). Mission d'information sur les conditions de la vie étudiante en France : Accompagnement des étudiants : une priorité et un enjeu d'avenir pour L'État et les collectivités.

⁵ Le Monde (16 janvier 2023). [Parcoursup : dans les lycées ruraux, « partir loin, ce n'est pas pour tout le monde »](#)

prestations mises en œuvre pour répondre à ses besoins et attentes. Cette approche englobe le cheminement progressif de l'étudiant et l'intégralité de l'expérience étudiante : depuis le choix d'orientation, l'établissement du dossier social, l'installation éventuelle dans une ville d'études et l'accueil dans l'établissement, jusqu'à l'insertion et l'implication comme *alumni*, en passant par ses conditions de vie quotidiennes, son engagement sur le campus, son financement par un travail étudiant, son recours éventuel à des aides d'urgence.

Quels sont, dans ce cheminement progressif, pas nécessairement linéaire, les attentes et les besoins des étudiants ? Quels interlocuteurs sont les mieux placés, d'abord, pour que l'étudiant les saisisse (proximité, connaissance), et, ensuite, pour lui apporter des réponses ? Les sujets concrets sont nombreux : le logement, la restauration, les bourses et l'accompagnement social qui constituent le cœur de l'action du réseau des œuvres ; mais également le transport, la culture, la santé, le sport, l'engagement (associatif notamment) ou l'accès à l'emploi, qui relèvent aujourd'hui de l'action d'un grand nombre d'autres acteurs.

Au regard de la complexité des questions posées, des acteurs en présence, de l'enchevêtrement des compétences et de l'hétérogénéité des réponses, il est évident qu'un « grand soir » consistant à confier à un opérateur unique l'ensemble de la vie étudiante n'est pas envisageable (et ne constitue sans doute pas la solution). En revanche, adopter le point de vue de l'étudiant permet de jauger de l'efficacité des actions conduites à travers un quadruple impératif : « égalité - simplicité - proximité - qualité » : égalité d'accès à la prestation, simplicité maximale des procédures, proximité de l'étudiant et qualité des prestations.

Cette approche analytique est choisie pour mesurer et évaluer la pertinence des organisations, structurations ou coalitions d'acteurs existantes au plan national, comme au plan local – et en premier lieu du CNOUS et des CROUS – pour chacun des « éléments » ou « lots » qui composent la vie étudiante. Elle permet de proposer des pistes d'évolution, pour que le modèle institutionnel et le pilotage des politiques publiques découlent de l'efficacité escomptée au bénéfice des étudiants.

Ainsi, la mission opère une analyse de la structuration actuelle du réseau des œuvres, permettant d'en identifier les points forts et les faiblesses. Elle propose ensuite une répartition des compétences et responsabilités sur les différentes dimensions de la vie étudiante, pour une meilleure coordination de l'action des divers acteurs impliqués. Enfin, elle formule des propositions d'évolutions institutionnelles du réseau CNOUS-CROUS, pour une amélioration des services au bénéfice des étudiants.

1. La structuration du réseau CNOUS - CROUS a permis la mise en œuvre d'un socle de services de vie étudiante

L'actuelle structuration du réseau des œuvres repose sur une homologie juridique entre un CNOUS, établissement public administratif, et des CROUS qui disposent du même statut, alors même que le premier « conduit, anime et coordonne le réseau des œuvres universitaires en vue d'assurer la cohésion de celui-ci. Il assure la meilleure répartition des moyens matériels, budgétaires et humains en veillant à l'efficacité de leur emploi. Il est placé sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur »⁶.

L'homologie statutaire de ces EPA surprend. Elle ne garantit aucunement que le CNOUS bénéficie des leviers de pilotage nécessaires à l'exercice de ses missions de coordination. Ce constat a d'ores et déjà conduit à des ajustements, opérés par le décret n° 2016-1042 du 29 juillet 2016, qui renforce le rôle du CNOUS vis-à-vis des CROUS. Néanmoins, et malgré une animation volontariste du réseau par le CNOUS, cette même identité juridique des établissements présente en soi des limites.

1.1. Pour les étudiants : un socle de services sociaux

Il ne s'agit pas ici de faire un bilan global de l'action du réseau des œuvres mais de démontrer, pour un certain nombre d'aspects, sa pertinence et sa plus-value, d'après ses bénéficiaires, ses partenaires et sa tutelle : les étudiants, les établissements d'enseignement supérieur et l'État, dans le contexte d'après crise Covid-19.

⁶ Article R. 822-3 du code de l'éducation.

1.1.1. Une offre de services variée, fondée sur la participation des étudiants à la gouvernance, en régions et au national

La structuration en établissements publics du réseau des CROUS reste peu connue de la plupart des étudiants interrogés par la mission. Le CNOUS lui n'est presque jamais évoqué. Dans les échanges avec la mission, le constat a été fait qu'aux yeux des étudiants qui ne sont pas nécessairement investis dans la vie institutionnelle, les CROUS ne sont pas nécessairement perçus comme des organismes à part entière mais plutôt comme un service de l'établissement dans lequel ils sont inscrits, à l'égal de la scolarité, ou de la direction de la vie universitaire, à l'exception notable de certaines grandes villes, où, grâce à leur implantation, certaines infrastructures du CROUS, notamment les restaurants universitaires, transcendent les distinctions entre établissements et accueillent des étudiants de différents horizons : c'est le cas des restaurants universitaires parisiens, par exemple, bien identifiés comme émanant d'une entité à part. Au demeurant, les étudiants boursiers, logés ou siégeant au conseil d'administration (CA) des CROUS indiquent que cette organisation présente plusieurs qualités et intérêts.

Étudiants bénéficiaires potentiels des CROUS et éléments de l'activité du réseau

	Public	Privé	Total
Étudiants en universités	1 657 000	-	1 657 000
Étudiants en formations d'ingénieurs hors université	85 000	60 000	145 000
Étudiants en STS et assimilés (formation initiale)	177 000	75 000	252 000
Étudiants en STS et assimilés (apprentis)	35 000	122 000	157 000
Étudiants en CPGE	70 000	13 000	83 000
Étudiants en écoles de commerce, gestion, compta	1 000	238 000	239 000
Étudiants dans d'autres cursus	207 000	229 000	436 000
Total du nombre d'étudiants	2 232 000	737 000	2 969 000
Étudiants boursiers (BCS)			728 000
Nombre d'étudiants boursiers logés			80 000
Nombre total d'étudiants logés			157 293
Nombre de structures de restauration			1 000
Nombre de places assises en restauration			182 000
Nombre de structures ouvertes le soir et le w-e			119
Nombre de structures de restauration agréés			171
Nombre d'étudiants ne bénéficiant pas d'un accès à une structure de restauration			174 000
Nombre total de repas à tarif social servis en 2022			35 051 407
Dont repas à 1 €			18 696 026
Dont repas à 3,30 €			16 355 381
Montant total des aides ponctuelles pour 21/22			29 000 000
Nombre total d'étudiants bénéficiaires d'aides			71 000

Sources : Enquête SISE (MESR / SIES), rapport d'activité CNOUS 2021, CROUS

1.1.2. Une gouvernance ouverte aux étudiants

Le site internet du CNOUS rappelle que l'histoire du réseau, son émergence progressive et sa mise en place officielle en 1955 émanent « *de l'engagement étudiant* » et « *de l'initiative d'étudiants* »⁷.

Telle qu'elle est aujourd'hui conçue, la structuration du réseau accorde une place importante aux représentants des usagers : le conseil d'administration (CA) du CNOUS compte 8 étudiants sur 29 membres (c'est-à-dire autant que la représentation de l'État), tandis que les CA de chaque CROUS rassemblent 7 élus étudiants sur 24 administrateurs (avec un siège de plus que ceux des représentants de l'État, c'est le collège le plus important). Chacun de ces conseils élit un vice-président étudiant (VPE), appelé à remplacer le président en cas de besoin.⁸

Avec ce volume d'élus, et le statut de VPE, les étudiants peuvent participer activement à la gouvernance. Ils sont régulièrement associés par les équipes des différents EPA, à travers des pré-CA dédiés, mais également des groupes de travail ou des comités de direction. Charge est parfois donnée au VPE de transmettre les informations aux autres élus étudiants et d'en animer le travail. Le rôle et l'investissement attendus d'un étudiant élu ne sont donc pas anodins. Les élus font justement l'objet d'une formation *ad hoc* au début de leur mandat et sont réunis chaque année par le CNOUS. Les organisations représentatives étudiantes, dans ce processus d'accompagnement des élus, se répartissent une subvention du ministère, à hauteur d'1,5 M€ annuels. De plus, les étudiants interrogés indiquent exercer le rôle d'élus de terrain, représentant une communauté et des individus, pouvant tenir un rôle d'alerte et remonter aux conseils d'administration et aux directions générales des CROUS des préoccupations étudiantes, des sollicitations sur différentes situations individuelles problématiques, des cas de détresse étudiante. Les CA constituent aussi, indéniablement, des tribunes syndicales, pouvant fonctionner en caisse de résonance.

Le CA du CNOUS joue également le rôle de tribune nationale importante pour les organisations représentatives étudiantes (ORE), particulièrement dans les déclarations liminaires lors des séances. En octobre 2022 par exemple, la fédération des associations générales étudiantes (FAGE) fait adopter une motion sur « *l'état d'urgence climatique : l'ultime mandat pour sauver l'avenir* » en écho à un certain nombre d'autres instances et assemblées où un texte sensiblement identique avait été adopté. L'organisation en réseau offre aussi un relai et une amplification possibles grâce aux différents CA des CROUS. L'attachement à l'opérateur national est ainsi régulièrement rappelé par les ORE⁹.

1.1.3. Une identification par les étudiants précoce et facile

L'un des points forts de la structuration en réseau national, du point de vue de l'étudiant, se matérialise par une présence simple, évidente et précoce au moment de la constitution du dossier de candidature et de la formulation des vœux du lycéen, sur la plateforme Parcoursup.

⁷ [Plus d'un demi-siècle d'histoire au service des étudiants - Site du réseau des CROUS \(lescrous.fr\)](https://www.lescrous.fr)

⁸ Pour le réseau, cela correspond donc à 190 étudiants élus pour deux ans. Pour rappel, le CNESER compte 11 représentants sur 60 élus et 100 membres ; à titre de comparaison, le CA de Sorbonne Université rassemble 12 étudiants sur 43 administrateurs ; et pour la CFVU du même établissement, consacré à la formation et à la vie étudiante, ce sont 16 étudiants sur 40 membres.

⁹ Il figure ainsi dans plusieurs documents de propositions faites au moment de l'élection présidentielle : la FAGE titre par exemple une rubrique « le CROUS, opérateur central de la vie étudiante » appelant à en « *améliorer le financement* » et à « *conserver l'autonomie des CROUS et leur rattachement au réseau national afin d'accompagner le mieux possible les étudiants de façon égalitaire* ». L'Alternative utilise également les termes de « *chef de file de la vie étudiante* », considérant que ce rôle qui doit être confié aux CROUS.

Capture d'écran du site Parcoursup

Commencer la constitution de votre dossier

Pour vous inscrire vous devez disposer de :

- Votre INE (Identifiant National Elève), pour plus d'informations : ●
- Une adresse électronique couramment consultée.

A noter : Si vous étiez inscrit sur Parcoursup en 2022, n'utilisez pas les identifiants fournis l'année dernière. Créez un nouveau dossier en utilisant le même INE et si possible la même adresse mail que l'année dernière, vous pouvez ainsi récupérer les éléments de votre dossier.

[Je commence mon inscription](#)

[J'ai déjà un dossier Parcoursup](#)

Des questions sur Parcoursup ?

La procédure est décrite dans la page "FAQ" du site qu'il vous est conseillé de lire attentivement et que nous vous invitons à consulter régulièrement. La rubrique "FAQ" (en haut de votre écran) est accessible à tout moment pour répondre à toutes vos questions. Si vous souhaitez échanger avec un conseiller Parcoursup (question technique ou sur votre dossier) vous pouvez utiliser "Contact". Pour toutes questions sur le fonctionnement de la procédure ou pour des informations sur l'orientation, vous pouvez [appeler le numéro vert](#). Des numéros spécifiques sont prévus pour l'outre-mer.

les Crous

Votre dossier Parcoursup sera transmis automatiquement au CROUS

Pour ne pas multiplier les saisies inutilement, les informations de votre dossier Parcoursup seront transmises au CROUS pour la création de votre dossier sur messervices.etudiant.gouv.fr.

Ce dossier vous permettra de déposer votre éventuelle demande de bourse, de logement et de payer la Contribution de Vie Étudiante et de Campus (CVEC). Vous recevrez prochainement un message du CROUS vous indiquant la démarche à suivre.

10

Le rappel régulier des CROUS, des sites [etudiant.gouv.fr](https://www.etudiant.gouv.fr) et messervices.etudiant.gouv.fr, sur lesquels le futur étudiant peut se connecter dès le 15 mars, témoigne de l'intérêt d'un affichage coordonné au niveau national pour lui permettre de constituer son dossier social étudiant en vue de l'obtention d'une bourse sur critères sociaux, dispositif qui est, pour une bonne part, indépendant du lieu et du type de formation. C'est une intégration efficace des CROUS au « guichet unique Parcoursup », qui permet une facilitation des démarches¹¹. C'est également, de la part du réseau des œuvres, un habile mode de communication de la « marque » CROUS.

Sans que le futur étudiant ait à connaître la structuration précise du réseau, l'organisation actuelle facilite cet affichage centralisé de l'offre de services, au moment de l'orientation.

1.1.4. Une couverture étendue

Le décret de 2016 rappelle que l'intervention des CROUS s'opère « dans les domaines, notamment, de l'accompagnement social des études et de leur financement, de la restauration, du logement, de la santé, de la mobilité, de l'action culturelle, des pratiques sportives et du soutien aux initiatives des étudiants ».

Accompagnement social des études et financement : en plus de la connexion évoquée avec Parcoursup au moment des candidatures et de l'unicité du dossier social étudiant, facilitatrices pour les étudiants, les auditions ont fait part de retours d'expériences positives sur un système de gestion des bourses rodé. La mission constate un nombre limité de dysfonctionnements, sans que l'étudiant ait à connaître, en amont de son inscription en établissement, les rôles respectifs joués par le service à compétence nationale (SCN) Parcoursup, la sous-direction de la vie étudiante côté MESR, les CROUS eux-mêmes (1 185 922 dossiers saisis en 2022¹²), les rectorats dans la mise en paiement. Les CROUS gèrent également les dossiers des ministères de la culture et de l'agriculture (entre et 11 000 et 12 000 dossiers pour chaque ministère). La qualité du service rendu transparaît dans la proposition formulée notamment par la FAGE pour l'élection présidentielle, d'une reprise globale de la gestion des bourses des formations publiques par les CROUS, y compris pour les filières sanitaires et sociales aujourd'hui gérées par les régions. Le dispositif est déjà à l'œuvre en Normandie, où le CROUS a conventionné avec la région en 2010 pour la gestion des bourses de ses formations sanitaires et sociales¹³, devant cependant passer par l'intermédiaire de la réponse à un marché public.

La ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a chargé le délégué ministériel à la vie étudiante d'élaborer des propositions à court et moyen termes sur ce volet particulier, que la mission ne détaillera donc pas. Elle a néanmoins pu constater que l'organisation actuelle est reconnue pour sa gestion par la plupart

¹⁰ [Candidat Parcoursup - Première Visite](#) : page « je m'inscris sur Parcoursup ».

¹¹ Sur ce point, la mission propose en annexe 2 qu'à la fois Parcoursup, dans son rôle de mise à disposition d'outils, et les CROUS, par une meilleure organisation, puissent répondre aux attentes des étudiants ultramarins.

¹² Source : CNOUS (comptage DSE 2022).

¹³ Ce modèle ne semble pas être retenu par les autres régions à ce jour.

des interlocuteurs rencontrés, notamment pour son adaptation aux besoins exprimés par les étudiants, les dates du processus et les délais de paiement. Différentes remarques sur la non-gestion des recours par l'administration, sur l'absence d'une véritable cartographie des boursiers, sur l'obligation de renouveler chaque année les pièces du dossier y compris sur les éléments non variables (orphelin, parents divorcés...), sur le contrôle de l'assiduité ou encore sur l'éparpillement peu efficient du traitement des dossiers dans les différentes implantations territoriales des CROUS, méritent cependant d'être traitées.

Restauration : le réseau compte 954 points de vente (essentiellement des restaurants universitaires ou des cafétérias) sur l'ensemble du territoire. En plus du ticket repas à 3,30 €, le tarif minoré à 1 € est aujourd'hui proposé aux étudiants boursiers et à des étudiants précaires¹⁴, après avoir été proposé à l'ensemble des étudiants pendant quelques mois lors de la crise Covid-19.

Durant la crise sanitaire, c'est l'organisation même du réseau des œuvres qui a permis de mettre en œuvre, sur l'ensemble de ses points de vente et dans des délais très courts, l'offre d'urgence à 1 €. Dans la période actuelle marquée par la hausse du prix des matières premières et de l'énergie, l'organisation du réseau permet également, par l'intermédiaire d'une centrale d'achat, de maintenir une offre sociale qualitative. Elle encourage sur le plan de la qualité, une mise en conformité avec un certain nombre de standards : lois EGAlim¹⁵, labels biologiques, « bleu blanc cœur », etc.

Le réseau mène chaque année des enquêtes de satisfaction de grande envergure, avec, en 2021, environ 50 000 répondants¹⁶. Parmi eux, 75 % recommanderaient le CROUS, d'abord pour ses tarifs (62 %), mais également pour sa proximité du lieu d'étude (49 %). Le temps d'attente dans les structures de restauration est la critique la plus régulièrement formulée.

Hébergement : Fin novembre 2022, le parc global comprenait 173 170 logements dont 169 841 étaient réellement disponibles (compte tenu des rénovations en cours ou des résidences fermées¹⁷) et 157 293 réellement occupés. Ce parc, constitué de longue date, fait du réseau un opérateur historique.

Le parc est marqué par de fortes disparités, absolument non corrélées au volume d'étudiants des académies : 11 000 places pour le CROUS d'Aix Marseille, 9 000 pour Versailles, 8 000 pour Paris, 5 500 pour Créteil, 5 000 pour Strasbourg. Le taux d'occupation est élevé (98 % pour le CROUS de Rennes, le plus bas étant 82 % pour Limoges, ces chiffres étant à relier à la difficulté plus ou moins grande des étudiants à se loger, au volume de décohabitants, ou encore aux particularités constitutives du parc immobilier¹⁸).

Le réseau a réorganisé ses procédures pour mieux les accorder avec le calendrier Parcoursup et réagir à un manque d'attractivité constaté pour améliorer le taux de réalisation¹⁹ :

Évolution du taux de réservation effectif de logements de 2018 à 2021

	Étudiants ayant formulé au moins 1 vœu	Étudiants ayant reçu au moins 1 proposition	Étudiant ayant réservé	Taux de réalisation
2018	250 000	76 200	27 500	36 %
2019	220 000	81 500	33 000	40 %
2020	170 000	62 000	28 500	46 %
2021	130 000	59 000	32 500	55 %

Source : CNOUS

¹⁴ Les étudiants non boursiers en situation de précarité peuvent prendre rendez-vous auprès d'un assistant social en CROUS pour un examen de leur situation, qui peut leur permettre de bénéficier du repas à 1 €.

¹⁵ Lois issues des États généraux de l'alimentation (EGAlim) des 30 octobre 2018 et 18 octobre 2021 : [Tout comprendre de la loi EGAlim 2 | Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire](#)

¹⁶ 900 000 enquêtes sont adressées (source : CNOUS).

¹⁷ Source : CNOUS

¹⁸ À Aix Marseille, le taux d'occupation global est de 93 %, mais avec de fortes disparités entre les 10 000 studios, occupés à 94,1 %, et les 116 appartements « 4+ », d'une surface de 85 m² environ, occupés à 63 %.

¹⁹ Source : CNOUS.

Les CROUS logent donc un peu moins de 6 % de la population étudiante totale ; les boursiers représentent 51,1 % des étudiants logés, répartis comme suit selon leur échelon²⁰ :

Pourcentage de boursiers logés dans les CROUS selon l'échelon

Échelon de bourse	BCS ²¹ Obis	BCS 01	BCS 02	BCS 03	BCS 04	BCS 05	BCS 06	BCS 07	% boursiers logés
Part dans le total des étudiants logés	9 %	5,5 %	3,4 %	4 %	4,3 %	8,7 %	8,8 %	7,2 %	51,1 %

Source : CNOUS

Par ailleurs :

- le réseau loge environ 4 000 étudiants ultra-marins en métropole²² (sur environ 10 000 demandes formulées) ;
- les étudiants internationaux représentent près de 25 % des étudiants logés, pour une part dans le cadre d'un accord établi entre le CNOUS et Campus France.

Le volume total de chambres est faible au regard de la demande, notamment dans les régions en tension ; le réseau complète son offre avec la plateforme Lokaviz²³, et en renvoyant vers le dispositif Visale²⁴ pour réduire le coût lié au dépôt de garantie.

1.2. Pour les établissements d'enseignement supérieur : un partenaire sur des métiers spécialisés

Si des établissements d'enseignement supérieur ont aujourd'hui fait de la vie étudiante un axe de leur développement, cette thématique n'est pas, pour tous, une préoccupation ancienne, hormis les cas particuliers des établissements qui logent une partie importante de leurs étudiants (notamment certains instituts nationaux des sciences appliquées (INSA) : voir encadré infra), et les cas plus singuliers encore des établissements où les étudiants sont logés et rémunérés (les écoles normales supérieures, l'école polytechnique...).

Pour le plus grand nombre des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), l'existence d'un opérateur dédié à la vie étudiante, est le moyen de consacrer les ressources humaines à la formation et à la recherche, et de ne pas investir certains des aspects de la vie étudiante. Nombre d'établissements entendent ainsi faire part des « *bonnes relations* » qu'ils entretiennent avec un CROUS qui s'acquitte avec compétence et professionnalisme de missions qui viennent en support de celles des universités et des écoles. Les établissements reconnaissent ainsi le rôle central des CROUS pour la restauration, le logement social et la gestion des bourses²⁵ : ils y renvoient leurs étudiants.

La mission constate une sorte de répartition entendue des tâches entre les opérateurs, les CROUS regroupant des métiers dont la spécificité est très éloignée de ceux de l'université, avec une expertise dont elle ne dispose pas et qu'elle n'est pas nécessairement désireuse ou en mesure de reprendre. C'est un constat partagé par la Cour des comptes dans son rapport *Universités et territoires* : « *la présence des CROUS n'invite pas les universités à se saisir de ce sujet historiquement délégué à un acteur spécialisé* »²⁶.

²⁰ Source : CNOUS.

²¹ Bourse sur critères sociaux.

²² Source : DIECVI (Délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer). Voir l'annexe 3 sur la situation des étudiants ultramarins.

²³ À la date de consultation (23 février), 683 logements dans 247 villes, dont 30 à Paris (pour cette dernière ville, loyers allant de 550 euros pour une chambre chez un particulier à 750 euros pour un studio). <https://www.lokaviz.fr/>

²⁴ La garantie VISALE (Visa pour le logement et l'emploi) est un dispositif gouvernemental proposé par Action Logement et mis en place en 2016. Elle prend la forme d'une caution gratuite de 36 mensualités pour faire face aux éventuels impayés des locataires : www.visale.fr

²⁵ Entretien, notamment, avec le réseau des VP vie étudiante et de campus (VECU).

²⁶ Cour des comptes (2023). Rapport Universités et territoires, p. 59

La position d'une majorité d'établissements reste donc celle formulée par la conférence des présidents d'université (CPU) en 2015 : « *au vu de la pluralité d'objectifs et de missions confiés aux établissements d'enseignement supérieur, la CPU se félicite qu'ils puissent disposer, à leurs côtés, d'un opérateur doté de compétences spécialisées. La question n'est pas de savoir si les CROUS doivent intégrer les universités mais comment les relations entre les deux peuvent être optimisées* »²⁷. Aujourd'hui encore, pour la Cour des comptes, le réseau des œuvres est « *localement, un partenaire privilégié pour la mise en œuvre de la politique de vie étudiante des universités* », avec un critère déterminant qui est, en plus des moyens, « *l'intensité de ses collaborations avec les établissements d'enseignement supérieur* »²⁸, qui sont effectivement, variables.

La mission a pu constater une logique partenariale effective sur un certain nombre de sites ; c'est particulièrement le cas lorsque la proximité géographique (CROUS de Corse et université de Corse) ou une concordance de périmètre géographique entre établissements (CROUS Nancy-Metz et université de Lorraine) facilite les interactions. Exemple d'un appariement réussi, le CROUS de Poitiers est partie prenante de la coordination territoriale²⁹.

Dans l'organisation actuelle, le développement et l'approfondissement de ces liens locaux avec les établissements sont permis par la liberté de manœuvre laissée aux différents CROUS. Ces derniers occupent ainsi un rôle important pour de petits établissements à qui ils offrent différents services qu'ils ne pourraient seuls mettre en place : à Lyon, l'École d'architecture a ainsi salué l'accueil de ses étudiants par les assistants sociaux du CROUS. En revanche, pour certaines écoles membres de la Conférence des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI) ou de la Conférence des grandes écoles (CGE), le CROUS sera un interlocuteur parmi d'autres et parfois distant. En outre, si certains établissements s'intéressent à la question du logement, leur perspective n'est pas nécessairement sociale, s'orientant vers l'accueil d'étudiants étrangers pour améliorer leur attractivité.

Les INSA et l'expérience étudiante : un modèle ancien et précurseur

La mission a entendu des membres de la direction générale de l'INSA de Lyon, ce qui a permis de mettre en exergue les éléments développés dans cet encadré.

Le groupe des INSA compte à ce jour sept écoles sur le territoire national (trois ont été fondées entre 1957 et 1966, une en 1985 et trois entre 2003 et 2019). Elles accueillent environ 22 000 étudiants, très majoritairement inscrits dans un cursus ingénieur en cinq années. La création des premiers INSA a permis d'ouvrir des études d'ingénieurs plus largement aux jeunes issus de classes populaires et moyennes, en proposant une prise en charge globale incluant la restauration et l'hébergement. C'est le cas des trois plus anciens (Lyon, Toulouse et Rennes), le quatrième (Rouen) ne dispose en gestion propre que de l'hébergement, les trois derniers se reposant sur l'offre du CROUS.

²⁷ Dans sa réponse au rapport de la Cour des comptes sur le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable, p. 477.

²⁸ Cour des comptes. Rapport Universités et territoires, p. 59, *op. cit.*

²⁹ L'École nationale supérieure de mécanique et d'aéronautique de Poitiers, le centre hospitalier universitaire de Poitiers, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale, le réseau Canopé, le centre de ressources, d'expertise et de performance sportive de Poitiers, le Centre national d'enseignement à distance, l'Institut des hautes études, de l'éducation et de la formation, l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement, l'Institut d'études politiques de Paris, au titre de son campus de Poitiers, l'École européenne supérieure de l'image. [Arrêté du 15 décembre 2022 portant approbation d'une convention de coordination territoriale - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

Deux points d'attention méritent d'être éclairés ici :

- le financement des réhabilitations des résidences : si les CROUS disposent de la capacité de contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt, ce n'est généralement pas le cas des établissements publics d'enseignement supérieur qui sont considérés comme des organismes divers de l'administration centrale (ODAC³⁰) ; même si l'INSA de Lyon ne figure pas dans cette liste, contrairement aux autres INSA, la direction a indiqué à la mission qu'elle ne disposait pas de cette capacité d'emprunt. Néanmoins, il est important de préciser que ces établissements peuvent emprunter pour tous les travaux relevant de l'amélioration de la performance énergétique de leurs bâtiments auprès de la Banque des territoires, mais que ce n'est effectivement pas le cas pour les autres travaux permettant d'intervenir sur leur vétusté et d'offrir ainsi des logements répondants aux standards attendus par les étudiants ;
- le subventionnement des repas à « 1 € » : les INSA qui assurent une prestation de restauration pour leurs étudiants ne peuvent mettre en place le ticket à « 1 € », puisque seuls les CROUS sont opérateurs de celui-ci, en bénéficiant d'un financement de l'État. À l'INSA de Lyon, qui l'avait mis en œuvre en 2021, cela a eu pour conséquence une perte de 1 M€ non-compensée, conduisant à ce que les étudiants qui souhaitent accéder à ce tarif aillent se restaurer ailleurs, dans un restaurant du CROUS.

Cet exemple, il est vrai, atypique dans le paysage des établissements de l'enseignement supérieur, témoigne d'une approche véritablement intégrée de l'expérience étudiante, qu'il faut encourager. Tout en la conservant, l'établissement gagne à s'appuyer sur les CROUS, pour certains aspects de la vie étudiante sur lesquels il n'a pas nécessairement les métiers ou les compétences en propre. L'encouragement de ce modèle implique la nécessaire évolution du périmètre des bénéficiaires du programme 231 « vie étudiante », qui doit correspondre aux activités mises en œuvre. Il implique également une consolidation du financement de la restauration, qui fait l'objet d'une préconisation de ce rapport.

1.3. Pour l'État : le moyen d'impulser et de coordonner des politiques sociales nationales en faveur des étudiants, et un outil en cas de crise

L'État dispose, avec le réseau des œuvres, d'un opérateur de vie étudiante qui maille une large partie du territoire et permet de couvrir un certain nombre de besoins en matière de vie étudiante. Pour autant, cela ne signifie pas que le ministère de l'enseignement supérieur a défini, au fil du temps, une ou plusieurs véritables politiques de vie étudiante, qu'il aurait confiées à son opérateur. Pour l'État, le réseau a pris la forme :

- d'un outil social original, assurant une « intendance » globale à l'attention des étudiants, permettant d'indiquer qu'un certain nombre de besoins « socle » sont couverts : des bourses, des logements, des restaurants universitaires, et sur laquelle son regard est avant tout économique ;
- d'un outil en cas de crise ;
- d'une structure originale, comprenant un organisme d'études et de recherche sur les conditions de vie des étudiants. L'observatoire de la vie étudiante (OVE), qui ne dispose pas de la personnalité morale, est administrativement rattaché au CNOUS, qui l'héberge, lui fournit un accès à son système informatique et lui permet de s'appuyer sur ses services supports.

Sur le premier point, le réseau des œuvres est l'opérateur du programme 231, où lui sont fixés un certain nombre d'objectifs dans le cadre du programme annuel de performance de la mission interministérielle recherche enseignement supérieur (MIREs), notamment « *promouvoir l'égalité des chances pour l'accès aux formations de l'enseignement supérieur des différentes classes sociales* » et « *améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants en optimisant les coûts* ». Des indicateurs cibles sont ainsi fixés :

- certains relèvent davantage des opérateurs de formation que des CROUS eux-mêmes (augmentation du pourcentage d'étudiants issus de familles modestes inscrits dans l'enseignement supérieur ;

³⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000037467529/2018-10-06/>

- d'autres concernent plus directement les CROUS : augmentation de la couverture des besoins en logements pour les étudiants boursiers, amélioration des enquêtes de satisfaction sur logements et restaurants ;
- d'autres enfin sont des indicateurs de gestion : hausse du taux de couverture des dépenses d'hébergement (100 %) et de restauration (30 %) par des ressources propres.

À l'intérieur de ce cadre et de ces objectifs, chaque CROUS a la possibilité de développer, en fonction de ses propres moyens d'action, une forme d'autonomie de mise en œuvre.

Sur le second point, le ministère de l'enseignement supérieur a pu s'appuyer quotidiennement sur le réseau des œuvres en période de crise sanitaire, et particulièrement sur le CNOUS, qui a témoigné de sa capacité à mettre en œuvre rapidement des mesures d'urgence, au point d'apparaître pour la ministre, comme « *le bouton sur lequel on appuie pour que les choses se passent* »³¹. Le CNOUS est en cela un outil dont la ministre et son cabinet ont pu se saisir, en prenant, en matière de financement de certaines actions de la vie étudiante, des engagements financiers importants : la suspension des loyers, le repas à 1 €. ³²

Du point de vue de l'État, le réseau des œuvres est donc devenu, alternativement, un opérateur autonome de vie étudiante (avec des dimensions métiers qu'il est un des rares opérateurs nationaux à compter³³), ou un outil à la main du politique.

On notera deux évolutions majeures :

- le renforcement du pilotage du CNOUS par le décret de 2016 après un certain nombre de remarques de la Cour des comptes. Une recherche de professionnalisation du réseau s'est traduite par la mise en place de projets de systèmes d'information (SI) métiers, l'organisation de séminaires autour de la restauration, de l'hébergement, la production de notes incitatives, avec des dispositifs ingénieux (comme la chaire « Mutation des vies étudiantes », menée avec l'École nationale supérieure des arts décoratifs (EnsAD). Le CNOUS exerce également une veille et propose sensibilisations et formations à l'attention des équipes : tout récemment, la loi AGECE (anti-gaspillage et économie circulaire) a fait l'objet d'une présentation détaillée quant à ses incidences sur la restauration collective (interdiction de vaisselle à usage unique, de certains matériaux plastiques...). La mutualisation de moyens (notamment par la création d'une centrale d'achats) et le partage de pratiques (par exemple pour la certification des comptes) en sont d'autres illustrations, avec une forte dimension incitative et un souhait d'impulsion sur la qualité du service rendu ;
- la mise en œuvre de la CVEC avec une meilleure coopération du réseau des œuvres et des établissements sur la vie étudiante et de campus. Le MESR s'est appuyé sur le réseau des œuvres pour la mise en place de cet outil de financement de la vie étudiante et de campus : la taxe est affectée au CNOUS, qui assure ensuite le versement des parts qui leur reviennent aux CROUS et aux établissements. La CVEC permet de mener des actions de vie étudiante partenariale, et a conduit à davantage de coopérations du réseau avec les établissements³⁴.

Pour l'État enfin, le réseau des œuvres a réussi, pendant de nombreuses années, à offrir, avec de faibles moyens, une offre sociale de services à l'étudiant variés, développés avec un réel savoir-faire sous contrainte forte. En cela, la mission constate un écart entre la responsabilité confiée et les moyens donnés pour y parvenir : la question du modèle économique sera abordée plus loin.

³¹ Entretien avec la ministre Frédérique Vidal, 22 novembre 2022. Le cabinet s'est également appuyé sur le réseau pour obtenir des informations quotidiennes en direct.

³² Les représentants du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) entendus par la mission confirme cet intérêt pour l'État, en cas de crise internationale (guerre en Ukraine notamment) de savoir compter sur le réseau.

³³ Le réseau des œuvres est par exemple un des rares opérateurs de l'État à s'occuper directement de restauration collective.

³⁴ Sur les 20 M€ environ de CVEC que perçoit le réseau, 20 % financent des actions portées par des établissements d'enseignement supérieur bénéficiaires ou non de la CVEC. [Dominique Marchand \(CNOUS\) : "La destination première de la CVEC n'est... \(aefinfo.fr\)](https://www.aefinfo.fr/la-destination-premiere-de-la-cvec-n-est-...)

2. L'organisation du réseau des œuvres est fragilisée par les nouveaux défis de la vie étudiante

La mission a pu constater que les divers acteurs intervenant dans le domaine de la vie étudiante (établissements d'enseignement supérieur, CROUS, collectivités territoriales...) faisaient en sorte d'agir au mieux, avec les moyens à leur disposition, dans l'intérêt des étudiants. Des recouvrements dans les interventions des différents acteurs peuvent exister et traduisent, lorsque c'est le cas, une absence de cadrage national des responsabilités respectives au sein de la politique de la vie étudiante.

Dans cette partie, la mission évalue les points de faiblesse du réseau des œuvres dans la réalisation de ses missions, en se fondant sur le quadruple impératif « égalité - simplicité - proximité - qualité » sus-évoqué. Cette évaluation est, selon les thématiques, étendue à d'autres opérateurs, en fonction notamment des interactions existantes avec les CROUS.

2.1. Le regard de l'étudiant : un déficit de simplicité et une disparité dans l'accompagnement

Une analyse portée à partir du regard étudiant sur les services dont il bénéficie ou pourrait bénéficier fait apparaître des difficultés non négligeables.

2.1.1. Le logement étudiant : des situations disparates selon les territoires et de réelles difficultés

Le logement constitue la principale dépense des étudiants en décohabitation familiale³⁵ (soit les deux-tiers des étudiants). Il est donc un élément déterminant dans le choix et la poursuite d'études supérieures et le défaut d'offre accessible constitue un frein important à la mobilité étudiante.

En moyenne, 6 % de la population étudiante totale est logée dans le parc immobilier des CROUS, qui apporte prioritairement une réponse aux étudiants boursiers pour l'affectation dans les résidences dont il a la gestion.

De très fortes disparités régionales sont identifiables : les boursiers représentent autour de 60 % des logés à Toulouse, Montpellier, Rennes ; ils sont 50 % à Lyon et Grenoble, 40 % des logés à Lille, et entre 33 et 35 % des logés à Paris, Créteil et Versailles.

La couverture territoriale réalisée par le réseau des œuvres est donc très inégale en nombre de logements au regard de la population étudiante et est même parfois inexistante dans certains petits sites universitaires où sont implantées les antennes des universités en région. Par ailleurs, si des résidences étudiantes du secteur privé ont été construites, leurs implantations délaissent souvent les mêmes zones que les CROUS et leurs loyers sont plus élevés que ceux proposés dans les résidences des CROUS.

Malgré une communication soignée sur les nouvelles résidences, le réseau souffre d'un déficit d'image, que ne contredit pas totalement l'enquête de satisfaction menée auprès des résidents³⁶. Après le terme « *bon marché* » (60 % des sondés), ce sont les mots « *vieillissant* » (36 %), « *froid, triste* » (25 %) qui sont le plus fréquemment cités, avant le terme « *sécurisant* » (22 %), pour des logements choisis avant tout pour leur prix et leur proximité des campus. Cependant, malgré quelques critiques sur l'insuffisante insonorisation des résidences, rien ne transparaît plus nettement de cette enquête nationale.

Les médias pointent régulièrement la vétusté de certaines de ces résidences et alertent sur la difficulté d'entretien et d'exploitation des plus anciennes, comme l'ont récemment illustré les reportages sur la résidence de la Pacaterie à Orsay, en très mauvais état. Ces mises en lumière médiatiques ne sauraient cependant illustrer l'état général du parc, ce type de situation demeurant heureusement rares du fait de la mise en place d'un vaste programme de rénovation. Plus important est le nombre de résidences qui ne correspondent plus aux standards, ou du moins à ceux attendus par les étudiants.

³⁵ Enquête 2022 de l'UNEF sur le coût de la vie des étudiants, [Enquete-sur-le-Cout-de-la-vie-etudiante-2022.pdf \(unef.fr\)](#) et enquête 2021 de la FAGE sur le coût de la rentrée étudiante, [7170-2021-08-16-DP_FAGE_IDCR_2021_VF.pdf](#), Enquête de l'OVE, Repères 2020, p. 27 ([Brochure Reperes 2020-janvier-2022.pdf \(education.fr\)](#)). D'après l'OVE, à 18 ans, 49 % des étudiants vivent encore chez leur(s) parent(s) ; à 21 ans, ils ne sont plus que 29 % à être dans cette situation (p. 24).

³⁶ L'enquête a bénéficié de 10 % de taux de réponses sur les 143 000 adresses de questionnaires (source : CNOUS), ce qui est assez faible pour un public « captif », à la différence de l'enquête visant les étudiants qui utilisent les services de restauration.

Il existe également sur certains sites une problématique liée à l'implantation des résidences, pas toujours en proximité des établissements où les étudiants suivent les cours. Ce fait traduit un manque de concertation entre les CROUS et les établissements d'enseignement supérieur, que ce soit pour les projets de construction ou de réhabilitation des résidences. Il faut prendre en compte la faible disponibilité d'emprises foncières qui complexifie ce sujet, particulièrement dans les métropoles soumises depuis août 2021 aux contraintes de la loi « zéro artificialisation nette » (loi ZAN). Cette situation rend très difficile l'action des CROUS, dont les équipes sont souvent insuffisamment expertes pour conduire des projets d'investissement immobiliers d'ampleur et ont peu d'appétence pour des montages juridiques et partenariaux innovants.

Au-delà de ces logements qui ont vocation à accueillir des étudiants issus des catégories socio-professionnelles les plus modestes, de nombreuses autres solutions existent que ce soit dans le parc privé ou dans des résidences étudiantes privées (ces dernières sont en constantes augmentation et dépassent aujourd'hui en nombre de logements offerts la capacité des résidences des CROUS). Malgré ces autres acteurs du logement, l'offre financièrement accessible à destination des étudiants restent insuffisante dans un certain nombre de villes. La responsabilité ne peut être imputée aux CROUS pour la totalité des étudiants, cependant la mission s'interroge sur le déploiement et l'efficacité de la plateforme [Lokaviz.fr](https://www.lokaviz.fr). Celle-ci a vocation à mettre en relation les étudiants, futurs locataires, avec les bailleurs privés, en apportant un service de nature à garantir la qualité. Malheureusement selon les informations recueillies par la mission, cette plateforme semble peu connue des étudiants et bailleurs, à tel point que d'autres applications dédiées aux étudiants se développent localement, en parallèle de solutions ouvertes à tous (« Leboncoin »).

2.1.2. La restauration : une offre limitée et mise sous tension par son modèle économique

L'alimentation constitue, après le logement le second poste de dépenses de l'étudiant.

Le réseau des œuvres est un opérateur majeur de la restauration proposée aux étudiants. Sur le territoire, il revendique en effet près de 1 000 restaurants universitaires et cafétérias. Ce sont 35 millions de repas qui sont délivrés annuellement aux étudiants.

Il est difficile cependant de définir quelle proportion des étudiants déjeune effectivement dans une installation des CROUS. Leur capacité est limitée au regard des effectifs concernés, les plages d'ouvertures peuvent être restreintes, tandis que les pauses déjeuners des étudiants sont parfois trop courtes, entraînant des files d'attente trop longues (premier motif d'insatisfaction cité par 22 % des étudiants lors de l'enquête de 2021) et donc l'abandon de ce mode de restauration.

Certains sites universitaires sont dépourvus d'installations de restauration du CROUS, ou de structure agréée par celui-ci, ou avec un temps de transport trop important entre le lieu de formation et le lieu de restauration. Les étudiants ne bénéficient alors pas du repas à 3,30 €, ou à 1 €, ce qui pose un problème d'égalité des droits³⁷.

Par ailleurs, du fait d'une fréquentation qui a été en baisse et des besoins d'équilibre du modèle économique, l'offre de restauration des CROUS le soir et le week-end se trouve réduite (une centaine de lieux de restauration sont ouverts sur l'ensemble du territoire national). Pourtant, les établissements d'enseignement supérieur organisent des enseignements à des heures tardives, parfois pour mieux utiliser leurs locaux sous l'effet d'une augmentation des effectifs, et ont également étendu les heures d'ouverture des bibliothèques universitaires, y compris le week-end. L'offre des CROUS n'est donc pas toujours adaptée aux évolutions des pratiques pédagogiques des établissements.

D'après les échanges menés par la mission, notamment avec les organisations représentatives étudiantes, le nombre d'implantations universitaires d'épicerie solidaires est en augmentation, tout comme le nombre d'étudiants accédant aux distributions gratuites de denrées, par exemple du Secours Populaire ou des Restaurants du Cœur. Des conventions sont signées entre ces derniers et les établissements d'enseignement supérieur pour mettre à disposition des lieux de distribution. Ce sont là des signaux forts de l'installation d'une précarité étudiante, attestant une forme d'insuffisance de l'offre de restauration à caractère social.

³⁷ Il faut rappeler la situation des étudiants poursuivant leurs études supérieures en lycée (CPGE, BTS) qui, s'ils bénéficient de la restauration scolaire, y accèdent à une tarification généralement supérieure à celle des CROUS.

Depuis la rentrée universitaire 2022, la restauration universitaire a fait l'objet de nombreuses mises en cause pointant particulièrement la qualité médiocre des repas, voire la quantité en baisse des portions servies. Sans nier que des problèmes peuvent exister, ils semblent très localisés et ne correspondent pas à ce qui est constaté dans la plupart des restaurants universitaires, les CROUS réalisant régulièrement des enquêtes de satisfaction sur ce point.

Il est enfin important de noter que, du point de vue des étudiants, le CROUS n'est pas toujours perçu comme un établissement, mais comme un service chargé de la restauration dans son établissement universitaire. Cela entraîne des incompréhensions sur l'inadéquation des emplois du temps et des heures d'ouverture, l'impossibilité de disposer de lieux de restauration pour consommer son sandwich ou sa salade ou encore l'interdiction d'accéder aux espaces des restaurants universitaires sans consommation achetée sur place... conduisant des étudiants à déjeuner debout et à l'extérieur.

2.1.3. L'accompagnement social : une coordination incertaine car trop dépendante des acteurs

En dépit des efforts de coordination mis en place dans certains établissements, la mission a pu constater la difficulté que peuvent rencontrer les étudiants pour identifier les bons interlocuteurs. L'information est de surcroît insuffisamment reçue, voire mal appropriée, par ceux-ci, entraînant des cas de non-recours difficiles à évaluer.

Là où la multiplication de services d'assistance sociale entre le CROUS et les établissements sur un même site pourrait être un bienfait, elle apparaît contre-productive lorsque chacun se contente de répondre dans son périmètre d'action et renvoie à « l'autre » pour obtenir une information pertinente et éventuellement une réponse favorable à sa demande d'aide. Et le parcours se complexifie encore si les collectivités du territoire, via leur centre communal d'action sociale (CCAS) ou d'autres dispositifs, délivrent également des aides de même nature. Manque de visibilité, manque d'accès aux aides, multiplicité des demandes, doublons, la question de l'accès à leurs droits de tous les étudiants est clairement posée.

2.1.4. Une participation à la gouvernance des CROUS en trompe l'œil : des instances qui laissent peu de place aux débats participatifs

L'examen de procès-verbaux de conseils d'administration de CROUS laisse interrogateur sur la contribution des participants, et donc des étudiants, aux débats plus stratégiques : si les CA sont utilisés comme tribunes, avec des interventions liminaires politiques, les sujets portés au conseil d'administration relèvent pour l'essentiel de l'information ou des actes de gestion. Il faut cependant noter que des groupes de travail peuvent exister, sur des sujets plus prospectifs ou du moins permettant d'évaluer l'action d'un CROUS auprès des étudiants. Cependant leur multiplication empêche bien souvent la participation régulière des étudiants élus. Cela est d'ailleurs d'autant plus problématique que la constitution des listes pour les élections est souvent difficile, traduisant une faible motivation pour la participation à cette instance, malgré la mobilisation des organisations représentatives étudiantes.

Il faut ajouter à ce constat la faible participation des étudiants aux élections pour désigner leurs représentants aux CA des CROUS. Sans qu'une explication particulière se dégage, celle-ci est en baisse d'une élection à l'autre : 8,52 % en 2014, 4,02 % en 2021.

2.2. Le regard des établissements d'enseignement supérieur : des partenariats qui restent fragiles et très disparates

Les établissements d'enseignement supérieur ont pris conscience de l'importance de l'accompagnement de la vie étudiante, souvent sous l'angle de l'attractivité pour certains ou de la réussite étudiante pour d'autres. Ils développent donc de plus en plus d'actions dans ce cadre, les écoles disposant encore souvent d'une avance sur les universités. La crise a également pu révéler des divergences d'approche et de solutions, liées pour une part à des injonctions contradictoires, mais rendant l'offre de services complexe pour les étudiants, avec des CROUS qui fermaient leurs équipements de restauration tandis que les universités faisaient revenir leurs étudiants. Cette situation incite à des dialogues plus réguliers sur le terrain, afin d'éviter de recourir à

la « *création de postes de médiateurs entre les CROUS et les universités* »³⁸ comme l'avait préconisé une mission flash de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, au moment de la crise Covid-19.

Lors des entretiens menés avec des responsables d'établissements, la mission a plusieurs fois relevé que la qualité de ces concertations est aujourd'hui dépendante des relations interpersonnelles qu'entretiennent les directeurs généraux de CROUS et présidents ou directeurs d'établissements d'enseignement supérieur. Elles peuvent être tout aussi bien un accélérateur ou un frein pour les projets, à croiser avec l'incertitude qui apparaît au moment du changement de poste des personnes en responsabilité.

Les auditions menées auprès des établissements font souvent part d'une inadéquation partielle entre les besoins des étudiants et la réponse qui est apportée par les CROUS. Cet état de fait peut exister en raison d'un déficit de concertation, par exemple :

- avant la prise de la décision de l'implantation de nouvelles formations ou de nouvelles structures de restauration ou d'hébergement ;
- avant la fermeture d'installations de restauration.

Les établissements d'enseignement supérieur interrogés regrettent le manque d'interlocuteurs « métier » dans les CROUS : ces échanges empêchés ne facilitent pas le développement de projets partenariaux d'ampleur ou tout simplement novateurs. Ceci peut être constaté quelle que soit la taille du site et souligne l'absence d'une ingénierie de la vie étudiante dans certains CROUS.

La question des antennes universitaires, aux faibles effectifs qui ne permettent pas d'atteindre l'équilibre économique des installations (restauration, hébergement) du CROUS, si elles y sont construites, est un sujet régulier de tensions, certains établissements refusant l'appellation « d'antennes » ou l'expression de campus « délocalisés » (un campus est un campus, où qu'il se trouve). L'apport des services de restauration et d'hébergement aux étudiants est donc souvent tributaire des démarches des établissements d'enseignement supérieur pour trouver des solutions auprès d'autres établissements publics ou en mobilisant les collectivités locales concernées.

Le CROUS met régulièrement en place des agréments avec des structures locales de restauration en proposant le versement d'une subvention correspondant au coût marginal ; cette solution n'est pas toujours possible ou acceptée pour des raisons de financement et laisse alors les étudiants sans proposition de restauration collective, et donc sans accès au tarif de 3,3 €, *ni a fortiori* au tarif à 1 € pour les boursiers, créant ainsi une situation d'inégalité territoriale.

En ce qui concerne l'hébergement, la situation peut être moins critique du fait d'une tension moindre sur le logement dans certaines de ces villes ou d'accords passés avec des bailleurs sociaux. Cependant la situation peut se dégrader très rapidement, comme cela semble être le cas autour de certaines implantations universitaires, dans des villes, telle Cherbourg-en-Cotentin, où différents facteurs (le dynamisme du marché de l'emploi, le poids du tourisme) engendrent une tension sur le logement.

La mise en œuvre de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC) en 2018 a indéniablement permis de développer le soutien aux actions étudiantes et au développement des services qui leur sont proposés, voire la création ou la rénovation d'installations mises à leur disposition. Une vraie dynamique sur le sujet existe donc dorénavant et l'instauration de la CVEC est certainement l'un des facteurs qui a contribué au positionnement des universités sur le sujet de l'accompagnement de la vie étudiante, dans les limites de ce que permet le montant global de la contribution (160 M€ en 2020). La mission a cependant pu constater que les initiatives des différents acteurs bénéficiant des produits de la CVEC sont foisonnantes et peu coordonnées, particulièrement entre les établissements et les CROUS. De plus, la mission s'interroge sur la nécessité de voir les CROUS développer ou s'approprier des activités pour les étudiants, relevant de la vie de campus et donc contribuant à développer ou renforcer les compétences qu'ils peuvent acquérir au cours ou en complément de leur formation. Cela concerne particulièrement les activités sportives, culturelles et

³⁸ Assemblée nationale, Commission des affaires culturelles et de l'éducation, mission « flash » sur le financement des CROUS dans le contexte de la crise sanitaire : [Communication+de+la+mission+flash+sur+le+financement+des+CROUS+texte.pdf+\(assemblee-nationale.fr\)](#)

artistiques, tout comme des actions de recensement des jobs étudiants. Il n'est pas certain que la multiplicité des acteurs sur ces activités soit une garantie d'un meilleur service rendu et il est à craindre, au contraire, une dilution des moyens préjudiciable à la qualité et à l'intérêt de celles-ci.

Ainsi l'organisation actuelle, faite d'une multiplicité d'opérateurs agissant de manière non ou insuffisamment coordonnée en matière de vie étudiante, ne garantit pas la complémentarité, et laisse apparaître, en bien des cas, du chevauchement, de la dilution ou des zones blanches.

2.3. Par un défaut de stratégie et un exercice flottant de sa tutelle sur le réseau des œuvres, l'État fragilise sa politique de vie étudiante

2.3.1. L'État a-t-il une politique de vie étudiante ?

L'organisation actuelle du système d'enseignement supérieur isole différentes dimensions, chacune confiée à des opérateurs distincts : cette organisation conduit, par exemple, à appréhender le parcours de formation indépendamment de la vie de l'étudiant. Les outils dont dispose l'État, et le périmètre de ses opérateurs, spécialisés chacun sur certains des éléments de la chaîne, ne permettent pas d'envisager globalement une « expérience étudiante » ; le lien n'est pas fait entre orientation, ressources, conditions d'étude, implication dans la vie de campus, réussite et insertion professionnelle. Or, il est aujourd'hui établi que ces dimensions se complètent. De nombreux travaux de recherche traitent des facteurs de réussite académique et du lien avec les conditions de vie³⁹. L'État a donc vocation à élaborer une stratégie globale de la vie étudiante en tant que contribution à l'amélioration de la réussite. Le rapport de la mission IGÉSR / IGF sur la CVEC détaille précisément dans sa première annexe cette évolution ; il s'agit de basculer de la « production de services » à une approche qui consiste à « *environner* l'étudiant en mettant à disposition, au vu de la réalité de ses besoins, une gamme de services personnalisés ». L'expérience étudiante oblige à considérer ensemble :

- le domaine pédagogique (contenus des formations, modalités pédagogiques, dispositifs de remédiations, accompagnement des parcours) ;
- les services de vie étudiante et de campus (restauration, santé, culture, sport) ;
- la citoyenneté (valorisation de l'engagement et des initiatives)⁴⁰.

En surplomb de cette conception traditionnelle de production de services, l'État définit une politique *sociale* à dimension nationale, à destination des étudiants. Des actions sont ainsi consacrées aux étudiants les plus fragiles, qui se traduisent par les bourses sur critères sociaux, l'hébergement d'une partie de ceux-ci, et par le soutien à la restauration, avec la mise en place du tarif à 1 €. Mais en dehors de ce volet social, essentiel, le constat formulé par la mission sur la place de l'État est celui d'un défaut de définition, et partant, d'ambition et de stratégie sur la vie étudiante. Seule la restauration couvre une population plus large (avec le tarif à 3,30 €) sans pour autant être accessible à tous, pour les raisons d'implantations disparates et d'offre insuffisante évoquées plus tôt.

La mission considère par ailleurs que le modèle économique global des CROUS, qui jusqu'ici bénéficiait d'une activité de restauration déficitaire atténuée par le résultat sur l'hébergement, est révélateur des limites de l'attention de l'État à la vie étudiante.

Tout d'abord, le modèle économique de la restauration portée par les CROUS ne fait pas l'objet de décisions adaptées à la situation, que ce soit au regard de l'inflation des denrées ou de l'augmentation des effectifs étudiants. Ensuite, la construction d'hébergements étudiants est loin d'atteindre l'objectif du plan « 60 000 logements étudiants » lancé en 2018. Et, là où le modèle économique de l'hébergement était équilibré,

³⁹ Raphaël Costambeys (octobre 2015). Pour que l'université devienne un lieu de vie. <https://theconversation.com/pour-que-luniversite-devienne-un-lieu-de-vie-49421> ; Saeed Paivandi (2019). Intégration sociale et académique des étudiants au début de leur parcours dans le supérieur. In Regards croisés sur les expériences étudiantes. Paris, La Documentation Française. Cf. également la notion de « variables de processus » universitaire décrite par Christophe Michaut et Marc Romainville dans la conclusion de *Réussite, échec et abandon dans l'enseignement supérieur*, de Boeck, 2012.

⁴⁰ Émilie-Pauline Gallié, Bertrand Minault, Louis de Fouchécour, Louis de Crevoisier (octobre 2021). Évaluation de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC) (rapport n° 2021-184), annexe 1, p. 22.

l'absence de revalorisation des loyers couplée à l'augmentation des coûts énergétiques met à mal l'équilibre habituel.

Enfin, ce modèle ne manque pas de surprendre, car, sur le fond, il est difficilement acceptable. Il revient à équilibrer par l'activité de logement une activité de restauration par nature déficitaire dont l'augmentation se traduit par des déficits croissants : et donc de **compenser, par les bénéfiques engrangés sur une activité visant prioritairement les étudiants les plus défavorisés, le déficit d'une activité visant tous les étudiants, y compris les plus favorisés. La fragilité de ce modèle économique**, en termes de justice sociale, témoigne des limites mêmes de l'engagement de l'État dans la vie étudiante⁴¹.

Ces limites sont à nuancer par le financement d'un certain nombre de mesures récentes, comme la compensation du ticket à 1 €, notamment. Elles sont en revanche confirmées par le volume de décisions non compensées : blocage des loyers, absence d'augmentation des charges en dépit de l'envolée des tarifs de l'énergie. Une partie de la politique sociale ambitieuse engagée ces dernières années par le gouvernement en direction des étudiants, n'ayant pas fait l'objet d'une dotation spécifique, a donc été financée par les CROUS, et joue un rôle dans la baisse de leurs fonds de roulement et la fragilisation de leur situation financière : cet état de fait n'est pas soutenable à terme.

Cette difficulté à définir une politique est perceptible dans la mise en place de la CVEC. La mission reprend les conclusions du rapport IGÉSR / IGF consacré à cette contribution, quant au pilotage de cette dernière : « *le MESRI n'a pas mis en place le dispositif qui lui aurait permis de piloter la CVEC. L'absence de réflexion sur les objectifs de la contribution et le suivi au niveau national des dépenses ne permet pas d'ajuster la politique en fonction des résultats obtenus (...). Si un tel dispositif existait, la mission s'interroge sur la capacité réelle du MESRI à piloter la CVEC alors même qu'il n'en maîtrise pas l'allocation et ne dispose, en l'état, d'aucun moyen de contrôle de celle-ci* ». ⁴²

Enfin, adoptant une logique ascendante, l'État a fait le choix de demander à ses différents opérateurs de mettre en place des schémas directeurs sur la vie étudiante :

- l'article L. 718-4 du code de l'éducation prévoit ainsi que « *l'établissement d'enseignement supérieur chargé d'organiser la coordination territoriale dans les conditions fixées par l'article L. 718-3 élabore avec le réseau des œuvres universitaires et scolaires un projet d'amélioration de la qualité de la vie étudiante et de promotion sociale sur le territoire, en associant l'ensemble des établissements partenaires. Ce projet présente une vision consolidée des besoins des établissements d'enseignement supérieur implantés sur le territoire en matière de logement étudiant, de transport, de politique sociale et de santé et d'activités culturelles, sportives, sociales et associatives* » ;
- cependant, chaque établissement d'enseignement supérieur, et pas seulement un établissement coordinateur, a désormais la consigne d'adopter son propre schéma directeur de la vie étudiante ;
- dans le même temps, une circulaire de la DGESIP a lancé un dialogue territorial de la vie étudiante, piloté par les recteurs, devant aboutir à un schéma territorial.
- enfin, la mission a pu constater que les nouveaux schémas régionaux de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation intègre dans la plupart des cas un volet « vie étudiante ».

Si la mission ne peut que constater les avantages de la mobilisation des différents acteurs sur ce sujet trop longtemps délaissé, elle pose néanmoins la question de la coordination de ces différentes démarches qui semble en première analyse, faible⁴³.

⁴¹ Cf. notamment la décomposition de l'indicateur « Taux de couverture des dépenses d'hébergement et de restauration par des ressources propres » du projet de loi de finances 2023.

https://www.budget.gouv.fr/files/uploads/extract/2023/PLF/BG/PGM/231/FR_2023_PLF_BG_PGM_231_PERF.html

⁴² Rapport Évaluation de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC), *op. cit.*, annexe V, p. 245.

⁴³ Le rapport Évaluation de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC), *op. cit.*, fait un constat comparable sur la succession, parfois mal articulée, de « plans étudiants » depuis le milieu des années 2000 (annexe 1, p. 15).

2.3.2. Un faible pilotage du réseau des œuvres par l'État

Le regard de l'État sur la vie étudiante, limité par les subdivisions historiques des périmètres d'intervention des opérateurs, est à mettre en lien avec la manière dont l'État pilote ces derniers.

Alors même qu'en période de crise, le réseau des œuvres, mobilisé directement par le cabinet, a démontré sa capacité à déployer rapidement, sur commande du gouvernement, des dispositifs répondant à des situations d'urgence, la mission constate, en dehors de cette période singulière, un pilotage limité du CNOUS par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. De plus, bien que l'autonomie des CROUS ne soit pas vraiment justifiée par la défense ou la promotion de valeurs universitaires d'indépendance et de liberté académique, le pilotage du réseau des œuvres par le ministère est, d'une certaine façon, beaucoup moins serré que celui des établissements d'enseignement supérieur : il n'y a plus de contrat d'objectifs et de performance depuis 2013 entre le ministère et le réseau des œuvres.

Un phénomène est particulièrement symptomatique de la complexité de ce rapport au CNOUS et aux CROUS. Au sein même de la DGESIP, deux sous-directions régulièrement au contact du réseau des œuvres fonctionnent de manière orthogonale :

- la sous-direction de la réussite et de la vie étudiante, au sein du service de la stratégie des formations et de la vie étudiante, n'échange qu'avec le CNOUS, tête du réseau, et n'a pas, sauf cas très rares, de relations directes avec les CROUS ;
- au sein du service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier, la sous-direction de l'immobilier s'appuie essentiellement sur les CROUS, et sur les relais de l'immobilier au sein des rectorats (les IRE, ingénieurs régionaux de l'équipement et leur services), et ne s'appuie pas sur le CNOUS, perçu comme un objet plus politique que technique, dont les données sont jugées peu fiables et la connaissance des réalités du terrain, en matière de logement étudiant, insuffisante ;
- ces deux manières radicalement différentes d'aborder le réseau, par deux services de la même direction générale, témoignent d'un besoin de rationalisation des relations de l'administration centrale avec ses établissements ;
- sur le plan institutionnel, on peut également remarquer :
 - que, contrairement à des situations similaires, le CA du CNOUS ne donne pas lieu à un pré-CA regroupant les différents représentants de l'État qui y siègent (ministères de la culture, du logement, des affaires étrangères et de l'Europe, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des finances), et pouvant leur permettre de définir des positions communes,
 - que la présidence des CA de CROUS par les recteurs, interrogée du point de vue du *pilotage*, pose davantage de questions qu'elle n'en résout. Les recteurs sont par principe porteurs d'une politique nationale décidée par la ministre : la mission a pu constater qu'un certain nombre demeuraient davantage dans le rôle d'observateurs (voire de régulateurs) d'actions en matière de vie étudiante à un niveau territorial. Et pour autant, leur rôle de président les lie aux décisions, ou à l'absence de décisions, parfois critiquables, de l'opérateur dont ils président le CA.

2.3.3. Un pilotage des CROUS par le CNOUS limité

La mission a également examiné le pilotage du réseau des CROUS par le CNOUS (même si, pour rappel, la tutelle « directe » des CROUS par la DGESIP est toujours inscrite dans les textes). Si ce pilotage par le CNOUS a progressé depuis le décret 2016 comme décrit précédemment, il demeure confronté à plusieurs limites et fragilités déjà identifiées dans de précédents rapports de l'inspection générale :

- des organisations très différentes des CROUS entre eux, héritées de l'histoire, avec des organigrammes parfois fragiles ou faiblement orientés vers les métiers⁴⁴ ;

⁴⁴ Jean-François Picq (mai 2021). Pilotage des emplois et la masse salariale du réseau des œuvres universitaires (rapport n° 2021-087). IGÉSR. Les éléments du rapport montre qu'un travail de convergence est encore à mener.

- des différences importantes au sein du réseau, avec, pour certains CROUS, une plus grande complexité à se projeter, souvent faute d’outils de suivi, tandis que d’autres ont une capacité à dessiner une évolution possible de leur offre et de leurs services à moyen terme⁴⁵ ;
- aux dires d’un certain nombre d’interlocuteurs de la mission, un pilotage à travers la remontée d’indicateurs assez précis, mais avec une insuffisante animation de réseau fondée sur une vision « métiers », limitée à la fois par le faible effectif du CNOUS sur les dimensions métiers et par une participation des CROUS reposant sur leur volontariat ;
- malgré les importants efforts entrepris depuis quelques années, un manque de fiabilité dans les remontées du réseau par les systèmes d’information⁴⁶ : en effet, actuellement, le CNOUS est tributaire de la qualité de la donnée remontée par les CROUS, avec par exemple, un système d’informations en ressources humaines (SIRH) scindé par établissement. Pour disposer de données sur certaines applications, il est nécessaire d’interroger 26 bases « *sans être jamais certain de la qualité de la donnée* » ou de faire « *26 requêtes sans être assuré d’un résultat identique* » ;
- une absence de cartographie des emplois homogène et partagée, impliquant l’impossibilité d’un pilotage efficace des moyens RH et financiers⁴⁷ ;
- des projets locaux impliquant des investissements qui peuvent échapper à une validation du CNOUS ;
- d’insuffisantes mutualisations entre les CROUS⁴⁸.

Il s’en suit un faible pilotage des moyens que le CNOUS répartit entre les CROUS, notamment parce qu’il est difficile de faire des redistributions entre opérateurs, dont les dotations sont parfois le fruit de l’histoire plus qu’une adéquation à la population étudiante réelle. Dans cet exercice, la DGESIP, pourtant toujours tutelle « directe », n’opère pas de régulation.

Enfin, prenant acte de l’existence d’associations professionnelles des directeurs généraux des CROUS d’une part et des agents-comptables des mêmes CROUS d’autre part, la mission s’interroge sur leur rôle et la complexité que cela peut induire dans le management de ceux-ci, respectivement par la présidence, la direction générale et l’agence-comptable du CNOUS telle que prévue par la réglementation.

Malgré les évolutions incontestables constatées sur les dernières années, le CNOUS reste donc davantage dans une attitude de « remontée » et de valorisation des actions de terrain, lorsque les CROUS choisissent de s’en emparer : un « observatoire du réseau et de ses actions » en temps réel, plutôt qu’un véritable pilote.

Ce premier état des lieux des points forts et points faibles de la structuration du réseau des œuvres révèle que le CNOUS et les CROUS sont un opérateur parmi d’autres dans un paysage complexe, où interagissent, autour de l’étudiant, une diversité d’acteurs sur un grand nombre d’éléments constituant, ensemble, la vie étudiante. Avant de formuler des préconisations pour la réorganisation du réseau lui-même, il est donc nécessaire de proposer une organisation plus nette des responsabilités en matière de vie étudiante.

⁴⁵ Le CROUS de Lyon a ainsi élaboré un projet d’établissement pour 2020-2030 : qgo19oxmujqzd4w.pdf (nuonet.fr)

⁴⁶ C’est une remarque constante des rapports successifs de l’IGAENR et de l’IGÉSR, avec des incohérences liées à l’agglomérat de bases antérieurement différentes.

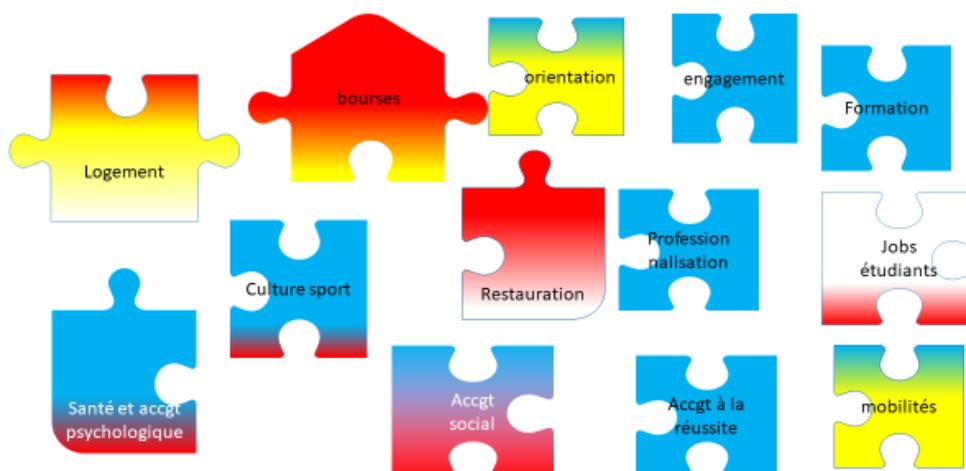
⁴⁷ Françoise Monti, Martine Saguet (janvier 2016). Le fonctionnement du CROUS d’Orléans-Tours (rapport n° 2015-085). Ce rapport appelle en 2015 à une cartographie des emplois partagée au niveau national. Les mêmes remarques figurent dans le rapport de Dominique Frusta-Gissler et Rémy Gicquel de mai 2018 consacré au CROUS de l’académie de Nice (rapport n° 2018-032) et dans le rapport de Astrid Kretchner, Amine Amar et Stéphane Elshoud de juin 2019 sur le coût de la restauration universitaire étudiante (rapport n° 2019-042).

⁴⁸ Cf. Les remarques du rapport IGAENR (2019-044) sur le CROUS Limoges en 2016, sur les écarts entre cellules RH entre deux CROUS (et donc au volume de dossiers à traiter par personne) p. 73.

3. Clarifier les missions et répartir les responsabilités des différents acteurs en matière de vie étudiante : un préalable à la réorganisation du CNOUS et des CROUS

Représentation des éléments de l'expérience étudiante sous forme de pièces de puzzle éparpillées

Aujourd'hui : une approche éclatée des éléments de l'expérience étudiante



En rouge : les champs d'intervention des CROUS.

En bleu : les champs d'intervention des établissements.

En jaune : les champs d'intervention des collectivités territoriales.

En blanc : les « zones blanches ».

Le panorama établi dans les deux parties précédentes montre à la fois une variabilité du périmètre de la vie étudiante et une insuffisante coordination de ses acteurs. C'est ce que la mission a représenté sous la forme de pièces de puzzle de différentes couleurs. Les interventions de divers acteurs sur ces différents éléments composant la vie étudiante ont lieu de façon éparpillée, sans coordination d'ensemble, laissant à l'étudiant seul le soin de reconstruire un puzzle dont il ne connaît pas nécessairement toutes les pièces.

Avant de proposer des évolutions de la structuration du réseau des œuvres, la mission considère donc qu'il est indispensable de déployer une logique d'allotissement de la vie étudiante, consistant à identifier des lots thématiques et, pour chacun d'entre eux, un chef de file.

La mission s'appuie pour ce faire sur la définition constitutionnelle de la notion de « chef de file », laquelle renvoie à l'entité qui organise les modalités de l'action commune entre plusieurs acteurs. En l'occurrence, le chef de file est donc en charge d'organiser la coordination des opérateurs susceptibles de contribuer aux prestations de service concernées, avec un objectif de qualité de service aux étudiants. Si ce rôle implique l'allocation de moyens dédiés, il se traduit également par une responsabilité spécifique et la nécessité de rendre compte du déploiement de l'action et la manière dont elle rend concrète la stratégie globale de vie étudiante.

En gardant la ligne directrice qui a orienté l'état des lieux, à savoir le quadruple impératif égalité d'accès, proximité de la prestation, simplicité des procédures et qualité de service, la mission formule donc une proposition d'allotissement. Elle pourra être affinée par l'identification de sous-populations prioritaires pour certains lots (étudiants boursiers, décohabitants, étrangers...), ou faire l'objet d'aménagements prenant en compte des spécificités territoriales, notamment en Île de France ou en outre-mer.

Préconisation 1 : Organiser la coordination des acteurs en matière de vie étudiante, en désignant un chef de file pour chaque élément constitutif de cette vie étudiante.

3.1. La restauration, confiée au réseau des œuvres

Un premier lot, en réponse aux besoins alimentaires des étudiants, est celui de la restauration. Le réseau des œuvres dispose dans ce domaine d'une organisation où la mutualisation – via sa centrale d'achats – se conjugue avec une proximité de prestations qui en font un opérateur de restauration collective dont les services sont reconnus. Lors de l'enquête de satisfaction de 2021, 55 % des répondants affirment y déjeuner au moins deux fois par semaine ; 82 % disposent de moins d'une heure pour déjeuner et 89 % dépensent moins de 6 € (dont les deux-tiers moins de 4 €). Il apparaît donc que le coût et la proximité sont les deux facteurs essentiels de l'offre.

Proportion des repas à 3,30 € et des repas à 1 € servis dans les CROUS

Année 2022	Nombre de repas à 3€30	%	Nombre de repas à 1 €	%	Nombre total de repas
CROUS de Aix-Marseille	663 057	47,52	732 269	52,48	1 395 326
CROUS de Amiens	357 920	38,79	564 788	61,21	922 708
CROUS de Antilles-Guyane	49 287	20,46	191 599	79,54	240 886
CROUS de BFC	748 630	50,06	746 873	49,94	1 495 503
CROUS de Bordeaux	662 938	47,87	721 940	52,13	1 384 878
CROUS de Clermont-Ferrand	305 146	37,16	515 916	62,84	821 062
CROUS de Corte	124	0,23	53 149	99,77	53 273
CROUS de Créteil	576 647	50,08	574 814	49,92	1 151 461
CROUS de Grenoble	929 886	51,32	882 091	48,68	1 811 977
CROUS de La Réunion	49 550	17,71	230 257	82,29	279 807
CROUS de Lille	712 195	34,76	1 336 661	65,24	2 048 856
CROUS de Limoges	116 152	27,26	309 900	72,74	426 052
CROUS de Lyon	908 385	49,96	909 707	50,04	1 818 092
CROUS de Montpellier	601 705	31,88	1 285 620	68,12	1 887 325
CROUS de Nancy-Metz	735 224	48,71	774 111	51,29	1 509 335
CROUS de Nantes	1 150 344	47,39	1 276 810	52,61	2 427 154
CROUS de Nice	197 080	46,38	227 860	53,62	424 940
CROUS de Normandie	956 023	46,24	1 111 571	53,76	2 067 594
CROUS de Orléans-Tours	588 526	47,41	652 786	52,59	1 241 312
CROUS de Paris	1 163 621	56,48	896 674	43,52	2 060 295
CROUS de Poitiers	350 867	41,79	488 774	58,21	839 641
CROUS de Reims	269 978	45,52	323 126	54,48	593 104
CROUS de Rennes	1 500 045	51,68	1 402 624	48,32	2 902 669
CROUS de Strasbourg	723 215	49,38	741 396	50,62	1 464 611
CROUS de Toulouse	951 611	47,75	1 041 209	52,25	1 992 820
CROUS de Versailles	1 087 225	60,71	703 501	39,29	1 790 726
Total Repas	16 355 381	46,66	18 696 026	53,34	35 051 407

Source : CNOUS

Ce savoir-faire des CROUS doit donc être reconnu, le réseau des œuvres constituant le chef de file, opérateur direct – au moins s’agissant des campus regroupant une population étudiante importante – et opérateur de solutions, c’est-à-dire la structure en charge de labelliser et/ou de conventionner avec d’autres opérateurs publics – centres hospitaliers, régions au titre des lycées, foyers de jeunes travailleurs... – ou privés susceptibles de fournir une prestation équivalente. Ce rôle d’opérateur de la restauration universitaire confié au réseau, et donc aux CROUS pour la mise en œuvre sur les territoires, nécessite un partenariat étroit avec les établissements d’enseignement supérieur tant pour la gestion des flux que pour l’évolution des installations.

À la responsabilité du lot « restauration » confiée au CNOUS est liée une obligation de résultat : offrir un accès à la restauration à un prix raisonnable pour tous les étudiants. Elle doit par conséquent constituer un élément du contrat d’objectifs et de performance signé avec le ministère. Ce point pose néanmoins la question de la couverture territoriale du service restauration à destination des étudiants. Le CNOUS a réalisé une étude, en 2022, faisant l’état des lieux des zones dites blanches, où les étudiants ne trouvent pas une installation de restauration, gérée ou agréée par le CROUS, à moins de 800 mètres à vol d’oiseau. Ainsi, 174 000 étudiants se trouvent dans une zone blanche, dont approximativement la moitié sont inscrits en BTS ou en CPGE et bénéficient donc du service de restauration du lycée. Pour les autres, ils sont à 40 % localisés en Île-de-France.

La disparité des situations rencontrées, particulièrement pour le nombre d’étudiants concernés sur les différents sites, nécessite de déployer des solutions diverses : construction d’installation de restauration, passation d’agrément ou mise en œuvre d’un « ticket restaurant étudiant » (le montant de ce dernier serait basé sur une équivalence moyenne du coût pris en charge par l’État dans les restaurants universitaires, relayé par les établissements des étudiants concernés et financés via le CNOUS). Ces précisions témoignent de la nécessité d’une réflexion sur le modèle économique des actions de vie étudiante, en parallèle à la mise en œuvre de l’allotissement (cf. ci-dessous 3.7).

Préconisation 1.1 : Confier au réseau des œuvres la responsabilité de chef de file pour la restauration étudiante.

3.2. Le logement : programmation, attribution, gestion, des objectifs distincts. Les rôles respectifs de l’État, des structures intercommunales et du réseau des œuvres

Un deuxième lot est constitué du logement des étudiants. L’enjeu est d’une grande complexité, notamment dans les métropoles (Île-de-France, Lille, Lyon, Toulouse...) où l’offre est insuffisante et où son traitement implique nécessairement une dimension partenariale du fait d’un foncier en tension. Dans ce champ, il est nécessaire de distinguer entre les opérations de programmation, d’attribution et de gestion, où le chef de filât peut donc être différent.

Au regard de leur compétence légale en termes de droit des sols (PLUI), leur expérience en ce domaine vis-à-vis des CROUS, des opérateurs privés de résidences étudiantes et des simples personnes privées louant à des étudiants tout ou partie de leur maison, leur outillage performant en termes d’aménagement (sociétés d’économie mixte, sociétés publiques locales, agences d’urbanisme, offices publics HLM) qu’il s’agisse d’études ou d’opérations, les communautés urbaines, métropoles et communautés d’agglomération sont les chefs de file naturels du logement étudiant dans les différents territoires universitaires. Elles pourront s’appuyer sur les données des observatoires territoriaux du logement étudiant (OTLE), qui ont largement essaimé sur le territoire et constituent des instances de réflexion et de constitution de données intéressantes.

Il est avéré que le réseau des œuvres, s’il ne représente qu’une partie des logements disponibles, joue néanmoins un rôle essentiel pour que les étudiants les plus modestes puissent avoir accès à un logement digne et répondant à des standards reconnus. Le nombre de ces logements doit être augmenté en pleine propriété du réseau des œuvres, ou d’un bailleur social partenaire, pour assurer durablement la possible mise à disposition de logements. Cependant cela nécessite de définir le périmètre des bénéficiaires de ces logements pour dimensionner correctement le parc nécessaire et éviter ainsi les disparités qui peuvent apparaître d’un territoire à l’autre. Le CNOUS a d’ores et déjà identifié les besoins pour chaque CROUS jusqu’en 2027.

L'éloignement du chef de file par rapport à l'étudiant n'est pas ici une difficulté puisque l'action se situe en amont de la prestation au bénéficiaire final et nécessite une prise directe avec le territoire.

La **construction** n'appelle pas de préconisations particulières. Cependant, quant au rôle des CROUS en tant que maître d'ouvrage de la construction, la mission a été alertée sur une grande disparité dans la maîtrise de l'expertise technique selon les établissements. C'est une des raisons qui la font s'interroger sur la nécessité de déployer une ingénierie transverse au réseau, appuyée sur et animée par ses éléments les plus reconnus en la matière, et pouvant bénéficier à l'ensemble du réseau : cette proposition sera détaillée plus loin.

L'article L. 822-1 du code de l'éducation prévoit que « *les décisions concernant l'attribution des logements destinés aux étudiants sont prises par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires* ». Les CROUS ont une expertise reconnue – également par de nombreux bailleurs sociaux – pour la démarche d'attribution de logements, qui peut justifier de leur confier le chef de filât dans ce domaine spécifique du logement étudiant. Cependant cette attribution est à corréliser avec des objectifs fermes s'agissant de la cible de la sous-population des étudiants boursiers, et nécessite expressément de sécuriser les procédures d'attribution des logements et de renforcer le suivi statistique des étudiants hébergés, la mission ayant constaté un certain flou et une absence d'harmonisation des critères d'attribution des logements sociaux étudiants, selon les territoires et les types de bailleurs. Les CROUS, interlocuteurs reconnus en proximité des étudiants, devront de ce point de vue être garants d'une qualité de prestation et d'une équité d'accès au niveau territorial. Cette compétence dans l'attribution des logements se justifie d'autant plus qu'il est fréquent que la tarification du CROUS serve de référence aux autres acteurs du logement d'un territoire.

La question de la **gestion** des logements en propriété du réseau ou mis en gestion dans le réseau (par exemple sous la forme d'un bail emphytéotique) ne saurait être dissociée de celle du modèle économique global, et sera donc traitée au 3.7. Elle ne nécessite cependant pas véritablement de recourir à un chef de filât, les CROUS, comme tout propriétaire, ayant bien entendu vocation à poursuivre la gestion de leurs résidences, qui est leur cœur de métier.

Préconisation 1.2 : Établir la distinction entre les opérations de programmation, d'attribution, de gestion des logements étudiants :

- avec l'État, les structures intercommunales sont chefs de file pour la programmation du logement étudiant ;⁴⁹
- le réseau des œuvres est chef de file pour l'attribution de logements étudiants dans le parc social. Cette préconisation s'assortit d'une nécessaire réflexion sur les critères d'attribution, en lien avec les missions en cours confiées par la ministre sur la réforme des bourses et le logement étudiant.

3.3. L'attribution et la gestion des bourses, confiées au réseau des œuvres

Le troisième lot, constitué de la gestion des bourses (principalement le rôle d'instruction des dossiers, le paiement demeurant une prérogative des rectorats), est certainement le plus facile à traiter étant donné la compétence et l'efficacité du réseau des œuvres dans ce domaine. La bonne connexion entre les CROUS et Parcoursup au moment de l'entrée dans l'enseignement supérieur, évoquée plus tôt, montre aussi que le dispositif est pensé pour l'étudiant (ou le futur étudiant). Le réseau a du reste étendu son champ d'action initiale des bourses sur critères sociaux relevant du MESR en prenant en charge par convention – parfois avec le CNOUS, parfois directement avec les CROUS – la gestion des bourses des étudiants relevant des écoles des ministères de la culture, de l'agriculture et de certains établissements du ministère des armées.

La même logique a pu conduire à une expérimentation très intéressante en Normandie, où la région a confié au CROUS la gestion des bourses des formations sanitaires et sociales, ce qui a conduit à un alignement du régime de ces bourses spécifiques sur le régime de droit commun. La formule donne pleine satisfaction aux acteurs institutionnels concernés et, surtout, est facteur de simplicité, de lisibilité et d'efficacité au bénéfice des étudiants. Si la démarche relève bien sûr de l'autonomie des régions en tant que collectivités territoriales,

⁴⁹ Le cas particulier de l'Île-de-France appelle une solution *ad hoc* : compte tenu des spécificités du territoire, la région Île-de-France serait légitime à exercer ce chef de filât.

et nécessite de passer par une prestation dans le cadre d'un marché public⁵⁰, son examen attentif au titre des bonnes pratiques ne peut qu'être encouragé. En résumé, un chef de filât du réseau des œuvres, opérateur de référence pour la gestion des bourses, est préconisé.

En revanche, le réseau doit continuer de s'interroger sur l'efficacité de son actuel mode de traitement des demandes et de l'organisation éclatée qui en découle : les agents sont répartis aujourd'hui dans les différents CROUS et leur volume n'est pas nécessairement bien corrélé au nombre de dossiers à traiter. Il s'ensuit une salubre entraide réciproque au sein du réseau (un CROUS trop chargé en nombres de dossiers peut s'appuyer sur un autre CROUS moins en tension), et une réflexion, engagée par le CNOUS, sur la mise en place d'une plateforme nationale d'appui au traitement du dossier social étudiant (DSE). La numérisation des dossiers a rendu caduque l'approche « géographique » du traitement de ces dossiers : on pourrait pousser plus avant la logique de mutualisation, portée par un consortium de CROUS, d'un service national d'instruction des dossiers.

Préconisation 1.3 : Confier la responsabilité de chef de file au réseau des œuvres pour l'attribution et la gestion des bourses sur critères sociaux de l'ensemble des étudiants.

3.4. L'accompagnement social et l'aide d'urgence : la nécessité d'un guichet unique partenarial

Un lot voisin dans son objet, mais plus complexe dans l'attribution du chef de file, est celui de l'accompagnement social et de la gestion des aides d'urgence. Deux acteurs sont en effet particulièrement légitimes en ce domaine : d'une part les CROUS, qui disposent de services sociaux étoffés et récemment renforcés et bénéficient grâce à leurs résidences de lieux permettant une identification des difficultés sociales⁵¹ ; d'autre part, les établissements universitaires dont les équipes pédagogiques, tout comme les services de scolarité, constituent également des vigies pour l'identification des situations sociales complexes et dont les services de médecine préventive peuvent offrir une prise en charge médico-sociale globale particulièrement pertinente pour la qualité de service. Il résulte de ces légitimités partagées des solutions territoriales aujourd'hui très diversifiées, allant du guichet unique physique et/ou virtuel particulièrement efficace quant à son identification par les étudiants (Caen, Strasbourg, Poitiers, Lyon) à des services concurrents fonctionnant en silo. L'intelligence collective et le sens du service public aux étudiants doivent être la boussole des acteurs : un objectif de coordination permettant la constitution de guichets uniques (agendas partagés des travailleurs sociaux quel que soit leur employeur ; système d'information unique ; mise en commun de la présentation des aides existantes...) est indispensable pour qu'une logique de qualité de service prévale, avec la règle de « dites-le nous une seule fois ». Là encore, la priorité de la prestation aux étudiants implique de ne pas s'appesantir sur des questions liées à des transferts d'emplois entre CROUS et universités pour privilégier le travail en commun. Il en résulte certes parfois des difficultés pratiques en raison des disparités de régimes de primes ou de congés, que les employeurs doivent résoudre dans le cadre d'une coordination efficace, mais qui ne saurait retarder la mise en place de ces guichets aptes à traiter les urgences sociales.

Les bonnes pratiques observées montrent que la coopération efficace entre les deux principaux acteurs peut générer des effets leviers intéressants, certaines collectivités, telle la ville de Caen, prenant contact pour les étudiants qui la sollicitent avec le guichet unique et acceptant d'abonder le fonds d'aides du CROUS géré dans ce cadre via son centre communal d'action sociale. La notion de guichet unique peut se décliner sous la forme d'un dispositif dématérialisé (téléphone, courriel, plateforme numérique) tant que la prise en charge rapide et personnalisée de l'étudiant structure les objectifs du service. Par conséquent, la mission reprend la recommandation n° 7 du rapport de l'IGÉSR d'octobre 2021⁵² concernant les liens de coopération entre l'université et le CROUS en matière de santé et d'accompagnement social des étudiants, et complète ainsi cette recommandation :

⁵⁰ Seul un transfert de responsabilité des régions vers l'État permettrait de ne pas soumettre cette attribution aux règles de la commande publique.

⁵¹ L'action est en outre complémentaire de la gestion des bourses.

⁵² Rapport « Des services universitaires de médecine préventive et de promotion de la santé (SUMPPS) vers des services de santé étudiante (SSE) » <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/services-universitaires-medecine-preventive-et-promotion-sante-sumpps-vers-sse-84164>

Préconisation 1.4 : Imposer aux établissements universitaires et aux CROUS la mise en place progressive d'un guichet à gestion unique pour les aides sociales d'urgence, fondé sur la coordination de leurs services sociaux respectifs dans un cadre conventionnel.

3.5. La santé étudiante, confiée aux établissements d'enseignement supérieur

Les établissements universitaires ont depuis plusieurs années déjà la responsabilité de la médecine préventive et de la promotion de la santé. Dans le cadre d'une réforme récente formalisée par le décret n° 2023-178 du 13 mars 2023, leurs services dédiés se transforment actuellement en services de santé étudiants (SSE) afin d'en élargir l'accès à tous les étudiants de l'enseignement supérieur. À cette occasion, leurs missions sont renforcées pour intégrer l'ensemble des domaines de la santé étudiante : santé mentale, santé sexuelle, prévention et lutte contre les addictions, nutrition... En outre, de nombreux établissements ont créé des centres de soins conventionnés et disposent de ce fait d'une expérience de travail avec les agences régionales de santé et caisses primaires d'assurance maladie qui peut être utilement valorisée. Cela est d'autant plus important, que de nombreux étudiants, décohabitants, perdent ainsi l'accès au « médecin de famille » qui est leur médecin traitant, et rencontrent des difficultés pour en trouver un sur leur lieu d'études. Il paraît donc important que les établissements disposant d'un SSE puissent l'ouvrir aux autres établissements d'enseignement supérieur voisins qui en sont dépourvus. Là encore, cela nécessite d'une part des conventions et d'autre part la connaissance des coûts de cette activité pour qu'une prise en charge financière adaptée puisse être déterminée.⁵³

Préconisation 1.5 : Veiller à la mise en œuvre des conventions prévues par le décret service de santé étudiant pour tous les établissements et tous les étudiants et installer les établissements universitaires comme chefs de file pour la santé étudiante.

3.6. La vie de campus, confiée aux établissements d'enseignement supérieur

Enfin, un lot final peut être constitué autour de la « vie de campus » : activités sportives et culturelles (intégrant l'évolution des bibliothèques universitaires), engagement associatif, mais également recherche de jobs étudiants, lutte contre les violences sexistes et sexuelles. Dans ces domaines souvent connexes au cœur de formation et qui participent désormais aux yeux de tous les acteurs de la réussite étudiante, les établissements universitaires revendiquent clairement un rôle de chef de file justifié par leur positionnement et la proximité de services offerts aux étudiants sur le lieu même de leur formation et les questions organisationnelles qui en découlent. Il leur appartient donc d'identifier les partenariats nécessaires – structures culturelles, sportives, associatives, collectivités territoriales, CROUS – et de les animer pour s'assurer de la complémentarité des offres et de leur valorisation⁵⁴. Cette responsabilité doit aller avec une association beaucoup plus forte des étudiants à la politique de vie étudiante de l'ensemble des établissements, déjà à l'œuvre dans un certain nombre d'entre eux⁵⁵. Dans l'hypothèse où plusieurs établissements sont sur un même territoire, le rapport de l'IGÉSR consacré à la CVEC en 2021 proposait du reste déjà de désigner des établissements chefs de file chargés de mettre en œuvre des actions au profit des étudiants d'établissements non-affectataires⁵⁶.

Comme précédemment évoqué, certains CROUS se sont dotés de services culturels, leur action en matière d'animation étant légitime dans leurs infrastructures propres, et notamment leurs résidences. Elle n'a cependant pas vocation à s'étendre au-delà, et l'ensemble doit être piloté sous la responsabilité des établissements universitaires chefs de file.

⁵³ La mission reprend la recommandation n° 8 du rapport de l'IGÉSR d'octobre 2021 : « *Encourager financièrement les universités disposant d'un SSU à passer des conventions avec les établissements d'enseignement supérieur dépourvus de capacité à mettre en place une offre de service en matière de santé* ».

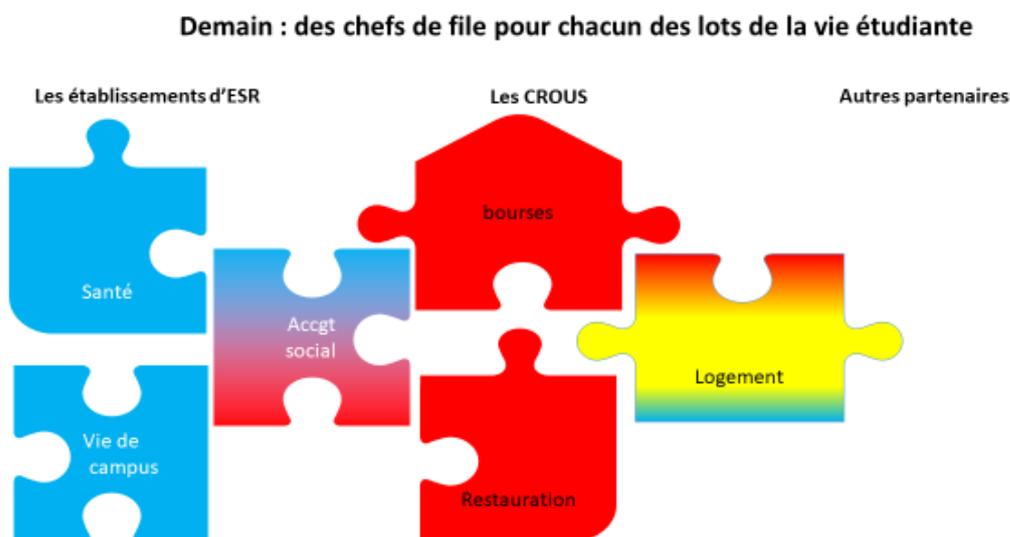
⁵⁴ Le rapport de Maryelle Girardey-Maillard (pil.) de juillet 2016 sur le Fonctionnement du CROUS de Limoges (rapport n° 2016-044) fait état en 2016 de convergences sur les questions culturelles entre CROUS et université : « *concernant l'action culturelle, deux dispositifs différents, l'un géré par l'université, l'autre par le CROUS permettaient d'allouer des fonds à des projets culturels. Depuis 2012, les deux concours ont été fusionnés. Les candidats et la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) n'ont plus qu'un seul interlocuteur* » (p. 52) ; la mission recommandait déjà aux deux entités d'approfondir leurs échanges.

⁵⁵ Cf. IGF - IGÉSR (rapport n° 2021-184) sur la CVEC, *op.cit.* : sur la question des antennes et sites universitaires, la préconisation d'institution de commissions CVEC locales sur les campus délocalisés des établissements et les antennes des CROUS (p. 6).

⁵⁶ Rapport n° 2021-184 sur la CVEC. *op. cit.*, p. 6.

Préconisation 1.6 : Confier aux établissements d'enseignement supérieur la responsabilité de chefs de file pour la vie de campus.

Représentation des éléments de l'expérience étudiante sous forme de pièces de puzzle classées



En bleu : les champs d'intervention des établissements.

En rouge : les champs d'intervention des CROUS.

En jaune : les champs d'intervention des collectivités territoriales.

La représentation ci-dessus tient compte de cette proposition d'allotissement. Chaque élément de l'expérience étudiante, chaque « pièce du puzzle », fait l'objet d'une répartition raisonnée, avec pour chacune un responsable identifié, ou bien un positionnement partenarial clarifié. La mission considère qu'une telle étape est indispensable à toute tentative de résolution du puzzle, c'est-à-dire au meilleur pilotage des éléments de la vie étudiante. C'est un aspect qui sera abordé dans la partie 4 de ce rapport.

4. Installer un pilotage efficace des politiques de vie étudiante. Responsabiliser les établissements d'enseignement supérieur auprès de leurs étudiants, et s'appuyer sur une nouvelle organisation du réseau des œuvres

L'allotissement, nécessaire pour rendre explicite les différents besoins liés à la vie de l'étudiant, ne doit pas aboutir à une fragmentation de la vie étudiante. Pour cela, il faut envisager un pilotage efficace des politiques de vie étudiante, au niveau national et local, appuyé sur une nouvelle organisation des opérateurs.

Le code de l'éducation, dans son articles L. 822-1, définit les missions du réseau des œuvres universitaires. Il « **contribue** à assurer aux étudiants une qualité d'accueil et de vie propice à la réussite de leur parcours de formation. Il assure une mission d'aide sociale et de lutte contre le harcèlement dans le cadre universitaire et **concourt** à l'information et à l'éducation des étudiants en matière de santé. Il favorise leur mobilité ». Cette formulation permet deux constats :

- le réseau des œuvres est principalement mobilisé pour l'accompagnement des étudiants, ce statut étant attribué par l'inscription dans un établissement d'enseignement supérieur, alors même que ces derniers ne possèdent pas de compétences sur la vie étudiante ;
- le réseau des œuvres **contribue et concourt** à la vie étudiante, ce qui le place comme un acteur parmi d'autres, certes important au regard de son activité et de sa notoriété, mais il n'est pas pour autant constitué en opérateur universel ou principal.

Le code de l'éducation donne par ailleurs aux universités la **responsabilité de la construction et de la mise en œuvre des parcours académiques des étudiants ainsi que celle de l'organisation de certains éléments**

relevant de l'expérience étudiante (orientation universitaire et professionnelle, insertion professionnelle, reconnaissance de l'engagement étudiant, activités sportives). Ainsi, la commission de la formation et de la vie universitaire du conseil académique adopte « *les mesures de nature à permettre la mise en œuvre de l'orientation des étudiants et de la validation des acquis, à faciliter leur entrée dans la vie active et à favoriser les activités culturelles, sportives, sociales ou associatives offertes aux étudiants, ainsi que les mesures de nature à améliorer les conditions de vie et de travail, notamment les mesures relatives aux activités de soutien, aux œuvres universitaires et scolaires, aux services médicaux et sociaux, aux bibliothèques et aux centres de documentation et à l'accès aux ressources numériques* »⁵⁷. Enfin la création de la CVEC en 2018 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* » et elle permet notamment aux établissements publics d'enseignement supérieur de financer des actions dans ces champs, tout comme les CROUS.

Dès lors, le cadre législatif et réglementaire actuel organise une **juxtaposition des acteurs sur ces missions, sans instituer une véritable coordination** entre eux. Il n'est pour autant pas question de chercher à déployer une solution simple reposant sur un opérateur unique. En effet, l'ampleur des actions à mener dans des domaines très variés, le croisement avec des compétences et champs d'intervention des collectivités territoriales, l'importance quantitative des moyens nécessaires pour amener à un niveau satisfaisant de prestations aux étudiants justifient plutôt d'améliorer la coordination des différents acteurs afin de s'assurer d'une complémentarité de leurs interventions.

Dans cette perspective, plusieurs actions sont envisageables, certaines pouvant se déployer très rapidement à cadre juridique constant, d'autres pouvant les compléter moyennant des évolutions législatives et réglementaires. Toutes visent un double objectif : instituer une organisation plus efficiente du réseau des œuvres et renforcer le pilotage des politiques de vie étudiante, tant au niveau national que local.

4.1. Des aménagements de pratiques à cadre juridique constant

4.1.1. Responsabiliser les établissements d'enseignement supérieur sur l'expérience étudiante

La mise en œuvre d'un schéma directeur de la vie étudiante, désormais demandée à chaque établissement⁵⁸, positionne de fait ces derniers comme « décideurs » des actions à instituer. Cette évolution s'inscrit dans le déploiement des contrats d'objectifs, de moyens et performance (COMP). Il est donc nécessaire que ces derniers comprennent un volet « vie étudiante » pour ancrer et développer le positionnement renforcé des établissements sur l'expérience étudiante. Dans ce cadre et compte tenu du lien établi entre la condition de vie étudiante et la réussite dans le parcours de formation, il apparaît nécessaire de lier le temps « académique » et le temps « étudiant » en reconnaissant à l'université le rôle de coordination, pour ses propres étudiants, des éléments de la vie étudiante, la plaçant ainsi en « *ensemblier de l'expérience étudiante*. »⁵⁹ La mission considère qu'une évolution de la circulaire sur les COMP visant à encourager la prise en compte plus importante de l'expérience étudiante par les établissements, en les faisant sortir du cadre strict d'actions de vie de campus, est nécessaire.

L'objectif consiste à garantir à l'étudiant la simplicité et la proximité dans l'accès à l'ensemble des services qui contribuent d'une part à l'expérience étudiante et d'autre part à la réussite de son parcours de formation. Cette perspective intègre également la préoccupation que doivent avoir les établissements des conditions de vie de leurs étudiants que ce soit à travers l'hébergement, la restauration et les aides sociales dont ils peuvent bénéficier. Il ne s'agit cependant pas de transformer systématiquement les établissements – qui ne le souhaitent majoritairement pas – en opérateurs directs de ces services, dont le réseau des œuvres maîtrise mieux les enjeux métiers. Il ne faut pas pour autant empêcher une telle évolution, qui correspond pleinement

⁵⁷ Article L. 712-6-1 du code de l'éducation.

⁵⁸ Demande qui n'a pas fait l'objet de texte à ce jour, formulée par la ministre en juillet 2021, réitérée à la rentrée 2021-2022 et régulièrement depuis. Un groupe de travail coordonné par la DGESIP a élaboré un guide pour ce schéma directeur, à paraître prochainement.

⁵⁹ La mission donne en annexe l'exemple de l'action de l'université du Luxembourg dans un rôle proche de celui d'ensemblier décrit dans cette partie.

à la recherche d'une offre de services intégrés, qui est souvent celle des étudiants, notamment internationaux.

Cette évolution nécessite, dès à présent, un certain nombre d'adaptations de la part des établissements. Certes, la mission a constaté la maturité de certains établissements dans cette recherche de prise en compte complète de l'expérience étudiante, parmi les grandes écoles, certaines universités, des établissements publics ou privés⁶⁰. Elle se matérialise par le souhait d'accueillir l'étudiant, de créer un environnement d'études épanouissant, de penser davantage les espaces universitaires et la gestion du temps étudiant. Certains utilisent à plein les outils dont ils disposent déjà pour incarner cette politique : les bibliothèques universitaires notamment, s'adaptant à de nouveaux usages, peuvent pour une part devenir lieux de convivialité, de travail en groupe, recevoir à la fois des enseignements, des travaux en autonomie ou des moments de vie étudiante, sur des amplitudes horaires larges.

Pour autant, l'actuelle prise en considération de la vie étudiante par les établissements, y compris sur des dimensions déjà à leur main, reste encore très largement perfectible. Par exemple, la gestion des espaces et des agendas ne témoigne pas toujours de la prise en compte du point de vue de l'étudiant dans l'organisation de l'établissement. D'une manière générale, la réflexion sur le temps étudiant reste très insuffisante (existence ou durée d'une pause méridienne, échelonnement des enseignements sur la semaine...⁶¹). La mission a également relevé une difficulté à renseigner et à orienter les étudiants au sein de l'établissement lorsqu'ils sont amenés à faire part de leurs difficultés, notamment sociales, avec des différences parfois liées à des organisations facultaires, aux cultures d'établissement encore faibles. Il est sans aucun doute nécessaire d'interroger la chaîne administrative au sein des établissements pour corriger cet état de fait et pour assurer la descente et la remontée efficace des informations relatives à la condition des étudiants.

L'établissement est donc légitime à réunir, pour son périmètre, les partenaires intervenant sur les différents lots de vie étudiante. Il est également légitime à trouver des solutions *ad hoc* lorsque l'un des partenaires n'est pas en mesure d'intervenir (sur une implantation en particulier, pour une activité particulière, etc.).

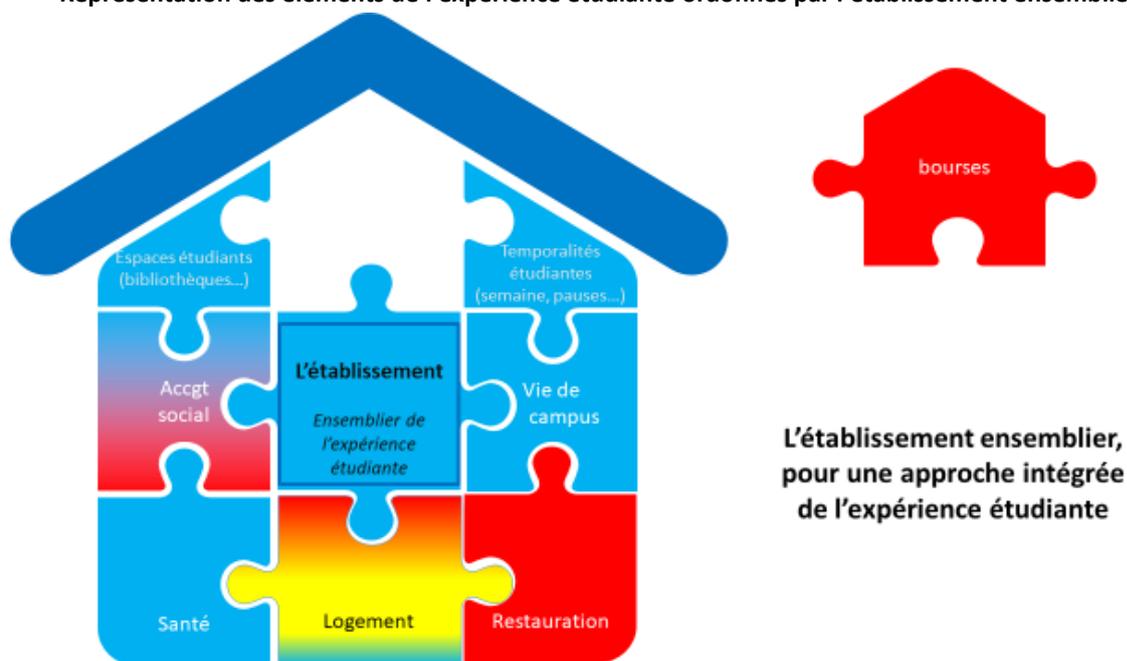
L'intégration d'objectifs et d'indicateurs en matière d'expérience étudiante dans les COMP des établissements doit permettre et encourager ces évolutions. Elle induit également la mise en œuvre d'une évaluation de leurs actions en ce domaine par le HCÉRES, permettant de déployer une vision globale de la réussite étudiante, non limitée au seul volet formation. À terme, cette mission des établissements pourra être inscrite, au même titre que celles qui leur sont déjà reconnues à l'article L. 123-3 du code de l'éducation.

Préconisation 2 : Reconnaître le rôle de coordination en matière d'expérience étudiante des établissements d'enseignement supérieur, évalué par le HCÉRES.

⁶⁰ Échanges avec la Conférence des Grandes écoles, avec France Universités, avec le réseau VECU des universités, avec les DGS des établissements d'ESR, avec l'UDESCA et lors des déplacements de la mission en Normandie et à Lyon.

⁶¹ Cf. notamment les interventions de différents chercheurs et institutions (dont l'OVE) lors du cycle « Temps et rythmes des étudiants : quelles conciliations ? » de 2021, [cycle « Temps et rythmes des étudiants : quelles conciliations ? » | Tempo Territorial](#)

Représentation des éléments de l'expérience étudiante ordonnés par l'établissement ensemble



En rouge : les champs d'intervention des CROUS.

En bleu : les champs d'intervention des établissements.

En jaune : les champs d'intervention des collectivités territoriales.

La représentation ci-dessus témoigne du fait que l'établissement est le seul à être en mesure, pour ses étudiants, de résoudre le puzzle et d'offrir une vision globale de l'expérience étudiante. Les différentes couleurs du puzzle signalent qu'il n'a pas pour vocation de réaliser chacune d'entre elles. Il est cependant le point d'entrée unique, et en mesure d'intégrer ces différents éléments dans une stratégie globale. La pièce des bourses conserve, pour la mission, une place à part. Elles intéressent l'étudiant au seuil même de l'établissement (au moment de l'orientation notamment) et la logique nationale qui prévaut à leur définition et à leur attribution justifie moins que pour les autres éléments un assemblage par l'établissement. La question des bourses fait l'objet d'un traitement particulier en fin de partie 4 de ce rapport.

Cette proposition, qui place les établissements universitaires en responsabilité, induit, particulièrement dans certains territoires où ils sont nombreux et où il n'existe pas de coordination territoriale efficace, un nécessaire espace d'échanges. Il s'agit alors d'organiser le partage des stratégies propres aux acteurs, de mieux affirmer la présence partenariale des CROUS, et de faciliter les mutualisations et coopérations au service des étudiants. Il s'agira aussi d'éviter que des demandes incompatibles ne soient formulées à un même CROUS, ou encore de prioriser, d'échelonner dans le temps, voire d'arbitrer entre différents projets s'appuyant sur un même CROUS, à l'image de ce qui est fait au moment des contrats de plan État - région (CPER). Le recteur ou le recteur délégué à l'ESRI en charge de la mise en œuvre des COMP devra mobiliser les différents opérateurs au sein d'une conférence territoriale de la vie étudiante, rassemblant autour de lui le DG de CROUS et les présidents ou directeurs d'établissements d'enseignement supérieur, régulièrement réunie pour s'assurer d'une concertation suffisante. Pourront y être associées les collectivités territoriales. Le recteur doit définir la plus efficace granularité de ces conférences de vie étudiante : à l'échelle d'une métropole, d'un bassin plus ou moins large. Les périmètres des universités (aux implantations parfois nombreuses) ou des CROUS (académique) ne sont pas nécessairement pertinents. Cette régulation n'appelle pas la mise en place d'un schéma dédié, la mission ayant dénoncé plus tôt l'enchevêtrement de ces documents : selon elle, seuls le SRESRI (avec un volet vie étudiante), confirmant la région dans sa place particulière de stratège sur son propre territoire, et le schéma directeur de chaque établissement ont vocation à être maintenus. Une telle organisation interroge la présidence des CA des CROUS par les recteurs : garants de l'application d'une politique sociale sur un territoire, ils interviennent en tant que représentants de l'État, et ne doivent pas être partie prenante de la gouvernance de l'un des opérateurs, pour être en mesure de jouer, le cas échéant, un rôle d'arbitre.

Préconisation 3 : organiser la régulation territoriale des différents acteurs de la vie étudiante autour du recteur, et limiter l'enchevêtrement des schémas portant sur la vie étudiante en conservant la stratégie région et la stratégie établissement.

4.1.2. Élaborer et mettre en œuvre un contrat d'objectifs et de performance à vocation transformante avec le CNOUS

Si la coordination des actions à l'échelon territoriale est indispensable entre tous les acteurs, il est cependant nécessaire de conserver le caractère national de la politique publique dans sa dimension sociale. Le CNOUS, opérateur de l'État, doit jouer ce rôle.

Comme le précise le deuxième alinéa de l'article L. 822-2 du code de l'éducation, le CNOUS « est placé sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur qui approuve son budget ». Le deuxième alinéa de l'article R. 822-1 indique quant à lui que « Le réseau des œuvres universitaires participe au service public de l'enseignement supérieur et contribue à la mise en œuvre de la politique nationale de vie étudiante définie par le ministre chargé de l'enseignement supérieur ». Dans ce cadre, il apparaît absolument nécessaire que le MESR formalise un contrat d'objectifs et de performance (COP) avec le CNOUS, confortant celui-ci dans son rôle de pilotage du réseau des CROUS, l'engageant sur des objectifs dans les domaines de l'aide sociale, de l'hébergement et de la restauration pour les étudiants et détaillant les attentes en termes de performances au regard d'un modèle économique bien défini et décrivant notamment des modalités de financement repensées. Ces dernières pourront se décliner utilement sur les lots décrits précédemment. Piloté par la DGESIP, ce contrat doit associer les autres services du ministère, notamment la direction générale des ressources humaines (DGRH), avec qui les relations ont vocation à être régulières.

Préconisation 4 : élaborer et mettre en œuvre un contrat d'objectifs et de performance entre le MESR et le CNOUS.

L'article R. 822-3 du code de l'éducation définit quant à lui très précisément le rôle joué par le CNOUS auprès des CROUS. Le centre national est chargé :

« 1° D'apporter son appui aux centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires dans la définition des orientations stratégiques de développement et de diversification des œuvres universitaires ;

2° D'apporter son expertise dans les domaines technique, juridique et financier, en favorisant l'échange d'expériences et les mutualisations entre les centres régionaux ;

3° De veiller à une allocation des ressources budgétaires et financières aux centres régionaux au regard notamment de la trésorerie de chaque établissement du réseau ;

4° De contrôler la gestion des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires et d'établir un dialogue de gestion avec chaque centre régional, auquel il fixe des objectifs pluriannuels de performance en lien avec le ministère de tutelle ;

5° D'analyser les plans d'investissement des centres régionaux et leurs conventions immobilières à caractère financier ;

6° D'assurer le respect du plafond d'emplois du réseau des œuvres, de fixer l'autorisation d'emplois de chaque centre régional et d'analyser les schémas d'emplois des centres régionaux. Il définit les orientations de la politique de gestion des ressources humaines, élabore et met en œuvre les dispositions réglementaires applicables aux personnels ouvriers. Il organise le dialogue social dans le cadre des instances consultatives nationales et favorise son développement au niveau régional. Il évalue les dispositions en matière d'action sociale pour les personnels. Il élabore et met en œuvre un plan national de formation des personnels du réseau des œuvres universitaires ;

7° D'encourager la création de services de nature à satisfaire les besoins des étudiants, dont la gestion est assurée par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires ;

8° De promouvoir aux plans européen et international les coopérations avec d'autres structures en charge de la vie étudiante ainsi que les mobilités des étudiants ».

La mission IGF - IGAENR de 2019 notait que le CNOUS ne s'acquittait qu'en partie des missions confiées par le décret du 29 juillet 2016 relatif aux missions et à l'organisation des œuvres universitaires : si la répartition de la SCSP, le suivi du respect des plafonds d'emploi, l'exercice d'un dialogue de gestion basé sur des indicateurs communs à l'ensemble du réseau sont assumés, avec la centrale d'achat, le CNOUS « *est en revanche en retrait concernant "l'appui dans la définition des orientations stratégiques", et "l'expertise sur les sujets techniques et juridiques"* ». L'action menée au cours de ces dernières années a marqué des progrès manifestes sur un certain nombre de dimensions. Les inspections notaient que le pilotage par le CNOUS ne pouvait « *s'apparenter à l'exercice effectif d'une tutelle* » relevant notamment que « *les lettres d'objectifs par CROUS, en place depuis 2017 seulement, ne présentent qu'un cadre général, non chiffré, et sont rarement reprises dans la vie de l'établissement* » et que « *l'évaluation des directeurs généraux ne porte pas sur l'atteinte ou non des objectifs fixés, eux-mêmes flous et sans lien direct avec la lettre de mission confiée à l'établissement* ».

Dans ce cadre législatif et réglementaire déjà très précis, un meilleur pilotage des CROUS, aussi bien en termes de financement, de disponibilité des ressources humaines et d'animation autour des pratiques métiers, passe par un management plus étroit des directions des CROUS. Dans le même temps, il est important de maintenir les CROUS dans leur rôle de maîtrise de la gestion des activités de restauration et d'hébergement, la proximité étant nécessaire pour adapter les activités aux spécificités du territoire ; il s'agit de concentrer l'action des directeurs des CROUS sur la qualité du service rendu aux étudiants sur ces activités.

La proposition d'organisation consiste donc à créer au sein du CNOUS un service (une sous-direction, par exemple) en charge du pilotage du réseau. Elle doit assurer l'animation des échanges entre CROUS sur leurs pratiques métiers, animation qui a pu exister partiellement mais dont la perte est regrettée. Elle prendra également en charge la disponibilité de l'ingénierie nécessaire pour la réalisation des missions du réseau des œuvres à partir des forces vives des CROUS. L'organisation est donc du type matriciel puisque les ressources se trouvent réparties sur le territoire national autour des CROUS, en fonction des compétences identifiées. Dans un premier temps, il est indispensable de renforcer l'expertise des fonctions support « patrimoine immobilier », « systèmes d'information » et « contrôle interne » ce qui pose également la question des schémas d'emplois qui doivent être déployés dans les CROUS.

Ce pilotage du réseau a pour effet de réduire les effets « frontières » que l'on rencontre aujourd'hui sur les territoires et de :

- permettre davantage de mutualisations et d'entraide au sein du réseau, sur le modèle de la centrale d'achats. Celle-ci est explicitement mentionnée dans le décret. Il faudrait « rouvrir la liste » des dispositifs à construire en commun, à l'image de dispositifs existants (mission d'appui aux projets immobiliers, mission d'appui à la transition écologique), et de mutualisations entre CROUS (avec, par exemple, la création d'une structure d'appui pour l'instruction des bourses sur critères sociaux (BCS) et pour le traitement des recours) ;
- pour les fonctions support, ce renforcement aurait vocation à être implanté au CNOUS lui-même (service juridique renforcé ; création d'une cellule de qualité comptable et contrôle interne ; création de missions d'audit thématiques ; contrôle de gestion « achats »). La mission reprend ici à son compte un certain nombre de préconisations formulées par la mission d'accompagnement sur la nécessaire mutualisation de la sphère comptable, financière et des ressources humaines (passage à la paye à façon, amélioration de la consolidation des données, harmonisation accrue des pratiques comptables du réseau, centralisation de certains flux financiers, etc.) soutenue par les travaux engagés pour renouveler les applications de gestion, en priorité RH ;
- pour les fonctions métier, l'objectif est de mettre un terme à un éparpillement d'expertises individuelles au sein du réseau, en constituant des pôles d'expertise, implantés au sein de différents CROUS, et travaillant pour l'ensemble du réseau, à l'image du fonctionnement à l'œuvre dans les URSSAF : il s'agit de confier à un CROUS ou à un regroupement de CROUS une expertise particulière (cellule d'appui aux implantations de nouvelles structures de restauration, cellule « aide à l'agrément », etc.), qui aurait vocation à servir l'ensemble du réseau. Il s'agit là d'une poursuite, plus systématique, de la démarche déjà engagée par le CNOUS, sur différents projets (par exemple pour la mise en place d'une plateforme d'appui et d'entraide pour l'optimisation du traitement du dossier social étudiant).

Préconisation 5 : mettre en place, au sein du CNOUS, un service dédié à l'organisation et au pilotage des CROUS, reposant sur une organisation matricielle des expertises et compétences.

4.1.3. Mener la nécessaire révision du modèle et du pilotage économiques

Si la démarche d'allotissement déclinée ci-dessus apparaît à la mission comme indispensable à une réforme efficace du réseau des œuvres, ainsi clairement repositionné sur quelques missions phares, elle doit néanmoins s'accompagner d'une remise à plat du modèle économique de financement des actions relevant de la vie étudiante. La meilleure coordination attendue de l'allotissement permettra en outre un pilotage plus efficace des moyens alloués.

Une partie des décisions politiques prises depuis la crise Covid en matière de vie étudiante et les dernières annonces par la ministre en mars 2023 (revalorisation des bourses, pérennisation d'une tarification très sociale des repas pour les boursiers et précaires, gel de la tarification des repas pour la rentrée, gel des loyers dans les résidences CROUS) ont fait progressivement glisser le modèle économique des CROUS en le rendant de plus en plus dépendant du financement de l'État : les ressources propres ne peuvent plus augmenter. De plus, le gel du tarif des repas, en période d'augmentation du prix des denrées, et le gel des loyers en période d'augmentation des fluides, correspondent, s'ils ne sont pas compensés, à une baisse de subvention par l'État.

Ainsi, la construction d'un modèle économique pérenne de la vie étudiante passe d'abord par une consolidation du financement de l'activité de restauration, laquelle nécessite une augmentation de la subvention pour charges de service public (SCSP), afin qu'elle soit en adéquation avec l'activité réalisée, en l'occurrence le nombre d'étudiants bénéficiant de la restauration. Elle doit aussi prendre en compte les évolutions législatives récentes dans le cadre de la transition énergétique et écologique (notamment la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018, dite EGalim, et la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, dite climat et résilience) qui entraînent une augmentation des coûts des denrées pour la fabrication des repas, en sus de l'inflation constatée sur les coûts de l'énergie et des produits alimentaires depuis le début du conflit en Ukraine. Si les seconds peuvent n'être que transitoires, les premiers concernent une transformation sociétale, pour laquelle nombre d'étudiants sont en attente, voire militants.

La mission a relevé que la redistribution de la SCSP aux CROUS par le CNOUS, comporte des disparités dans le traitement, souvent pour des raisons historiques. Le calcul du coût complet du repas comporte lui-même des différences d'une structure à l'autre. Par conséquent, l'abondement de la SCSP par l'État devrait être accompagné d'une refonte des modalités de financement des CROUS dans le réseau sur la base d'une connaissance des coûts, et de ses composantes, nécessitant la mise en œuvre d'une comptabilité analytique performante. Ce dernier point a également une conséquence pratique dans le sens où les prestations exceptionnelles (correspondant à des activités de type traiteur), qui sont reconnues de qualité, seront facturées, sans contestation possible, au coût réel.

Si l'abondement de la SCSP par l'État s'avérait insuffisante, une augmentation du ticket étudiant serait alors inévitable.

Enfin, la question du financement des investissements nécessaires pour la rénovation ou la construction d'installations de restauration est également un point essentiel. La spécificité de celles-ci nécessite que la maîtrise d'ouvrage soit coordonnée par le CNOUS pour disposer de l'expertise adaptée.

S'agissant du logement, le volet du modèle économique doit également prévoir les opérations de gros entretien et renouvellement (GER). Sur ce point, les loyers devraient intégrer ces dépenses futures, ce qui, au-delà des difficultés conjoncturelles relatives à l'inflation sur les coûts énergétiques, pose la question du gel non compensé, ou partiellement, des loyers tel qu'en place depuis maintenant trois années. Les coûts de conciergerie et de gardiennage sont également des postes financiers à ne pas négliger pour accompagner socialement les étudiants et éviter la dégradation de certains sites. L'optimisation de l'occupation des résidences pendant l'année y compris pendant la période estivale constitue aussi un enjeu financier non négligeable. Enfin, comme préalablement signalé, il est en effet indispensable de sortir le logement de la logique d'équilibrage de la restauration qui prévaut aujourd'hui au sein des CROUS. À terme, une politique plus vertueuse d'autofinancement des opérations d'entretien et de réhabilitation, doit prévaloir.

Il reste donc à traiter la question du financement apporté par les différents partenaires (État, région, autres collectivités), souvent mobilisés dans le cadre des CPER pour la construction rapide de nouvelles résidences ou la réhabilitation de celles présentant un état de vétusté avancée. La disponibilité du foncier, et le coût correspondant à son éventuelle acquisition, est aussi une question cruciale à aborder.

Le modèle économique des bourses étant traité dans le cadre d'une autre mission, il ne fait ici l'objet d'aucun développement. Celui de la politique de santé n'entraîne pas non plus dans le champ de la mission et seul le financement de la vie de campus mérite donc quelques compléments.

L'allotissement peut conduire à une révision des principes de répartition de la CVEC. Le rapport qui lui a été consacré par l'IGÉSR et l'IGF a insisté sur les multiples possibilités d'usage de cette contribution, et le fait que « *les objectifs et indicateurs du programme 231 ne permettent pas de suivre l'impact de la CVEC* ». ⁶² La mission renvoie aux scénarios possibles proposés dans ce rapport, en les complétant par l'idée que l'allotissement des différents champs de la vie étudiante peut sans doute permettre une meilleure identification des usages effectifs de la contribution par ses affectataires.

Enfin l'allotissement pose la question de la mesure de l'efficacité et de l'efficience des services mis en œuvre dans les différents lots. Outre l'interrogation du modèle économique, cela permet à la mission de rappeler que l'article R. 822-22 du code de l'éducation énonce qu'une « *comptabilité analytique fait apparaître les résultats d'exploitation pour chacun des domaines d'activités spécialisées* » et que l'évolution proposée ci-après permettrait de mieux assurer l'effectivité de cette disposition. Une comptabilité analytique commune à l'ensemble du réseau en développant en parallèle le contrôle et l'audit internes doit ainsi permettre un réel pilotage économique. Le réseau doit se donner comme objectif l'optimisation des processus de gestion et la mise en place d'une démarche qualité dans tous les domaines. Ainsi, il disposerait d'un outil efficace permettant une affectation des moyens plus pertinente.

Préconisation 6 : Revoir le modèle économique global des CROUS et consolider le financement de la restauration.

La clarification du paysage de la vie étudiante repose sur un mécanisme d'allotissement, sur la responsabilisation des établissements par leur rôle d'ensablant, sur une meilleure organisation des relations entre le ministère et le CNOUS et sur une réorganisation interne du réseau, avec un meilleur financement de ses activités de restauration. Cette clarification peut s'engager par voie de circulaire, sans recourir à la loi, avec une dimension réglementaire : il faudra sans doute légiférer à terme pour consolider le schéma mis en place et renforcer la responsabilisation des acteurs. La mission considère que cette clarification du paysage est un préalable nécessaire à l'évolution structurelle du réseau des œuvres, décrite dans la partie suivante.

4.2. Un changement de cadre pour une meilleure efficience du réseau des œuvres : le modèle de l'établissement public expérimental

La mission, faisant en cela écho à un très grand nombre de ses interlocuteurs, est convaincue de l'absolue nécessité de faire évoluer le cadre institutionnel actuel du CNOUS et des CROUS. Cette évolution a déjà fait l'objet d'une importante littérature. Sans en reprendre le détail, exploré dans les différents rapports antérieurs (IGAENR, IGF, Cour des comptes), les points forts et points faibles de chaque solution possible peuvent être succinctement rappelés :

- **confier aux universités la responsabilité de la totalité des éléments de la vie étudiante par une intégration des CROUS** : la mission considère qu'une telle évolution ne présente aujourd'hui aucune valeur ajoutée. Les établissements ont déjà vocation à piloter l'expérience étudiante, à assurer une meilleure connexion entre vie étudiante et formation. En revanche, la reprise directe, par un établissement, de certaines activités du réseau (restauration, BCS notamment) peut conduire à une dégradation importante du service et à de grandes disparités territoriales, en plus du coût important d'une restructuration lourde (quant aux situations des personnels, notamment) ;
- **la création d'un établissement public industriel et commercial (EPIC) ou d'un réseau d'EPIC** : l'existence d'un modèle économique produisant des ressources par le biais des logements a pu

⁶² Rapport Évaluation de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC), *op. cit.*, annexe 1, p. 16.

un temps justifier cette option. Toutefois, les difficultés actuelles de financement rendent caduque cette perspective, d'autant qu'elle s'accompagnerait d'un coût social lié à l'opposition forte des personnels et des étudiants, dont la représentation et la participation seraient mises en cause. Ce choix serait en outre incohérent avec la démarche de fonctionnarisation des personnels ouvriers en contrats à durée indéterminée (CDI) que l'État a organisé. Enfin, la valeur ajoutée du passage à un régime de droit privé n'est pas avérée ;

- **la création d'un établissement public administratif national unique** disposant de simples délégations régionales dépourvues de personnalités morales (sur le modèle du Centre national pour la recherche scientifique, de l'Institut national de recherches archéologiques préventives ou de voies navigables de France) est une piste qui a été évoquée par des interlocuteurs de la mission. Elle permettrait pour ses promoteurs un meilleur pilotage au niveau national, la montée en compétences d'un opérateur unique (et une plus grande fiabilité financière), un traitement homogène, sur tous les territoires, de tous les étudiants. Cependant, ce scénario est contraire à la nécessité d'une approche territorialisée des problématiques de la vie étudiante, prenant en compte à la fois la spécificité de l'environnement socio-économique et celle des établissements de l'enseignement supérieur (et de leurs projets). Il repose sur l'idée d'un CNOUS au clair avec une stratégie de vie étudiante et capable de la mettre en œuvre, ce que les parties précédentes de ce rapport ne confirment pas. Il conforte une approche disjointe des problématiques de vie étudiante et des questions de réussite. Il est de surcroît difficile à rendre compatible avec l'allotissement nécessaire des éléments de vie étudiante. Sur la forme, il s'agirait d'une évolution peu opérationnelle, très lourde, forcément lente, et très complexe ;
- l'intégration du CNOUS à la DGESIP, éventuellement sous la forme d'un service à compétence nationale (SCN, institués par le décret n° 97-464 du 9 mai 1997) sur le modèle de Parcoursup et le maintien des CROUS en l'état : ce scénario permet le maintien d'entités au plus près des étudiants, qui gagneraient assurément en autonomie, en interaction avec les établissements et les collectivités territoriales tout en disposant d'un lien étroit entre les décisions politiques et le pilotage de leurs mises en œuvre. Cependant, la DGESIP dispose aujourd'hui d'outils de pilotage (notamment le COP) dont elle ne s'est pas emparée depuis dix ans, ce qui n'incite pas à renforcer son rôle dans le pilotage de la vie étudiante. Le SCN fait l'objet d'un encadré spécifique ci-dessous ;
- **la duplication d'autres types de réseaux nationaux** : Canopé, les URSSAF, la CNAF. Certains de ces réseaux font l'objet d'un encadré particulier. Aucun d'entre eux n'apporte une solution directement transférable pour les CROUS, avec notamment de fortes différences entre les missions de ces différentes entités. Cependant, ces modèles apportent des idées possibles dans l'organisation et le management (les modes de sollicitation des URSSAF déjà évoqués plus haut), ou des points de vigilance (la mission renvoie au rapport IGAENR - IGF de 2018 sur Canopé et le CNED, et notamment aux remarques sur la réorganisation complexe de CANOPE). La proposition suivante tient compte de ces différents éléments.

Le service à compétence nationale (SCN) : un modèle pour le CNOUS ou pour le réseau des œuvres ?

La création et l'organisation d'un service à compétence nationale sont prévues par le décret 97-464 du 9 mai 1997, modifié en 2008. Ils peuvent être fortement autonomes (avec délégation de pouvoir, sous l'autorité du ministre, ou bien délégation de signature, sous l'autorité d'un directeur d'administration centrale, d'un chef de service ou d'un sous-directeur).

L'outil est régulièrement utilisé par les ministères pour des missions « à mi-chemin entre les administrations centrales et les administrations déconcentrées », avec une dimension nationale des services, mais avec une dimension opérationnelle justifiant d'une certaine autonomie. Le Service national de police scientifique (SNPS), la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) ou Tracfin (acronyme de Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins) sont des services à compétence nationale.

Le ministère de l'enseignement supérieur, le ministère de l'éducation nationale et le ministère de la jeunesse et des sports ont utilisé à plusieurs reprises cet outil :

- pour la transformation d'une sous-direction du ministère de l'éducation nationale, ayant pour mission la formation initiale et continue des personnels d'encadrement et des personnels administratifs, techniciens, ouvriers, de service et de santé (ATOSS), en École supérieure de l'éducation nationale (ESEN) en 2003. Aujourd'hui, l'Institut des hautes études de l'éducation et de la formation (IH2EF) est toujours un service à compétence nationale ;
- pour la création, au moment de la loi Liberté et responsabilité des universités, du SCN « pôle de contractualisation et de financement des établissements de formation et de recherche » de 2009 à 2014 ;
- pour la transformation de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, passant d'établissement public national (EPN) à SCN en 2015 ;
- plus récemment pour la création du SCN « Parcoursup ».

La création d'un SCN peut se faire selon deux scénarios :

- l'ensemble du réseau des œuvres devient un SCN, avec le CNOUS en élément central, organisant autour de lui des délégations régionales. Une telle évolution relève d'une recentralisation du CNOUS (un COP n'est plus nécessaire avec le MESR, le budget et les personnels sont intégrés) et des CROUS (l'échelon central organise ses relations avec les délégations régionales, et prend la main d'une façon beaucoup plus ferme que dans le système actuel des EPA) ;
- le SCN est limité au CNOUS, avec un maintien des CROUS en l'état. Le CNOUS est positionné, comme Parcoursup, dans l'organigramme du ministère, et l'abandon du statut d'EPA simplifie les relations avec la DGESIP. Les CROUS restent des EPA, pilotés par la DGESIP.

L'un ou l'autre scénario présente des atouts. La recentralisation permet, *a priori*, un meilleur pilotage du budget et des emplois.

La mission y voit pour autant un certain nombre d'inconvénients :

- Le besoin premier est ici une nécessité de pilotage national d'une politique sociale et des moyens qui y sont consacrés, avec une action locale forte : quel que soit le scénario choisi, le SCN ne garantit pas que le ministère gagne en qualité de pilotage du réseau, ni en efficacité au niveau local ;
- le scénario où le périmètre du SCN s'arrête au CNOUS permet de conserver une souplesse territoriale. C'est le seul qui permettrait de maintenir l'action immobilière des CROUS, reposant sur le droit à l'emprunt. Mais le risque est très fort de renforcer l'insularité des CROUS sur leurs territoires respectifs, sans pour autant encourager leur indispensable convergence avec les établissements d'enseignement supérieur ;
- dans le cas du SCN « global », une telle réorganisation est peu convergente avec le principe d'une approche territorialisée de la vie étudiante, et va nécessairement éloigner les délégations régionales des établissements d'ESR. Ces deux pistes sont donc orthogonales avec la convergence nécessaire d'approches entre vie étudiante et réussite étudiante ;
- surtout, la mission considère comme un risque majeur de supprimer, soit à l'échelon national seulement, soit dans tous les échelons (national et régional), la participation des étudiants à la gouvernance, aujourd'hui permise par les EPA, et dont la dimension symbolique est importante. Ce scénario exigerait la mise en place complexe, et politiquement risquée, d'une instance nouvelle pour la participation des étudiants et des partenaires à la gouvernance (pouvant être une émanation du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche [CNESER] pour le niveau national). La mission n'a pas constaté d'instances comparables dans d'autres SCN existants : les SCN sont, d'abord, des objets d'administration centrale.

La mission propose une organisation différente, inspirée du modèle de l'établissement expérimental institué par l'ordonnance du 12 décembre 2018⁶³. Il s'agit de mettre fin à l'homologie structurelle actuelle entre CNOUS et CROUS en renforçant l'identité institutionnelle du réseau des œuvres universitaires. Le CNOUS est alors transformé en une nouvelle forme d'établissement public au sein duquel la plupart des actuels CROUS constitue des établissements-composantes, conservant leur personnalité juridique en tant qu'établissements publics administratifs. À leurs côtés, peuvent également figurer des composantes plus légères sans personnalité morale permettant de faire évoluer les CROUS les plus modestes sans

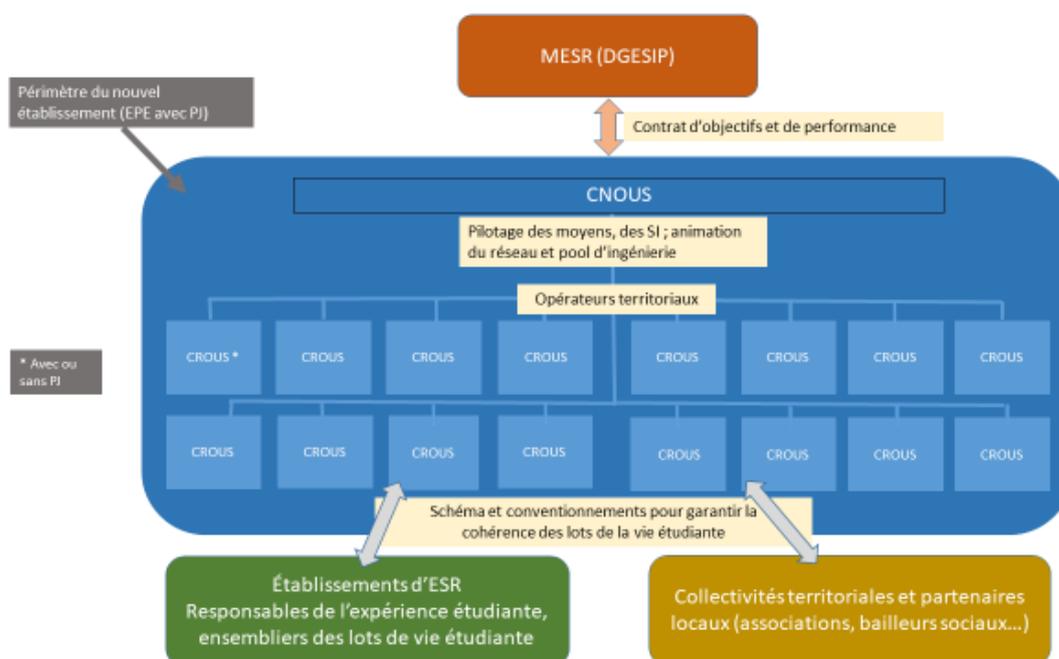
⁶³ Ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

nécessairement les fusionner et, le cas échéant, d'intégrer des situations locales plus originales comme il s'en trouve notamment en outre-mer, par exemple en Nouvelle-Calédonie.

Cette organisation, qui pourrait aisément être initialement mise en place sous forme expérimentale, présente l'avantage d'être facilement évolutive, ce qui facilite son adaptation, tant à d'éventuelles restructurations territoriales qu'à une transformation du modèle de la politique sociale étudiante de l'État. Le réseau des œuvres trouve ainsi à s'incarner dans une forme institutionnelle qui traduit sa cohérence et ses complémentarités tout en garantissant une application égale des politiques nationales du champ social. La souplesse du modèle permet le renforcement de la capacité du CNOUS à piloter, organiser et allouer les moyens au sein du réseau, tout en conservant sur site et par territoire adapté, la présence des personnels du réseau dans une logique de proximité avec les usagers et les partenaires.

L'occasion pourrait en outre être saisie pour modifier l'appellation du réseau, les acronymes actuels n'étant guère facteurs de lisibilité et d'appropriation de la structure et de ses services par les étudiants. Une évolution de ce type pourrait faciliter le développement d'une marque employeur renforçant l'attractivité du réseau, confronté à des difficultés de recrutement.

Représentation de l'EPE Réseau des œuvres universitaires



Ce modèle permet de disposer d'une structure cohérente de pilotage avec une répartition claire des compétences :

- le pilotage des stratégies et objectifs de vie étudiante de l'État – idéalement formalisés au sein d'un contrat d'objectifs et de performance entre le MESR et le réseau des œuvres ;
- le développement des systèmes d'information et d'une ingénierie de haut niveau – centrale d'achats, expertise pour les montages innovants en matière de logement... – sont mutualisés au niveau national du CNOUS ;
- les CROUS demeurent des structures de proximité réactives, constituant des partenaires spécialisés pour les établissements universitaires et les collectivités locales.

Dans ce modèle, le CNOUS n'intervient pas seulement en agence de moyens. Un renforcement significatif du pilotage financier et RH du réseau résulterait de l'évolution institutionnelle proposée dès lors que sont intégrées dans les statuts de l'établissement des prérogatives d'attribution des moyens et de contrôle au CNOUS. Ce dernier pourrait, par exemple, donner un visa préalable sur les budgets, sur les conventions portant engagement financier au-delà d'un certain seuil, sur les projets de création ou de développement de nouvelles structures).

L'évolution législative doit s'accompagner d'une transformation des pratiques d'allocation des moyens, le CNOUS devant profiter de ce nouveau cadre pour instituer une culture de gestion au sein du réseau, basée sur la connaissance des coûts des activités. À ce titre, il doit pleinement se saisir des leviers dont il dispose pour remettre en cause les disparités historiques de dotations entre les CROUS. Il doit également confirmer et renforcer le mouvement engagé ces dernières années pour une mise à niveau globale des pratiques (passage à la paye à façon, uniformisation des pratiques comptables pour l'ensemble des établissements du réseau) et pour une globalisation des données (avec un SIRH et SI financier au niveau du réseau). L'objectif consiste à rendre le CNOUS moins tributaire des remontées individuelles de chaque CROUS, avec des bases nationales et non plus régionales qui limitent les requêtes, pour faciliter les comparaisons et servir de référence aux différents CROUS eux-mêmes.

Dans le même sens, ce modèle permet de réunir au sein de l'établissement (EPE) l'ensemble des directeurs généraux de CROUS sur les sujets d'orientation et de gestion au sein d'une instance qui serait prévue par les statuts. L'efficacité des politiques publiques nationales est ainsi confortée et les questions d'équité territoriale – donc d'égalité entre étudiants – sont mieux prises en considération. Une telle organisation donne à nouveau l'occasion de poser la question de la présidence des CA des CROUS par les recteurs. **La présidence des CROUS a vocation à être exercée par une personnalité qualifiée, ou bien, de façon tournante, par les responsables d'établissements d'enseignement supérieur, en tant qu'ensemblers.** Représentants de l'État, les recteurs peuvent siéger au CA dans un rôle de « contrôle », conformément à celui qu'ils occupent dans les conseils d'administration des EPSCP.

Un avantage important de cette solution est qu'elle permet une évolution beaucoup moins lourde, en termes de comitologie, d'accompagnement au changement, de restructuration forte sur différents volets (RH, finances notamment) qu'une solution de constitution d'un établissement public national unique pour le territoire.

Cette organisation présente un autre avantage. Elle préserve le rôle d'acteur local de la vie étudiante qui est celui des CROUS. En tant qu'entités publiques, ils demeurent en effet des partenaires réactifs des établissements universitaires et collectivités locales et sont susceptibles d'exercer pleinement leur rôle de chef de file sur différents « lots » de la vie étudiante (bourses, restauration). Ils contribuent ainsi à la concrétisation territoriale des objectifs nationaux.

Couplée à la démarche de clarification des compétences par l'affirmation de lots et de chefs de file, cette réaffirmation des CROUS permet de mieux les inscrire au sein des politiques de site, tout particulièrement dans leur volet vie étudiante. La proximité des prestations aux étudiants est de la sorte sauvegardée et la lisibilité du système se trouve accrue. Ce modèle permet de conjuguer l'amélioration du pilotage des moyens au service des objectifs nationaux de la politique de vie étudiante avec la réactivité au niveau local pour la construction de solutions territorialisées. Il préserve l'attractivité des postes de direction générale des CROUS, ce qui représente également un enjeu important dans une période où des compétences fortes sont attendues dans ces fonctions.

Cette solution présente également l'avantage de maintenir des modalités de participation étudiante dans les conseils d'administration des CROUS. Elle n'interdit pas, par ailleurs, la création d'une instance *ad hoc* au niveau national (un « Parlement étudiant » ?), à laquelle il est possible de conférer des prérogatives pour débattre d'orientations de la politique de vie étudiante de l'État, afin de renouveler en profondeur les modalités de la participation étudiante.

Cette solution a enfin vocation à accélérer la transformation matricielle du réseau des œuvres. Dans l'organisation actuelle, chacun des CROUS exerce pour son compte (en dehors de quelques actions mutualisées, telles les plateformes de réponse à l'utilisateur) chacune des missions confiées au réseau. Comme le fait l'URSSAF, caisse nationale, avec les URSSAF en région, le CNOUS pourra, au titre de l'organisation matricielle envisagée ci-dessus, encourager les mises en commun de compétences et d'ingénierie au sein du réseau, par des mécanismes incitatifs à la constitution de pôles d'expertise, implantés au sein de différents CROUS, pouvant élargir le périmètre d'actions de certains CROUS. À titre d'exemple, le rattachement à un seul ou plusieurs CROUS des services du DSE, des financements afférents pour les bourses hors MESR, de l'instruction de certains dossiers de BCS, des dossiers relatifs à certaines écoles ou formations particulières, de la fonction juridique.

Cette forme plus poussée de mutualisation pourra permettre une réelle harmonisation des pratiques d'instruction entre CROUS sans nécessairement se traduire par une centralisation systématique. Elle permettra aussi de positionner le nouvel établissement en structure d'ingénierie, en mesure d'apporter des solutions, d'accompagner le développement des établissements, ou de répondre aux sollicitations des collectivités territoriales, sur tout projet susceptible d'améliorer la vie étudiante.

URSSAF / CNAF, des réorganisations matricielles à imiter

La mission s'est intéressée à deux modèles :

- celui de la CNAF (la Caisse nationale des allocations familiales), qui pilote la branche famille de la sécurité sociale, avec ses 101 CAF (caisses d'allocations familiales départementales) présentes sur tout le territoire ;
- et celui de l'URSSAF caisse nationale (Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales), nouveau nom de l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS) qui gère la branche recouvrement, avec son réseau régional.

Organisation et gouvernance : chaque modèle (CNAF, URSSAF) est formé d'une entité nationale au statut d'établissement public national à caractère administratif (EPA) sous tutelle de l'État (ministère des solidarités et de la santé, et ministère de l'économie et des finances) et d'un réseau territorial d'établissements privés remplissant une mission de service public. Les caisses nationales signent une convention d'objectifs et de gestion (COG) avec l'État pour une durée de cinq ans. Ces conventions sont ensuite déclinées en contrats pluriannuels de gestion (CPOG) entre la caisse nationale et chaque établissement privé dont elle a la tutelle (les CAF ou les URSSAF).

L'entité nationale

- La CNAF et l'URSSAF caisse nationale sont des EPA, jouissant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elles sont dotées d'un conseil d'administration. Elles remplissent un rôle de tutelle, de pilotage et d'animation de leurs réseaux et d'interface stratégique et politique avec l'État.
- La CNAF est située à Paris et sur dix autres sites.
- L'URSSAF caisse nationale assure aussi un rôle d'observatoire socio-économique, grâce aux données collectées par le réseau.

Entités territoriales

- Les CAF et les URSSAF sont des établissements privés remplissant une mission de service public. Elles sont également dotées d'un conseil d'administration :
 - celui des CAF est composé de représentants des employeurs, des syndicats de salariés, des associations familiales et de personnalités qualifiées. Les CAF départementales déploient une offre globale de services, assurent le traitement des demandes, la relation de service et le paiement des prestations, contribuent au développement des services aux familles. Elles participent au service mutualisé national et régional et contribuent à la vie du réseau ;
 - chaque URSSAF se compose d'un siège régional chargé du pilotage stratégique, de la gestion budgétaire et de la politique de ressources humaines ; et de sites départementaux, qui assurent des missions de recouvrement et de contrôle et accompagnent les usagers.

Relations centre / entité territoriales

Le directeur et le directeur comptable et financier de chaque CAF sont nommés par le directeur de la CNAF. Les personnels sont, comme dans tout le régime de la Sécurité sociale, des salariés de droit privé relevant du code du travail. Ils sont régis par des conventions collectives.

Le règlement intérieur du conseil d'administration de la CNAF, dans son article 37, précise que « *le président du conseil d'administration de la CNAF réunit au moins une fois par an une assemblée des présidents des conférences régionales des CAF. Cette assemblée permet d'aborder toute question relative à l'activité des conférences régionales, de faciliter la remontée d'informations des conseils d'administration des CAF vers la CNAF, de partager la réflexion croisée du niveau local et du niveau national sur l'ensemble des champs couverts par les conseils d'administration, et de proposer au conseil d'administration de la CNAF des éléments communs de positionnement stratégique de la branche Famille sur les territoires. Le directeur de la CNAF participe également à cette rencontre et y associe, en tant que de besoin, les collaborateurs de la caisse nationale* ».

Une réorganisation matricielle qui semble répondre aux objectifs de performance et d'efficacité voulus par l'État

Ces caisses ont connu ces dernières années des restructurations importantes et continues pour rendre leur organisation plus efficace et réadapter leurs implantations géographiques pour faire face aux mutations de leurs missions et de l'évolution de leur contexte local (démographie, évolution économique...).

La méthode et les conditions de mise en œuvre de la transformation de ces caisses sont très ressemblantes et procèdent du même type d'évolution combinant structure fonctionnelle et structures divisionnelles. Les résultats recherchés sont :

- un pilotage préservant les atouts de la proximité et gardant des liens forts avec le territoire et les usagers ;
- un renforcement de l'ingénierie nationale et une redistribution de missions pour le compte du réseau (spécialisation, montée en compétences par pool d'expertise territoriale, service croisé, coordination par projet, missions pour le compte du réseau...);
- des choix de mise en œuvre co-construits et opérés entre la structure nationale et le réseau, dont la connaissance des réalités locales constitue un précieux levier de performance ;
- une culture, des règles et des normes communes indispensables à la bonne compréhension de tous ;
- une ventilation des compétences et des moyens dans le réseau en fonction des particularités et des implications spécifiques.

Quelques exemples de réorganisations matricielles

Pour la CNAF / CAF, le projet de création d'ARIPA (l'Agence de recouvrement et d'intermédiation des pensions alimentaires) qui se déploie dans le réseau. Il est composé :

- d'un service national d'aide à la production ARIPA implanté sur quatre caisses d'allocation familiale (CAF) avec une équipe dédiée, qui fait du soutien structurel ou conjoncturel auprès des CAF du réseau pour assurer une offre de service homogène ;
- de deux plateaux de jumelage : deux CAF pivots de taille importante ont déporté une partie de leur traitement sur deux autres CAF pivots dotées de collaborateurs dédiés à cette mission ;
- d'une entraide sur la comptabilité en attendant un compte bancaire unique

Pour les URSSAF, ce sont huit centres nationaux spécialisés, sans personnalité morale et dédiés aux offres de service, qui ont été créés : un Centre national du chèque emploi service universel (URSSAF Rhône-Alpes), un Centre national chèque emploi association (URSSAF Nord-Pas-de-Calais), un Centre national pajemploi (URSSAF Auvergne), un Centre national firmes étrangères (URSAAF Alsace).

Chacune de ces réorganisations est le résultat d'un appel à projet adressé au réseau, dont les établissements peuvent répondre collectivement, avec cahier des charges, moyens financiers nouveaux et équivalents temps plein (ETP) mutualisés.

Si l'ordonnance du 12 décembre 2018 sur les EPE constitue la source d'inspiration de cette solution novatrice, elle n'est pas mobilisable pour fonder l'évolution recommandée puisque seuls des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont susceptibles, en l'état actuel du droit, de se transformer en établissement public expérimental.

Une loi serait donc nécessaire, comme le prévoit l'article 34 de la Constitution pour toute création d'une nouvelle catégorie d'établissement public, pour concrétiser cette perspective qui peut évidemment s'accompagner d'une période initiale d'expérimentation.

Préconisation 7 : Réorganiser le réseau des œuvres selon un modèle *ad hoc*, inspiré de l'établissement public expérimental : il met un terme à l'homologie structurelle entre CNOUS et CROUS, renforce les capacités de pilotage financier et de ressources humaines, les systèmes d'information, développe les outils de contrôle du CNOUS, et réaffirme le rôle d'acteur territorial de la vie étudiante des CROUS.

Conclusion

La mission considère que le réseau des œuvres doit être conforté dans son rôle d'outil d'application d'une politique sociale de l'État, pour l'ensemble des étudiants, sur tous les territoires. Pour autant, la structuration du réseau CNOUS / CROUS ne doit pas rester en l'état, pour pouvoir s'adapter aux besoins d'une appréhension globale, territorialisée, voire individualisée de l'expérience étudiante, facteur de réussite. Les établissements d'enseignement supérieur sont les seuls à pouvoir parvenir à une vision globale, qui connecte effectivement les éléments de vie étudiante à la réussite des étudiantes et des étudiants : ils doivent en cela être responsabilisés.

La mission avance donc un certain nombre de propositions réalistes, susceptibles d'améliorer l'existant et l'organisation du système, en renforçant, au niveau national et au niveau territorial, les éléments d'action et les outils de pilotage, sans empêcher une évolution qui lui semble indispensable, et qui passe par la responsabilisation accrue des établissements. Les préconisations suggèrent une évolution progressive du paysage de la vie étudiante.

La démarche consiste d'abord à procéder, à cadre juridique constant, à une identification plus nette des différents lots de la vie étudiante, et à opérer une responsabilisation des différents acteurs sur chacun d'entre eux.

Il s'agit ensuite de renforcer le rôle des établissements d'enseignement supérieur en tant « qu'ensemblers » de la vie étudiante, afin d'éviter une « découpe » de la vie étudiante. L'objectif est d'aboutir à une vision réellement globale de l'expérience étudiante, centrée sur l'étudiant, ses attentes et ses besoins, aux différents stades de son cursus. Il s'agit également, dans la lignée des conférences territoriales de vie étudiante, d'assurer la gouvernance la plus cohérente et la plus opérationnelle possibles. La démarche permet enfin de responsabiliser les établissements d'enseignement supérieur sur leurs propres pratiques, et sur les outils qui sont d'ores et déjà à leur disposition, en approfondissant leur réflexion sur les temporalités étudiantes et les espaces de vie étudiante notamment.

Cette réorganisation du réseau des œuvres doit être favorisée par un contrat d'objectifs et de performance transformant. La mission formule également une proposition de réorganisation du réseau, offrant l'occasion de repenser les relations entre les entités (CNOUS et CROUS) dans l'écriture des futurs statuts. Il s'agit d'un système *ad hoc* qui :

- confirme sa souplesse au niveau territorial ;
- préserve la représentation étudiante indispensable à la légitimité de son fonctionnement, au niveau local et au niveau national ;
- renforce ses outils de pilotage au niveau national ;
- accélère sa transformation matricielle et la meilleure répartition (et utilisation) des compétences de son opérateur.

Ainsi, la responsabilisation des acteurs sur chacun des lots, l'identification d'un ensemble garant de la cohérence et un réseau repensé peuvent permettre d'envisager une amélioration des services et une prise en charge globale et cohérente des besoins constitutifs de l'expérience étudiante, en vue de renforcer leur réussite académique.

Un certain nombre d'interlocuteurs de la mission ont régulièrement évoqué la mise en place éventuelle, dans le cadre d'une politique de « solidarité à la source », d'une allocation étudiante. La mission considère que la réorganisation du réseau qu'elle propose serait compatible avec une telle évolution, si elle était choisie. Le détail figure en annexe 4.

Pour la mission,



Guillaume BORDRY

Annexes

Annexe 1 :	Lettres de saisine et de désignation.....	47
Annexe 2 :	L'université du Luxembourg : la vie étudiante à partir d'une feuille blanche	49
Annexe 3 :	Étudiants ultramarins : un besoin d'attention spécifique.....	50
Annexe 4 :	Réorganisation du réseau des œuvres et mise en place d'une allocation étudiante dans le cadre de la « solidarité à la source »	51
Annexe 5 :	Liste des personnes rencontrées.....	53

Lettres de désignation



Section des rapports

N° 22-23 002

Affaire suivie par :
Manuèle Richard

Tél : 01 55 55 30 88
Mél : section.rapports@igesr.gouv.fr

Site Descartes
110 rue de Grenelle
75357 Paris SP 07

Paris, le 30 septembre 2022

La cheffe de l'inspection générale de l'éducation,
du sport et de la recherche

à

Monsieur le directeur de cabinet
de la ministre de l'enseignement supérieur
et de la recherche

Objet : Désignation des membres d'une mission inscrite au programme de travail annuel de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche 2022-2023.

Dans le cadre de son programme annuel, l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche assure une mission intitulée :

La structuration du réseau CNOUS-CROUS : forces, faiblesses et évolutions possibles du modèle actuel

Je vous informe que la mission sera pilotée par M. Guillaume Bordry, et composée de Mme Annick Girardin, M. Dominique Kervadec et M. Philippe Raimbault, inspecteurs généraux de l'éducation, du sport et de la recherche.



Caroline PASCAL

CPI :
M. Guillaume Bordry
Mme Annick Girardin
M. Dominique Kervadec
M. Philippe Raimbault
M. Marc Foucault, responsable du collège ESRI
M. Patrick Lavaure, responsable du collège JSVA

Section des rapports

N°22-23 002

Affaire suivie par :
Manuèle Richard

Tél : 01 55 55 30 88
Mél : section.rapports@igesr.gouv.fr

Site Descartes
110 rue de Grenelle
75357 Paris SP 07

Paris, le 8 novembre 2022

La cheffe de l'inspection générale de l'éducation,
du sport et de la recherche

à

Monsieur le directeur de cabinet
de la ministre de l'enseignement supérieur
et de la recherche

Objet : Désignation complémentaire - Mission inscrite au programme annuel de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche 2022-2023.

Dans le cadre de son programme annuel, l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche assure une mission intitulée :

La structuration du réseau CNOUS-CROUS : forces, faiblesses et évolutions possibles du modèle actuel

Je vous informe que la mission pilotée par M. Guillaume Bordry, et composée de Mme Annick Girardin, M. Dominique Kervadec et M. Philippe Rimbault, est complétée par M. Olivier Engel.



Caroline PASCAL

CPI :
M. Guillaume Bordry
M. Olivier Engel
Mme Annick Girardin
M. Dominique Kervadec
M. Philippe Rimbault
M. Marc Foucault, responsable du collège ESRI
M. Patrick Lavaure, responsable du collège JSVA

L'université du Luxembourg : la vie étudiante à partir d'une feuille blanche

Fondée en 2003, l'université du Luxembourg est la seule université publique au Grand-Duché de Luxembourg et a donc dû envisager la construction d'une politique de vie étudiante récemment, à partir d'une feuille blanche.

Après deux années où ce sujet n'a pu être priorisé, la perspective adoptée a résolument consisté à considérer l'étudiant comme un client qui devait obtenir la plus grande satisfaction sur un ensemble de prestations permettant de lui garantir une qualité de vie étudiante.

S'agissant tout d'abord de la question des bourses et aides financières, l'étudiant est réputé indépendant, comme une personne autonome à soutenir pour faciliter sa réussite. Il est donc considéré séparément du foyer fiscal d'origine, dans une logique de responsabilisation. Tous les étudiants perçoivent donc une bourse de base de 1 142 € par semestre pour couvrir les frais de vie, somme qui peut être complétée d'une bourse sur critères sociaux (jusqu'à 2 210 € par semestre), d'une bourse de mobilité et d'une bourse familiale (274 €/an si plusieurs enfants sont étudiants dans le supérieur). Une majoration permettant un remboursement partiel des frais d'inscription (et un prêt étudiant sur demande) vient compléter le dispositif.

Des garde-fous liés à la réussite sont posés : les étudiants doivent obtenir leur licence en 4 ans maximum et leur master en trois ans maximum, pour ne pas subir de réduction de l'aide reçue. Ces durées sont globalement respectées et le système est fonctionnel. Le bénéfice de ce dispositif a été étendu aux frontaliers belges et français sous l'influence des règles européennes.

La gestion administrative et financière est intégralement numérique et opérée sur une plateforme dédiée (<https://mengstudien.public.lu/fr/aides-financieres.html>). L'université n'est donc pas impliquée :

- Concernant le logement, si l'université n'était initialement pas dotée d'offre, elle a su tirer profit d'un dispositif national prévoyant un abondement de l'État de 35 % pour des constructions de logements sociaux ou communautaires.

Grâce à un partenariat avec une entité privée, elle a pu faire construire 32 résidences en 19 mois, avec des loyers limités autour de 400 € pour une chambre simple (1 000 € pour un appartement plus spacieux) pour un rendement de 4 %. L'université gère une plateforme de réservation (sans priorité aux boursiers) et se montre satisfaite du fonctionnement de ce dispositif.

- Pour la restauration, 5 restaurants fonctionnent pour le déjeuner uniquement pour les 7 000 étudiants, lesquels bénéficient d'un tarif inférieur à 5 € (tarif plus élevé pour les personnels et extérieurs). Un opérateur privé gère ces restaurants qui parviennent à s'autofinancer. Une offre privée concurrentielle est également installée sur le campus et a aligné ses tarifs.
- Les transports publics, dont le coût était initialement intégré aux frais d'inscription, sont désormais gratuits au Luxembourg, ce qui est particulièrement apprécié des étudiants.
- Un service de santé ministériel convoque les étudiants tous les deux ans. L'aide psychologique est pour sa part proposée par l'université (4 ETP).
- Une offre de pratique sportive gratuite existe au sein de l'université (4 ETP).
- Les institutions culturelles locales proposent une offre gratuite et des tarifs préférentiels aux étudiants ; l'université propose des animations culturelles et artistiques en complément.
- Des réductions au bénéfice des étudiants, initialement peu nombreuses, se sont beaucoup développées sur le campus et hors de celui-ci : coiffeurs, électro-ménager...).

Étudiants ultramarins : un besoin d'attention spécifique

Chaque année, **environ 6 000 jeunes originaires des 11 collectivités d'outre-mer** se rendent dans les différentes villes de l'Hexagone pour poursuivre des études supérieures. **80 % d'entre eux sont boursiers**⁶⁴.

Leur mobilité est souvent mise à l'épreuve par les effets liés à l'hyper éloignement (isolement), par des difficultés dans l'accès aux stages, mais également, comme pour d'autres étudiants, par la pénurie de l'offre de logement (accès aux logements CROUS, autres logements sociaux),

La moitié des primo arrivants abandonnent leurs études pour rentrer dans leur territoire dans le courant du premier trimestre.

Dispositifs existants :

- initiatives et actions d'accompagnement de la délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer (DIECVI), des associations étudiantes et des régions d'origine et de différentes associations (le CASODOM – Comité d'action sociale en faveur des originaires des départements d'outre-mer en Métropole, notamment) ;
- actions de l'ADOM : Passeport mobilité études destiné aux étudiants pour permettre la prise en charge à hauteur de 100 % du coût d'un billet aller-retour, pour l'ensemble de leur cursus, pour les étudiants boursiers (à hauteur de 50 % pour les autres) ;
- une convention existe entre le CROUS de Paris, la DIECVI et la DGOM ;
- depuis cette année, des points de charge supplémentaire sont accordés aux étudiants venant des outre-mer afin de majorer le montant de leurs bourses ;
- dispositifs à envisager :
 - signaler l'ADOM (L'Agence de l'outre-mer pour la mobilité) sur le site de Parcoursup, au même titre que le réseau des CROUS ;
 - nommer un référent outre-mer au sein du CNOUS pour :
 - Créer un réseau de correspondants OM des CROUS, de la DIECVI et de LADOM,
 - Faciliter l'accès au logement, particulièrement des primo-arrivants en engageant un travail en amont avec les académies (de départ et d'arrivée) pour évaluer le flux et contractualiser avec les CROUS (à l'exemple de la convention existante entre le CROUS de Paris, la DIECVI et la DGOM),
 - Informer et sensibiliser les étudiants sur les démarches d'installation en amont notamment sur les phases d'inscription dans les universités ou établissements universitaires et sur la vie pratique en général (transport, climat, stages, restauration, loisirs, etc.),
 - Assurer une veille sur le devenir des étudiants tout au long de leur parcours (apporter des réponses aux difficultés liées à l'isolement, œuvrer pour maintenir du lien avec leur collectivités d'origine, assurer une interface avec le monde professionnel pour favoriser une insertion durable),
 - Veiller à ce que la Garantie VISALE soit possible dans tous les logements du CROUS et des partenaires sociaux.

⁶⁴ Source : DIECVI.

Réorganisation du réseau des œuvres et mise en place d'une allocation étudiante dans le cadre de la « solidarité à la source »

Il est apparu à la mission nécessaire de projeter l'organisation des services à la vie étudiante en tenant compte des mutations en cours et des remarques des interlocuteurs sur une politique de vie étudiante à moyen et long termes. Il s'agit ici d'intégrer les problématiques en réflexion de la « solidarité à la source ». En effet, si la mission n'a pas vocation à anticiper sur les conclusions du délégué ministériel sur la réforme des bourses, elle doit cependant tester la robustesse des solutions qu'elle propose face à une transformation plus radicale du système en place.

À cet égard, tant la logique d'allotissement et de répartition des responsabilités que la réorganisation du réseau proposées sont parfaitement compatibles avec une démarche consistant à déployer une allocation étudiante. De fait, le remplacement des bourses actuelles n'impacterait que le lot de gestion des bourses. En outre, une appréhension plus globale des publics serait envisageable : de fait, le parcours d'apprentissage d'un jeune, observé sur un temps long (18-28 ans), peut enchaîner des périodes différentes de formation et d'expérience conduisant à l'élaboration et à la réussite de son projet professionnel, lié à l'individualisation des parcours : inscription dans un lycée (BTS), un établissement d'enseignement supérieur public ou privé, école de la deuxième chance, période en apprentissage, engagement en service civique, volontariat international, expérience à l'étranger, temps de césure. Aujourd'hui, un tel parcours engendre des évolutions de statuts pouvant avoir des conséquences sur la qualité de son suivi et de son accompagnement (perte de logement étudiant, interruption de bourse, d'aides notamment), montrant une certaine inadaptation de notre système aux parcours diversifiés que par ailleurs il encourage.

Ces constats conduisent à penser cette période de façon globale, avec un accompagnement **plus autonomisant et plus protecteur**. Une refonte majeure du dispositif d'aide aux étudiants est ainsi évoquée par les interlocuteurs de la mission, avec la création d'une « allocation de vie étudiante et d'apprentissage » s'inscrivant dans le cadre de la démarche de « solidarité à la source ».

Renouvelable tous les ans, avec ajustement du statut de l'allocataire, elle comprendrait plusieurs volets qui peuvent s'additionner :

- un socle commun pour tous calculé sur les besoins essentiels du jeune (logement, alimentation, frais d'hygiène et de protection sociale et sanitaire). Le jeune serait considéré comme indépendant du foyer fiscal des parents, donc autonome financièrement à ce stade ;
- un complément sur critères sociaux ;
- une aide à la grande mobilité et ou au transport régional ;
- des dispositifs complémentaires (Pass culture, sports...).

La mise en place d'un tel dispositif n'appellera plus nécessairement les aides indirectes aux étudiants qui fondent une grande partie du système actuel : hébergement social, restauration par exemple. Pour ces derniers, le modèle économique pourra alors tenir compte des aides directes perçues par l'étudiant.

L'offre de logements aura vocation à accueillir des profils plus variés : c'est ce que la ministre de l'enseignement supérieur et le ministre de la fonction publique ont d'ailleurs engagés, en mars 2023, en proposant de faciliter l'accès au logement pour les élèves des Prépas Talents, en lien avec les CROUS. Cette évolution renforcera rapidement le problème de la pénurie d'offre à tarifs régulés, appelant à une forte mobilisation pour la construction ou la réhabilitation de logements à destination des étudiants et des jeunes.

L'offre de restauration subventionnée, sous son format actuel, aura également vocation à évoluer : à s'ouvrir à un panel plus large de jeunes, avec une amplitude plus large en termes d'horaires et de nombre de jours.

Ce changement de modèle ne remet pas en question les préconisations du rapport, particulièrement la nécessité de lots clairement identifiés persiste. Il modifie profondément les modalités de financement des

activités de restauration et d'hébergement, positionnant les étudiants comme des clients pouvant porter une exigence, là où aujourd'hui ils sont considérés plutôt comme des usagers n'ayant pas nécessairement vocation à évaluer le service. Les structures publiques selon leurs missions veillent à ce que l'offre et les services soient rendus sur l'ensemble du territoire, homogènes en coûts et qualité pour l'étudiant.

Au niveau local, l'établissement d'enseignement supérieur poursuivra sa mission d'ensemblier avec les partenaires locaux et se chargera de l'offre de santé, d'activités culturelles et sportives, de la dynamique de projets de la vie associative des établissements, de l'engagement étudiant : il donnera sens à l'expérience étudiante. Sur l'hébergement et la restauration, il pourra, dans ce nouveau cadre, choisir entre différents positionnements : contractualiser avec des opérateurs sur ces deux sujets, ou bien se doter de filiales qui assureront directement les missions de restauration et d'hébergement pour ses étudiants. Selon le positionnement retenu par l'établissement, pour ce qui le concerne, un CROUS pourra soit agir en tant qu'opérateur pour l'établissement, soit devenir une filiale commune au CNOUS et à l'établissement. Enfin, l'établissement peut tout aussi bien décider de créer sa propre filiale d'hébergement (la restauration semblant moins propice à un portage seul). Cependant la mission attire l'attention sur la nécessité que cette filiale puisse disposer de la capacité d'emprunt, ce qui peut orienter le statut de celle-ci vers la création de société telle que dorénavant autorisée par l'article L. 762-6 du code de l'éducation, à condition que le décret d'application encore attendu sur ce sujet aille dans ce sens. En tout état de cause, le cadre réglementaire actuel ne permettrait pas d'internaliser l'activité d'hébergement dans les établissements d'enseignement supérieur du fait de l'interdiction d'emprunt qui leur est faite (sauf auprès de la banque européenne d'investissement).

Au niveau national, la transformation du réseau des œuvres en un nouvel établissement tel que proposé par la mission est compatible avec cette évolution : grâce à ses implantations territoriales, ce modèle favorise la prise en charge des missions d'attribution de l'allocation, de la restauration, de l'attribution de logements.

Plus profondément, le nouvel établissement aura vocation à soutenir cette dynamique à travers le développement de son activité d'expertise et d'ingénierie, en proposant des solutions, par l'évolution matricielle de son organisation souhaitée par la mission. Une telle transformation doit pouvoir s'appuyer sur une expertise en mesure d'accompagner le développement des établissements, sur le sujet des conditions de vie étudiante, sur l'ingénierie des projets d'hébergements et des structures de restauration.

Liste des personnes rencontrées

Ancienne ministre de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation

- Frédérique Vidal

Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

- Anne-Sophie Barthez, directrice générale
- Benjamin Leperchey, directeur général adjoint
- Laure Vagner-Shaw, directrice générale adjointe, cheffe du service formation et vie étudiante
- Géraud de Marcillac, chef du service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier

• Service de la stratégie des formations et de la vie étudiante de la DGESIP

- Laurence Lefèvre, sous-directrice DGESIP A2

• Service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier de la DGESIP

- Pascale Galindo, sous directrice DGESIP B3
- Véronique Lestang-Prechac, cheffe du département innovations et expertises immobilières
- Isabelle Oger, cheffe du département des politiques et financements de l'immobilier des établissements
- Faustine Masson, cheffe de projet logement étudiant

Direction des affaires financières des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche

- Carine Bernard, chef de service à la sous-direction de la mission « recherche et enseignement supérieur »
- Fabien Palmero, chef du bureau du budget « recherche et enseignement supérieur »

Contrôleurs budgétaires au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

- François Jonchère, chef du service du contrôle budgétaire et comptable ministériel
- Olivier Caillou, contrôleur général du pôle de contrôle des organismes
- Christophe Villegas, adjoint au contrôleur général

Direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

- Alban Hautier, sous-directeur budgets de l'enseignement scolaire, de la recherche, de l'enseignement supérieur, de l'industrie
- Agathe Rolland, cheffe du bureau de la recherche et de l'enseignement supérieur (3MIREs)
- Olivier Salerno, adjoint à la cheffe du bureau de la recherche et de l'enseignement supérieur

Direction du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)

- Dominique Marchand, présidente
- Clément Cadoret, directeur général délégué
- Emmanuel Giannesini, directeur 2016-2018
- Guillaume Houzel, directeur 2014-2016

Administrateurs du CNOUS

- Yves Rauch, représentant du ministère du logement
- Anne Bennet, représentante du ministère de la culture
- Myriam Burdin, représentante du ministère de la culture
- Sébastien Lafragette, représentant du ministère de l'Europe et des affaires étrangères
- Jean Harchouche, représentant des personnels CGT
- Stéphanie Such, représentante des personnels CGT
- Pascal Camus, représentant des personnels UNSA, directeur d'un pôle de restauration dans le Finistère
- Sarah Savignac, représentant des personnels UNSA, directrice de site à Toulouse
- Raymond Rivière, représentant des personnels SGEN, agent du CROUS d'Amiens
- Christophe Bonnet, secrétaire fédéral SGEN CFDT.
- Cédric Chevalier, représentant de Région de France, conseiller régional Grand Est
- Alexandre Delmaire, Sizes, élu étudiant, L'Alternative
- Hippolythe Mispelaere, élu étudiant, FAGE
- Thibault Duval, élu étudiant, FAGE

Délégué ministériel à la réforme des bourses

- Jean-Michel Jolion

Chargé de mission logement étudiant

- Richard Lioger

Observatoire de la vie étudiante

- Monique Ronzeau, présidente

Rectorat de Paris

- Bénédicte Durand, rectrice déléguée à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation d'Île-de-France
- Alexandre Bosch, secrétaire général

France Universités

- Manuel Tunon de Lara, président
- Virginie Dupont, vice-présidente
- Guillaume Gellé, vice-président
- Thomas Ducados, chargé de mission

Conférence des grandes écoles (CGE)

- Laurent Champaney, président
- Hugues Brunet, délégué général
- Marc Sagot, délégué général adjoint

Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI)

- Dominique Ballargeat, 3iL Ingénieurs, Limoges (EESPIG)
- Philippe Dépincé, Polytech'Nantes
- Nicolas Spéciale, chargé de mission société

Réseau national des vice-présidents vie étudiante, de campus et universitaire

- Laurent Bordet, vice-président vie des campus, université d'Angers

- Julie Morere, vice-présidente vie de campus, Nantes université

Association des directeurs généraux des services des établissements publics d'enseignement supérieur

- Valérie Gibert, présidente, DGS de l'université de Strasbourg
- Laurence Corvellec, DGS d'Aix-Marseille Université
- Frédéric Despres, DGS de l'INSA de Lyon
- Jean-Christophe Erard, DGS de Sorbonne Université
- Nathalie Hauchard-Seguin, DGS de l'université Rennes 1
- Yannick Jolly, DGS de La Rochelle Université
- Vincent Moreau, DGS de l'université de Bordeaux
- François Paquis, DGS de l'université Clermont-Auvergne
- Cécile Chicoye, consultante

Association des directeurs généraux des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires

- Jean-Pierre Ferré, président, directeur général du CROUS de Bordeaux
- Bénédicte Corvaisier, vice-présidente, directrice générale du CROUS de Grenoble-Alpes

Association des agents comptables des CROUS

- Sylvie Espinasson, présidente
- Michel Vancappel, vice-président

Régions de France (ARF)

- Mickaël Vaillant, conseiller économie, enseignement supérieur recherche et numérique
- Philippe Haertel, directeur de l'industrie, de l'innovation, de la recherche et de l'enseignement supérieur, Occitanie
- Alix de la Coste, directrice générale adjointe en charge de l'enseignement supérieur, Île-de-France
- Catherine Guey, directrice enseignement supérieur et recherche, Franche-Comté

Ministère des Outre-mer

- Maël Disa, délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'Outre-mer et à la visibilité des Outre-mer (DIECFOMVI) et président de l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM)
- Saïd Ahamada, directeur général de LADOM
- Florence Svetecz, secrétaire générale de LADOM

Ancien chef de service de l'IGAENR

- Jean-Richard Cytermann

Université Gustave Eiffel

- Gilles Roussel, président

Université de Poitiers

- Virginie Laval, présidente

Cergy Paris Université

- François Germinet, président

Université du Luxembourg

- Éric Tschirhart, conseiller spécial du recteur

Université de Genève

- Micheline Louis-Courvoisier, vice rectrice

Université Franco-Allemande

- Marjorie Berthommier, secrétaire générale

CROUS de Poitiers

- Mariannig Hall, directrice générale

CROUS de Versailles

- Laurence Assous, directrice générale

Chercheuse

- Christine Musselin, directrice de recherche à Sciences Po

Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCÉRES)

- Thierry Coulhon, président
- Pierre Glaudes, directeur du département d'évaluation des établissements
- Lynne Franjié, directrice du département d'évaluation des formations

Fédération nationale des agences de l'urbanisme

- Zoé Chaloin, chargée de mission

Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR)

- Émilie-Pauline Gallié
- Aziz Jellab
- Olivier Rey
- Jean Narvaez
- Éric Dutil

URSSAF

- Pierre Ramon Baldié, directeur de la gestion du réseau

CNAF

- Frédéric Vabre, directeur de cabinet

Cour des comptes

- Philippe Hayez, président de la section enseignement supérieur et recherche de la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes
- Catherine Julien-Hiebel, magistrate à la Cour des comptes
- Clément Henin, conseiller référendaire en service extraordinaire

Déplacement sur le site de Lyon

Rectorat de Lyon

- Gabriele Fioni, recteur délégué à l'enseignement supérieur, à la recherche et à l'innovation

Direction régionale des finances publiques

- Hervé Séville, contrôleur budgétaire

CROUS de Lyon

- Christian Chazal, directeur général
- Mureille Baldi, directrice générale adjointe
- Stéphanie Thomas, directrice de la vie étudiante
- Laurent Bessard, responsable budgétaire

- Marie Lavoignat, vice-présidente étudiante

Université Lyon 1

- Philippe Malbos, vice-président pilotage, modernisation et numérique
- Pierre Rolland, directeur général des services

Université Lyon 2

- Nathalie Dompnier, présidente
- Catherine Lobry, directrice vie étudiante et de campus

Université Lyon 3

- Éric Carpano, président
- Nathalie Krief, vice-présidente chargée de la formation, de la vie étudiante et de l'insertion professionnelle
- Loïc Robert, chargé de mission vie étudiante

Université de Saint-Étienne

- Florent Pigeon, président
- Stéphane Riou, vice-président conseil d'administration
- Eugénie Binet Tiessen, directrice de cabinet

INSA de Lyon

- Frédéric Fotiadu, directeur
- Frédéric Desprès, directeur général des services
- Nicolas Gaillard, directeur général des services adjoint en charge de la proximité et de la vie de campus

Université catholique de Lyon

- Olivier Artus, recteur
- Adrien Bertrand, directeur de cabinet

École nationale des travaux publics de l'État

- Magali Desbos, responsable de la vie étudiante

École nationale supérieure d'architecture de Lyon

- Élisabeth Epis, adjointe à la direction des études et des formations

Lycée du Parc

- François Beckrich, proviseur

COMUE Université de Lyon

- Franck Debouck, président
- Jean-Luc Argentier, directeur général des services
- Vincent Arthaud, directeur de cabinet

Métropole de Lyon

- Jean-Michel Longueval, vice-président en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche

Ville de Roanne

- Yves Nicollin, maire

Région Auvergne-Rhône-Alpes

- Catherine Staron, vice-présidente en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche

- Jérôme Fraisse, directeur adjoint de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation

Déplacement en Normandie

Rectorat de Caen

- Christine Gavini-Chevet, rectrice de la région académique Normandie, rectrice de l'académie de Caen
- Xavier Pannecoucke, DRARI de Normandie et administrateur provisoire de la Comue

CROUS de Normandie

- Virginie Catherine, directrice
- Laurent Potié, directeur adjoint
- Françoise Dubos, directrice de la stratégie budgétaire
- Alban Philippe, directeur de la vie étudiante
- Céline Vion, directrice du service culture et vie de campus
- Philippe Capelle, conseiller restauration
- Administrateurs étudiants :
 - Hippolythe Mispelaere, vice-président étudiant, Bouge ton CROUS avec la FEDER, la FED'LH et tes assos étudiant en droit, université de Caen
 - Juliette Lanstroffer, Bouge ton CROUS avec le FCBN et tes assos étudiantes, étudiante en psychologie, université de Rouen
 - Océane Picquenard, Bouge ton CROUS avec la FEDER, la FED'LH et tes assos étudiante en Droit, université de Rouen
 - Zakaria El Azaoui, UNEF, licence ingénierie énergie électrique, université du Havre

Direction régionale des finances publiques

- Catherine Walterski, contrôleur budgétaire

Université de Caen

- Lamri Adaoui, président
- Géraldine Bodet, directrice générale des services
- Hélène Bouraïma-Lelong, vice-présidente Commission de la formation et de la vie universitaire
- Elsa Jaubert-Michel, vice-présidente Commission de la formation et de la vie universitaire
- Thierry Machefert, vice-président délégué culture
- Mathilde Lechevre, vice-président délégué sport santé et qualité de vie
- Jérôme Legrix-Pagès, vice-président accompagnement pédagogique
- Carine Travert, directrice de l'IUT Grand Ouest Normandie
- Jun Chen, IUT Grand Ouest Normandie, directeur délégué du pôle d'Alençon
- Franz Vincent, directeur du service des études & de la vie étudiante
- Olivier Thenaisy, directeur du service universitaire des activités physiques et sportives
- Grégor Blot Julienne, directeur du service commun de la documentation
- Panel de représentants étudiants des conseils centraux et des conseils de composantes

Cherbourg (université de Caen et autres établissements du site)

- Rachid Makhoulfi, directeur, ESIX Normandie
- Jérôme Bernard, directeur du département génie des systèmes industriels, ESIX Normandie
- Patrice Guillerm, IUT Grand Ouest Normandie, directeur délégué du site de Cherbourg

- Cyrielle Dunogent, IUT Grand Ouest Normandie, responsable administrative
- Isabelle Derrien, directrice de l'IFSI Cherbourg
- Pascal Bailly du Bois, directeur, INTECHMER
- Panel de représentants étudiants du site de Cherbourg

Builders Ingénieurs Caen (EESPIG)

- Marie Bagieu, directrice de l'innovation pédagogique
- Nicolas Bazin, adjoint à la vie étudiante
- Marie-Laure Touzet, responsable comptable

Secours Populaire de Caen

- Nicolas Champion, secrétaire général du Secours Populaire du Calvados

Université de Rouen

- Laurent Yon, vice-président du conseil d'administration
- Isabelle Fleury, directrice de la vie étudiante
- Franck Le Derf, directeur de l'IUT et du campus d'Évreux
- Philippe Parrèges, vice-président du conseil académique matériaux, énergie, numérique, environnement
- Valérie Lefort, directrice de la culture
- Benoit Tamarel, directeur du SUAPS
- Marie de la Fontaine, responsable du bureau de la vie étudiante
- Pascal Hilber, chargé de mission handicap
- M. Duthil-Vatine, vice-président étudiant
- E. Jeczowskiak, co-présidente de l'Alternative, élue étudiante à la CVFU
- Axel Fiou-Dutot, élu étudiant à la CFVU

Université du Havre

- Pedro Lages dos Santos, président
- Luc Verdure, vice-président CFVU
- Panel d'étudiants de l'université du Havre

École nationale supérieure de la mer (ministère de la mer)

- François Lambert, directeur général
- Guillaume de Beauregard, directeur du site du Havre

EM Normandie

- Elian Pilvin, directeur général
- Christine Ciffroy, directrice du campus de Caen, représentante au conseil d'administration du CROUS
- Julien Soreau, responsable de la vie étudiante (volets associatif, équilibre et inclusion)

INSA Rouen Normandie

- Mourad Boukhalifa, directeur

Métropole de Rouen Normandie

- Abdelkrim Marchani, vice-président de la métropole Rouen-Normandie en charge de l'économie, l'attractivité, l'enseignement supérieur et la recherche, la vie étudiante, le numérique, l'Europe et l'international
- Christèle Morin-Deforceville, directrice du département développement économique

- Philippe Nevel, DGA, économie, attractivité, rayonnement, solidarité

Région Normandie

- Julie Barenton-Guillas, vice-présidente en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche
- Romuald Glowacki, direction économie, enseignement supérieur, tourisme, recherche et innovation

Ville de Caen

- Aristide Olivier, premier adjoint au maire

Ville de Rouen

- Adrien Naizet, conseiller municipal délégué, jeunesse, vie étudiante, enseignement supérieur, logement social étudiant

Ville du Havre

- Florent Saint-Martin, vice-président de la communauté urbaine Le Havre-Seine Métropole en charge de l'habitat, de l'urbanisme, de l'enseignement supérieur et de la politique de la ville

Agglomération de Cherbourg-en-Cotentin

- David Margueritte, président de l'agglomération du Cotentin, vice-président en charge de l'enseignement supérieur de l'association des Intercommunalités de France
- Nicole Belliot-Delacour, vice-présidente en charge de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation
- Catherine Bihel, conseillère déléguée en charge de l'orientation, la promotion des formations et la vie étudiante
- Dominique Rolland, chargée de mission en charge de l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation

Ville de Cherbourg-en-Cotentin

- Benoit Arrivé, maire