



## Logement des étudiants et politiques publiques

Hélène Paris<sup>(1)</sup>

À la rentrée 2015, on comptait 2,5 millions d'étudiants en France. Selon l'Observatoire de la vie étudiante (OVE), un tiers des étudiants habite le foyer parental, tandis que les deux tiers, soit près de 1,7 million, sont décohabitants. Parmi eux, 1,4 million est locataire ou sous-locataire (seuls, en couple, en colocation ou en résidence universitaire)<sup>(2)</sup>.

Pour les étudiants, la question du logement se pose dès la décision d'entreprendre un cycle d'étude. Selon le type de formation choisie et la proximité du centre de formation avec le domicile des parents, le problème va prendre diverses formes. L'OVE retient de ses analyses que la décohabitation est d'abord une nécessité, qui s'impose aussi bien aux jeunes qu'aux parents quand certaines conditions sont réunies – exigences liées aux études, ressources de l'étudiant et de sa famille. Dans la majorité des cas, la décohabitation résulte d'abord de l'obligation d'aller vivre sur le lieu d'études quand celui-ci est trop éloigné du domicile des parents. Ce cas de figure est d'autant plus fréquent que les formations choisies sont sélectives et concentrées géographiquement. Selon l'OVE, on trouve ainsi moins de décohabitants parmi les étudiants dans les filières de type STS (section technicien supérieur), qui font souvent des études à proximité. Là où l'offre locale de formations est abondante, les décohabitations des étudiants « autochtones » seront en outre moins nombreuses : par exemple, l'OVE relève que seuls 28 % des bacheliers franciliens poursuivant leurs études dans la région disposent d'un logement indépendant, tandis que les étudiants issus des autres régions françaises et ceux issus de systèmes éducatifs étrangers sont respectivement 90 et 94 % à occuper un logement autonome.

Disposer de logements abordables pour les étudiants revêt donc un enjeu de mobilité et d'accessibilité. Pour les étudiants de familles aux revenus modestes, les difficultés d'accès au logement indépendant peuvent conduire à des choix de filières principalement en fonction de la proximité du domicile familial. La difficulté à se loger pèse également en termes de fatigue et de perte de temps lorsqu'elle implique de longs trajets ou qu'elle conduit l'étudiant à occuper un emploi « alimentaire », avec le risque d'amoinrir les chances de réussite des études.

---

(1) Secrétaire générale du CAE.

(2) Les autres (1,7 million – 1,4 million = 300 000) résident soit dans des logements dont eux-mêmes ou leurs proches sont propriétaires, sont en internats, ou hébergés à titre gratuit.

# 1. Une offre de logements essentiellement privée rencontre la demande des étudiants

La demande de logements des étudiants rencontre une offre prenant plusieurs formes : il peut s'agir de résidences étudiantes dédiées, qu'elles soient publiques ou privées, de logements collectifs particuliers (foyers de jeunes travailleurs ou internats), de logements sociaux ou bien encore du parc locatif privé classique.

Même si le chiffrage de l'offre de logements étudiants à caractère social est difficile, faute de données consolidées, il est manifeste que cette offre ne répond que modestement à la demande de logements pour les étudiants. On dénombre en effet en 2015 :

- 165 000 logements « CROUS » (Centre régional des œuvres universitaires et scolaires)<sup>(3)</sup>. Cette offre se partagerait entre 85 000 logements en cités universitaires (parc historique de petits logements – de 9 à 10 m<sup>2</sup> – progressivement rénové) et 80 000 logements en résidence étudiante, plus équipés et plus spacieux que les chambres en « cité-U » ;
- 47 000 logements sociaux hors CROUS<sup>(4)</sup> ;
- 20 000 places environ en internats de classes préparatoires de grandes écoles et STS des lycées<sup>(5)</sup>.

**Au total, il y aurait environ 230 000 logements offerts aux étudiants avec des loyers modérés.** Au niveau national, il apparaît donc que cette offre ne peut accueillir qu'un peu moins de 10 % des étudiants dans leur ensemble et 14 % des étudiants décohabitants. En outre, cette donnée nationale masque de fortes inégalités territoriales dans l'accès au logement : la pénurie est encore plus marquée dans certaines académies comme, par exemple, Paris, Lille ou Lyon où l'offre de logements CROUS est plus déficitaire au regard du nombre d'étudiants inscrits ou d'étudiants boursiers<sup>(6)</sup>. Par rapport à d'autres pays du Nord et de l'Est de l'Europe, l'offre de résidence collective est faible en France : selon l'enquête Eurostudent, seuls 13 % des étudiants bénéficient de résidences collectives en France (résidences publiques et privées), tandis que cette situation touche entre 25 et 30 % des étudiants en Finlande, Suède, Roumanie, Pays-Bas ou encore au Royaume-Uni (voir Hauschildt, Gwosć, Netz et Mishra, 2015).

Dans ces conditions, les étudiants décohabitants ne peuvent que se tourner massivement vers le secteur privé, sur des marchés immobiliers déjà tendus. Celui-ci se compose de résidences étudiantes privées<sup>(7)</sup> ou le plus souvent du parc locatif privé diffus. En partant du décompte de 1,4 million d'étudiants locataires ou sous-locataires et en tenant compte de ceux hébergés dans des logements conventionnés, on déduit que **la demande de logements des étudiants comblée par le secteur locatif privé est de l'ordre de 1 170 000 (soit près de la moitié des étudiants).**

---

(3) Cf. Plaquette institutionnelle 2017 du CNOUS, voir [www.etudiant.gouv.fr/cid97593/cnous-publications.html](http://www.etudiant.gouv.fr/cid97593/cnous-publications.html)

(4) On obtient ce chiffre par déduction à partir du nombre de bénéficiaires d'aides au logement dont les logements sont conventionnés (bénéficiaires d'APL) : 123 000 – 80 000 (résidences universitaires CROUS) = 47 000, voir *infra*.

(5) Cf. ministère de l'Enseignement supérieur (2011).

(6) Voir Cour des comptes (2015a). À Paris, par exemple, on dénombre 6 100 places dans des résidences universitaires et des résidences conventionnées ou gérées par le CROUS, auxquelles s'ajoutent 5 300 places dans la Cité internationale universitaire de Paris (CIUP) qui accueille essentiellement des étudiants étrangers. Rapportée au nombre d'étudiants inscrits, 330 000 dont 52 000 boursiers, en 2014, cette offre (hors CIUP) couvre moins de 2 % des étudiants.

(7) Les résidences étudiantes privées se sont développées depuis les années 1990 et bénéficient d'incitations fiscales : la Cour des comptes estime à environ 120 000 logements de ce type en 2015. Certaines résidences privées sont conventionnées dans la mesure où elles pratiquent des loyers modérés, mais elles sont sans doute très minoritaires. En raison des services collectifs qui sont proposés, les studios ou les appartements proposés par les résidences étudiantes privées sont meublés et souvent plus onéreux que les logements proposés directement par les bailleurs privés.

Des efforts ont certes été entrepris depuis une décennie pour accélérer la production de nouveaux logements étudiants dédiés (lancement du Plan Anciaux de 2004 avec les objectifs de construire 5 000 nouveaux logements étudiants par an et de réhabiliter 7 000 places en cités universitaires par an pendant 10 ans, suivi d'un nouveau plan « 40 000 logements » sur la période 2013-2017). Mais les résultats, en dehors du « plan 40 000 »<sup>(8)</sup>, ont été globalement en dessous des objectifs, ces derniers étant eux-mêmes insuffisants au regard des besoins croissants, si l'on considère qu'entre 2004 et 2015, le nombre d'étudiants s'est accru de 280 000.

## 2. Des aides au logement peu ciblées pour les étudiants

Le régime des aides au logement des étudiants, introduit depuis 1991, est spécifique dans la mesure où les aides sont versées en fonction des seules ressources propres des étudiants, sans tenir compte des revenus de leurs parents et des transferts familiaux (voir encadré 1 pour une présentation plus générale des aides au logement). Lorsque ceux-ci vivent de transferts familiaux, ils ne déclarent aucune ressource imposable. En dépit de la prise en compte d'un plancher de ressources forfaitaires qui leur est appliqué dans ce cas, et, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2016, l'exclusion du droit à l'allocation logement (AL) pour les étudiants dont les parents sont assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune, les étudiants se voient ainsi très largement éligibles au versement d'une AL, au contraire du reste de la population<sup>(9)</sup>.

Au regard du 1,4 million d'étudiants locataires ou sous-locataires (*cf. supra*), la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) dénombrait 880 000 étudiants bénéficiaires d'une AL à la fin de 2015 (voir tableau), soit les deux tiers des étudiants locataires. Ainsi, les AL pour les étudiants sont très peu ciblées<sup>(10)</sup>. Notons que, parmi les étudiants bénéficiaires des AL, moins d'un tiers est titulaire d'une bourse. Le coût annuel pour les aides au logement pour les étudiants dépasse désormais 1,5 milliard d'euros<sup>(11)</sup>.

**Tableau. Nombre d'étudiants bénéficiaires d'aides au logement à la fin de 2015 (en milliers)**

	Boursiers	Non-boursiers	Total
Allocation de logement familiale (ALF)	1,5	7,7	9,2
Allocation de logement sociale (ALS)	213,0	533,1	746,1
Aide personnalisée au logement (APL)	51,2	72,2	123,4
Total	265,7	613,0	878,7

Source : Direction statistique, études et recherche de la CNAF (CNAF-DSER) (champ des allocataires CNAF, France entière).

(8) À l'issue du « Plan 40 000 », 40 391 logements auront été créés entre janvier 2013 et décembre 2017, dont la moitié en Île-de-France.

(9) Le logement ne doit cependant pas appartenir à un ascendant et l'étudiant doit s'acquitter d'une charge de logement pour bénéficier d'une AL.

(10) Le fait qu'un tiers des étudiants locataires ne soit pas bénéficiaire d'AL reflète sans doute une variété de situations : sous-location ou colocation non éligibles (lorsque, par exemple, le nom de l'étudiant ne figure pas sur le bail), revenus salariés de l'étudiant (ou de son conjoint) dépassant les conditions de ressources, non recours du fait notamment de l'impossibilité de cumuler les AL étudiantes avec les allocations familiales de la famille, autres cas.

(11) Selon la Cour des comptes (2015b), le total des AL versées aux étudiants était de 1 464 millions d'euros en 2011, dont 503 millions aux étudiants boursiers.

## Encadré 1. Les aides au logement

### 6,5 millions de ménages sont bénéficiaires

Les aides personnelles au logement sont des prestations sociales versées sous conditions de ressources et affectées à la dépense de logement. Elles ont pour vocation de soutenir les personnes et les familles aux ressources limitées dans leur effort financier dédié au logement, considéré comme un bien de première nécessité. Elles relèvent de ce fait à la fois d'une politique sociale, visant à réduire la pauvreté et les inégalités de niveaux de vie, mais aussi d'une politique du logement, dont l'objectif est d'améliorer la quantité et la qualité des logements des ménages les plus modestes.

Les aides au logement sont constituées de l'Allocation de logement familiale (ALF) de l'Allocation de logement sociale (ALS) et de l'Aide personnalisée au logement (APL) :

- l'ALF a été créée en 1948 pour solvabiliser les familles face à la hausse des loyers des logements neufs lors de la reconstruction d'après-guerre. Cette aide est à présent attribuée aux familles avec enfants ou ayant à charge un ascendant ou un proche parent infirme et aux jeunes couples mariés sans enfant à charge qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'APL. À la fin de 2015, 1,3 million de foyers étaient bénéficiaires de cette prestation (champ CNAF) ;
- l'ALS a été créée en 1971 pour aider d'autres catégories de personnes que les familles à se loger. Cette prestation s'adressait initialement à des personnes âgées de plus de 65 ans (deux bénéficiaires sur dix sont retraités), à des personnes handicapées ou à des jeunes travailleurs âgés de moins de 25 ans. À partir de 1991, l'ALS a été étendue progressivement à toute personne non éligible à l'ALF ou à l'APL – et notamment aux étudiants qui sont désormais plus du tiers des bénéficiaires de l'ALS – dans le cadre du « bouclage » des aides. Au total, le nombre de bénéficiaires était de 2,3 millions à la fin de 2015 (champ CNAF) ;
- l'APL créée en 1977, s'adresse à toute personne locataire d'un logement neuf ou ancien qui a fait l'objet d'une convention entre le propriétaire et l'État. Cette convention fixe, entre autres, l'évolution du loyer, la durée du bail et les normes de confort. On dénombre 2,7 millions de bénéficiaires de cette prestation à la fin de 2015 (champ CNAF).

Suivant les allocations, le versement de l'aide en tiers payant (c'est-à-dire le versement direct de l'aide au bailleur qui affiche un loyer net de l'AL au locataire) est plus ou moins répandu : généralisé sur l'APL (98 % des bénéficiaires), il concerne un peu moins de la moitié des bénéficiaires de l'ALF (44 %) et est moins fréquent pour l'ALS (38 % des bénéficiaires).

Bénéficiant au total à 6,5 millions de ménages (tous régimes), pour un montant moyen mensuel de l'ordre de 233 euros, les aides au logement représentent aujourd'hui une dépense de l'ordre de 18 milliards d'euros. Ciblées sur les ménages les plus modestes, les aides au logement participent largement à la redistribution des revenus et bénéficient désormais majoritairement à des locataires dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté (cf. Cour des comptes, 2015b).

### Une efficacité régulièrement remise en cause

Les AL font cependant l'objet de critiques récurrentes au regard du coût budgétaire croissant (le montant total des trois aides est passé de 14 milliards d'euros en 2007 à 18 milliards en 2016) et de leur efficacité régulièrement remise en cause. Les faiblesses identifiées sont de trois ordres :

- des inégalités de situation, selon que le locataire est dans le parc privé ou bien logé dans un HLM : le barème des aides étant identique quel que soit le parc, le bénéfice de l'AL renforce la situation des locataires du parc social pour un même niveau de revenu puisque leur loyer est plafonné contrairement au parc privé ;
- la complexité du calcul des aides, en particulier les mécanismes d'abattement et de neutralisation de ressources, leur mauvaise articulation avec les autres prestations sociales, peuvent rendre leurs évolutions pour les bénéficiaires incompréhensibles et être désincitatives pour une reprise d'emploi ;
- l'effet inflationniste des aides sur le montant des loyers, par augmentation de la demande face à une offre de logement largement inélastique à court-moyen terme. Cet effet est d'autant plus

important et durable qu'il concerne une gamme spécifique de produits, une taille particulière de logements ou quand il y a extension à de nouvelles catégories de ménages comme ce fut le cas durant le processus de généralisation des aides : les bailleurs seraient alors encore plus en mesure de récupérer tout ou partie de l'aide. L'étude réalisée par Gabrielle Fack en 2005, montre, par exemple, qu'entre 50 et 80 % des AL étudiantes avaient été captées par les propriétaires. En 2014, l'INSEE prenant un autre angle d'analyse suivant les zones géographiques des AL établit également l'augmentation des aides pour le secteur locatif privé aurait principalement entraîné une hausse du prix des loyers.

À l'appui de ces arguments et travaux, plusieurs rapports ont défendu le principe d'une réforme allant dans le sens d'une fusion des aides au logement dans un dispositif plus intégré d'une aide monétaire aux personnes modestes<sup>(\*)</sup>. En donnant une plus grande cohérence et une meilleure lisibilité au système, les promoteurs de cette réforme, qui déconnecte *de facto* l'aide de la dépense de logement, considèrent qu'elle permettrait d'atténuer l'impact inflationniste des AL sur les loyers.

(\*) Voir, par exemple, Bozio *et al.* (2015), Cour des comptes (2015b) ou Bargain *et al.* (2017).

La décomposition des bénéficiaires d'AL selon le type de prestation reçue apporte quelques informations supplémentaires :

- très peu d'étudiants sont bénéficiaires de l'allocation de logement familiale (ALF), ce qui n'est guère étonnant du fait de leur situation familiale ;
- 123 000 étudiants bénéficient de l'aide personnalisée au logement (APL), ce qui signifie qu'ils résident dans des logements conventionnés : ceux-ci correspondent aux résidences étudiantes du CROUS, aux autres résidences conventionnées gérées par les acteurs du logement social, aux foyers de jeunes travailleurs parfois ouverts aux étudiants, et plus rarement aux logements sociaux de type HLM réservés aux étudiants et apprentis. On constate qu'un peu plus de 40 % des étudiants bénéficiaires de l'APL sont titulaires d'une bourse. Ceci peut sembler faible si l'on considère que les étudiants boursiers sont en principe prioritaires pour accéder à des logements conventionnés. Il faut rappeler cependant que les résidences étudiantes sont également accessibles aux étudiants étrangers en mobilité, accueillis dans le cadre de programmes d'échanges universitaires et désignés par leur université, et aux étudiants en situation de handicap ;
- la troisième catégorie d'étudiants bénéficiaires d'AL est celle qui perçoit l'allocation de logement sociale (ALS). À près de 750 000 à la fin de 2015, ces étudiants représentent l'écrasante majorité des étudiants bénéficiaires d'AL (85 % d'entre eux). En dehors des étudiants logés dans les cités universitaires (de l'ordre de 85 000 *cf. supra*), les étudiants bénéficiaires de l'ALS sont logés au sein du parc locatif privé diffus ou bien dans les résidences étudiantes privées.

**Au total, sur les 880 000 bénéficiaires d'AL étudiantes, près de 210 000 étudiants (si l'on fait masse des bénéficiaires de l'APL et des bénéficiaires de l'ALS logés en cités universitaires)<sup>(12)</sup> sont logés dans un parc social (ou assimilé) tandis que les autres, au moins 670 000 étudiants bénéficiaires d'AL, sont dans le parc privé.**

Le fait que le bénéfice d'une AL pour les étudiants soit plus souvent la règle que l'exception expose encore plus au risque de captation de l'aide par les propriétaires bailleurs dans la mesure où ceux-ci peuvent aisément identifier les bénéficiaires et avoir une parfaite connaissance du montant des aides. Ce phénomène est susceptible de jouer d'autant plus que la demande de logement des étudiants porte sur un segment particulier du parc immobilier, des petites surfaces fréquemment relouées, et qu'elle rencontre une offre contrainte. Pour ne prendre que l'exemple de Paris, la population étudiante occupe une large

(12) Soit 123 000 + 85 000 = 208 000. On suppose ici, d'une part, un taux de remplissage à 100 % des cités universitaires et, d'autre part, que tous leurs occupants soient bénéficiaires d'une AL, ce qui majore certainement l'estimation. L'écart avec le chiffre cité plus haut pour dénombrer l'offre à environ 230 000 logements « sociaux » s'explique du fait que les étudiants logés en internat ne sont pas éligibles à une aide au logement.

place sur le marché locatif des petites surfaces. En effet, selon l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP, 2015), il y aurait près de 111 000 logements d'une pièce sur le parc locatif privé à Paris à la fin de 2015 : ceci peut être comparé au nombre d'étudiants bénéficiaires d'AL de l'ordre de 75 000 selon les données de la CNAF avec un loyer moyen mensuel déclaré de 566 euros. Les étudiants locataires sur le secteur libre ne sont certes pas tous dans un logement d'une pièce – ils peuvent également occuper des petits deux pièces ou des appartements plus grands en cas de colocation – mais on peut supposer que cette situation est tout de même la plus fréquente.

### 3. Un *mix* de politiques à revoir pour le logement étudiant ?

#### 3.1. Lutter contre le phénomène de captation des aides au logement

Si la captation de l'AL par les bailleurs est avérée, ruinant par-là l'objectif poursuivi par la politique du logement et entretenant un cercle vicieux, revoir le dispositif semble pleinement justifié. La question essentielle cependant est de savoir comment s'y prendre, sans pénaliser outre mesure les étudiants et leurs familles. Une mesure consistant à réformer les AL étudiantes afin de mieux les cibler en fonction des ressources de leurs familles, en rapprochant, par exemple, les critères d'attribution à ceux de la bourse sur critères sociaux, conduirait à exclure une partie non négligeable de la population étudiante du bénéfice des AL, qui perdraient dès lors leur caractère quasi universel. Pourrait-on en attendre un effet désinflationniste rapide sur les loyers ?

D'un point de vue théorique, si le fonctionnement du marché est concurrentiel, il devrait y avoir un loyer unique, un loyer de marché pour des logements parfaitement comparables, proposés à l'ensemble des locataires, qu'ils soient bénéficiaires d'une aide ou pas. Dans le cas d'une réforme d'envergure des AL étudiantes consistant à réduire très nettement leur périmètre, la demande de logement de la part des étudiants sur le parc locatif privé devrait inévitablement s'abaisser (sous différentes formes : recherche de logements encore plus petits, logements plus éloignés, voire renoncement à la décohabitation, ou encore orientation vers une nouvelle offre publique, voir *infra*). Cette diminution de la demande face à une offre rigide devrait logiquement pousser les prix (c'est-à-dire les loyers) à la baisse pour l'ensemble des locataires sur le segment de marché affecté, que les locataires soient ou non bénéficiaires d'AL. Cette baisse des loyers devrait être d'autant plus forte qu'une fraction importante des locataires serait affectée par la réforme.

Dans les zones où il y a une relative spécialisation d'un segment de l'offre privée en direction du logement étudiant (petites surfaces en proximité de centres universitaires), le fonctionnement de marché pourrait être moins concurrentiel dans le sens où les bailleurs useraient de leur pouvoir de discrimination pour majorer les loyers des locataires aidés et *in fine* imposer le loyer majoré comme le loyer « de marché » sur l'extrémité inférieure de la gamme de logements. Dans ce cas, une réforme des AL étudiantes telle qu'évoquée plus haut bouleverserait considérablement la position des bailleurs : ils ne seraient plus en effet en capacité de couvrir l'offre par une demande systématiquement subventionnée. Peut-on cependant redouter que les loyers ne s'ajustent pas rapidement à la baisse si l'offre de logement rencontrait une demande qui n'aurait pas été satisfaite, « évincée » en quelque sorte par la demande subventionnée des étudiants locataires ? Des candidats à la location pour des petits logements de type « logement étudiant » disposant de ressources propres ne devraient pas, en principe, être bénéficiaires d'AL si l'on tient compte des exigences habituelles des bailleurs (les ressources nettes du locataire doivent être d'au moins trois fois le loyer)<sup>(13)</sup>. Ainsi, dans le scénario de réforme évoqué plus haut, la demande s'adressant aux bailleurs sur ce segment de marché devrait dans tous les cas de figure être bien moins souvent bénéficiaire d'une AL, ce

---

(13) Le loyer moyen payé par les étudiants est de 430 euros en 2016 sur toute la France selon l'OVE, et de l'ordre de 550 euros en région parisienne : des revenus mensuels représentant le triple de ces loyers se situent dans tous les cas au-dessus du plafond de ressources pour être éligible à l'AL (juste au-dessus d'un SMIC pour une personne seule, soit 1 142 euros nets en 2016). Des personnes trouvant ou retrouvant un emploi après une période de faibles revenus pourraient toutefois être bénéficiaires d'une AL durant quelque temps (jusqu'à 2 ans avec la réglementation en vigueur), car la condition de ressources s'applique aux revenus de l'année  $n - 2$ .

qui devrait contribuer à rendre le marché plus concurrentiel et entraver la capacité des bailleurs à imposer un loyer majoré. Pour les bailleurs, fixer un loyer au-dessus des conditions de marché n'est d'ailleurs pas nécessairement une stratégie payante : Grégoir et Maury (2014) montrent que les bailleurs ayant fixé un loyer 10 ou 20 % au-dessus du loyer de marché observé localement ne parviennent pas à obtenir un rendement moyen supérieur à ceux obtenus avec un loyer de marché, du fait d'un risque de vacance nettement plus élevé.

La forte mobilité des étudiants sur le parc locatif, qui rend possibles des ajustements rapides de loyers, est naturellement un élément important à prendre en compte. Jusqu'à présent, les ajustements se sont le plus souvent produits à la hausse et révélant des écarts de loyers importants entre les logements occupés depuis plusieurs années et les emménagés récents<sup>(14)</sup> mais un choc négatif sur la demande devrait produire des effets inverses. À cet égard, des travaux empiriques conduits au Royaume-Uni à la suite d'une réduction significative des aides au logement à la fin des années 1990 sont intéressants. Ils montrent que l'incidence de la réforme a été importante sur les bailleurs : de 60 à 66 % de la réduction des aides se seraient répercutés rapidement en baisse des loyers<sup>(15)</sup>. Si des travaux plus récents, toujours au Royaume-Uni, mettent en évidence une incidence globalement plus faible sur les bailleurs – de l'ordre de 10 % – en évaluant les effets d'une nouvelle réforme des aides au logement en 2011-2012, ils montrent cependant que celle-ci est différenciée suivant l'ampleur des baisses des AL : pour les populations les plus affectées (jeunes ne vivant pas en colocation et familles dans des logements avec cinq chambres), l'incidence sur les bailleurs est alors plus proche de 40 % (cf. Brewer, Emmerson, Hood et Joyce, 2014).

Pour être plus en mesure d'anticiper l'ampleur et la rapidité d'un ajustement des loyers, il faudrait pouvoir apprécier la place qu'occupent les étudiants sur le marché du logement locatif au niveau local, car les conditions de marché (structure de la demande et de l'offre pour certaines catégories de logement...) sont très variables d'une agglomération à une autre. Des diagnostics locaux, appliqués à chaque agglomération, sont indispensables pour bien apprécier les tensions et distortions éventuelles de marché (voir encadré 2 pour quelques illustrations).

### Encadré 2. Zoom sur quelques agglomérations<sup>(1)</sup>

L'offre et la demande de logements pour les étudiants sont très diversifiées d'un territoire à l'autre, suivant la taille du parc public, le nombre d'étudiants, leurs caractéristiques sociales, les prix du marché du logement. Suivant les agglomérations, la part d'étudiants se logeant dans le parc privé (loué vide ou meublé) peut ainsi varier du simple au double (33 % à Aix-Marseille contre 63 % à La Rochelle). Logeant le plus souvent dans des petites surfaces et représentant un poids non négligeable dans la population, les étudiants représentent une part importante de la demande d'appartement d'une pièce. Cette proportion est cependant variable : à peine plus du quart à Aix-Marseille (27 % en 2013) contre la moitié à Lille et près des trois quarts (73 %) dans l'agglomération de Rennes. Un examen plus fin, au niveau des quartiers, permet encore plus d'identifier des segments spécifiques de marché : par exemple, dans le centre-ville de Rennes proche de la faculté d'économie ou les quartiers périphériques proches des facultés de sciences et de lettres, plus de 80 % des studios loués sont occupés par des étudiants, comme 60 % à Aix-en-Provence, contre 43 % dans l'agglomération marseillaise. Les analyses conduites par les observatoires locaux de loyers révèlent que les loyers sont plus élevés dans les quartiers étudiants qu'à l'échelle des agglomérations et que les écarts de loyers au m<sup>2</sup> entre appartements d'une pièce et de deux pièces sont d'autant plus marqués que la part des étudiants sur le marché est forte.

(14) Selon l'OLAP (2015, *op. cit.*), le loyer au m<sup>2</sup> au début de 2016 pour les emménagés récents dépasse de 30 % celui des locataires occupant leurs logement depuis 10 ans à Paris. Cette dispersion était encore plus importante au début des années 1990.

(15) Gibbons et Manning (2006) montrent que la réforme des aides au logement sur la période 1996-1997 qui s'appliquait aux nouveaux bénéficiaires et avait conduit à une baisse des aides au logement de 10 à 15 % s'est traduite par une baisse des loyers de 6 à 11 % pour les personnes affectées par la réforme, soit une incidence pour les bailleurs de 60 à 66 %.

Selon l'observatoire métropolitain de **Rennes** de l'enseignement supérieur, de la recherche, de l'innovation et de la vie étudiante<sup>(2)</sup>, les établissements d'enseignement supérieur de l'agglomération totalisent plus de 63 000 étudiants en 2014, plaçant ainsi Rennes au 8<sup>e</sup> rang national en termes d'effectifs d'étudiants. La moitié des étudiants réside dans un appartement en location du parc privé diffus en 2014, 14 % dans des résidences universitaires du CROUS et 5 % dans des résidences privées. L'agglomération est plutôt bien mieux dotée en logements du CROUS que sur d'autres territoires, avec 92 logements du CROUS pour 1 000 étudiants en 2013 contre 71 au niveau national, sans compter le fait que le parc rennais est en cours de renouvellement important, avec de nombreux logements en rénovation et donc non disponibles. 60 % des étudiants vivent seuls dans leur logement. Près d'un quart est en colocation avec d'autres étudiants ou leurs parents, et seulement 16 % vivent en couple. En 2015, le loyer médian au m<sup>2</sup> des emménagés récents est de 15,20 euros pour les studios dans le secteur privé dans l'agglomération de Rennes, soit 3,80 euros de plus que pour les appartements de deux pièces.

La métropole de **Lille** occupe une place importante en termes de formation supérieure avec plus de 107 000 étudiants en 2014, près de 10 % de la population de la métropole. C'est l'une des métropoles françaises qui compte la plus grande proportion d'étudiants dans sa population et qui présente des spécificités en termes de public car un étudiant sur trois est boursier. Selon l'Agence d'urbanisme de Lille-métropole<sup>(3)</sup>, un quart des résidents de Lille et Villeneuve d'Ascq est étudiant, tous types de logements confondus. Au regard du taux de décohabitation de 57 %, on peut estimer la demande de la part des étudiants à 61 000 logements autonomes en 2014. Face à cette demande, le parc social du CROUS compte près de 7 500 logements au sein de la métropole lilloise, très concentré (60 % à Villeneuve d'Ascq et 26 % à Lille) et surtout issu de résidences traditionnelles dont une partie seulement a été rénovée ou réhabilitée. À côté du CROUS et de l'hébergement dédié de certaines écoles, la plupart des étudiants ont recours au parc privé. Concentrés dans les quartiers les plus attractifs pour eux (notamment le quartier Vauban), les étudiants « captent » 50 % de l'offre de location pour les studios dans l'agglomération de Lille (cf. *supra*). En 2015, le loyer médian au m<sup>2</sup> des emménagés récents y est de 16,80 euros pour les studios dans le secteur privé, 4,10 euros au-dessus de celui des appartements de deux pièces.

(1) Les informations dans cet encadré sont tirées, sauf mention contraire, du *Guide pour construire les observatoires locaux du logement étudiant*, édité par la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) en partenariat avec l'Association des villes universitaires de France (AVUF), l'Assemblée des communautés de France (AdCF), France urbaine et la Conférence des présidents d'université (CPU). Ce guide met en lumière les enjeux du logement étudiant et donne une méthodologie pour monter des observatoires locaux, cf. [www.fnau.org/fr/publications/publications-de-la-fnau](http://www.fnau.org/fr/publications/publications-de-la-fnau)

(2) Voir le tableau de bord de l'agglomération rennais publié par de l'Agence de l'urbanisme de Rennes en décembre 2014, cf. [www.audiar.org/observatoire/esr](http://www.audiar.org/observatoire/esr)

(3) *Enseignement supérieur et recherche. Éléments de diagnostic par l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole*, octobre 2015 cf. [www.adu-lille-metropole.org/enseignement-superieur-et-recherche-elements-de-diagnostic/](http://www.adu-lille-metropole.org/enseignement-superieur-et-recherche-elements-de-diagnostic/)

### 3.2. Développer l'offre publique de logements étudiants

Pour contribuer à détendre les marchés immobiliers et renforcer rapidement l'accès au logement étudiant, la construction de nouveaux logements étudiants devrait être développée à une tout autre échelle que les différents plans lancés depuis le début des années 2000. Les écueils généralement associés au logement social – faible mobilité résidentielle, ségrégation et manque de mixité sociale – seraient ici limités du fait de la nature même du logement étudiant : les emplacements de résidences étudiantes seraient déterminés en fonction des besoins de la population étudiante, et les locataires nécessairement mobiles du fait de leur statut étudiant temporaire.

Sachant que le coût de la construction d'un logement étudiant est estimé à 60 000 euros par le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), et que seuls 20 % sont financés par voie de subvention, le reste du coût étant couvert par le levier que constitue l'emprunt (cf. Barré *et al.*, 2013), l'apport initial pour construire un logement étudiant peut donc être estimé à 12 000 euros, les annuités

étant ensuite financées par les loyers perçus<sup>16</sup>. À titre illustratif, si l'on cherchait, par exemple, à augmenter de 200 000 logements supplémentaires l'offre CROUS, il faudrait affecter aux CROUS une dotation exceptionnelle de 2,4 milliards d'euros. Un tel apport de nouveaux logements permettrait de doubler quasiment l'offre de logements sociaux étudiants au niveau global. Le calibrage d'une augmentation de grande ampleur de l'offre devrait naturellement être soigneusement effectué, territoire par territoire, en fonction des besoins et sur des emplacements à proximité de pôles universitaires, ou facilement accessibles par des transports en commun. Cette opération devrait contribuer à une baisse des loyers, toutes choses égales par ailleurs. Pour en évaluer l'ampleur, il faudrait connaître, d'une part, l'élasticité des loyers à l'offre de logements sur le parc locatif et, d'autre part, la répartition de cette augmentation de l'offre dans chaque agglomération, celle-ci ne devant pas être également répartie sur le territoire mais concentrée dans les zones où les besoins sont les plus importants. Les études empiriques effectuées pour estimer l'élasticité du prix des logements par rapport à leur nombre fournissent des résultats très variables (encadré 3). Si l'on retient à titre conservatoire une élasticité de  $-2$ , et en se fondant sur une augmentation de 200 000 logements (appliquée au stock de résidences principales de une à deux pièces en France soit 5,1 millions de logements en 2012)<sup>(17)</sup>, on pourrait en attendre une baisse des prix de l'ordre de 8 % ce qui constitue un minorant dans la mesure où l'augmentation de l'offre serait ciblée sur les territoires les plus tendus.

### Encadré 3. Quelle baisse des loyers attendre d'une augmentation de l'offre de logements locatifs ?

Quel impact peut-on attendre sur les loyers d'une augmentation sensible de la taille du parc locatif ? Pour répondre à cette question, il faudrait pouvoir disposer d'une évaluation de l'élasticité des loyers au nombre de logements, autrement dit d'un indicateur mesurant la variation des loyers entraînée par une augmentation de 1 % du nombre de logements toutes choses égales par ailleurs.

On trouve dans la littérature des travaux pour estimer l'élasticité non pas des loyers mais du prix des logements par rapport au stock de logements. Ces travaux portent sur différentes périodes et différents pays ou groupes de pays et peuvent présenter quelques fragilités suivant les périodes d'analyse retenues ou les données utilisées. Tous partent de l'inversion de l'équation de demande de logements pour modéliser le prix d'équilibre en fonction le plus souvent des variables suivantes : stock de logements, variables démographiques (population, nombre de ménages), revenu des ménages et taux d'intérêt. Si l'on se concentre sur les estimations relatives à la France, les résultats varient sensiblement d'une étude à l'autre. Selon Vermont (2015), qui compare l'évolution des prix dans les différentes agglomérations françaises de 2000 à 2012, l'élasticité du prix des logements par rapport à leur nombre est évaluée à  $-1,8$  sur les 100 plus grandes aires urbaines. Une estimation plus ancienne de Bessone, Heitz et Boissinot (2005) obtient une élasticité de  $-3,5$  mais limitée aux évolutions de prix à Paris. Chauvin et Muellbauer (2014) estiment de leur côté, en se basant sur la période 1981-2011, une élasticité du prix au stock de logement à  $-1,5$ , en supposant implicitement que l'élasticité de la demande de logement au revenu est égale à l'unité, ce qui est approximatif. Enfin, deux autres études aboutissent à des estimations nettement plus élevées : Antipa et Lecat (2013) trouvent une élasticité de  $-5$ , tandis que des travaux de l'OCDE conduisent à une estimation de  $-7,3$  pour la France (voir Caldera Sanchez et Johansson, 2011).

(16) Une telle opération serait autofinancée par la suite et l'emprunt totalement remboursé au bout de 26 ans sur la base des hypothèses suivantes : taux d'intérêt type PLS à 1,8 %, loyer mensuel moyen de 300 euros, perçu sur 9 mois chaque année, revalorisé de 0,5 % tous les ans, charges d'entretien supportées par le propriétaire égales à 20 % du loyer annuel.

(17) Cf. EIDER, base de données régionales et départementales sur l'environnement, l'énergie, le transport, le logement et la construction, Commissariat général au développement durable.

## Estimations de l'élasticité du prix des logements par rapport à leur nombre pour la France

	Élasticité	Période couverte
Bessone, Heitz et Boissinot (2005)	- 3,5	1986-2004
OCDE (2011)	- 7,3	1983-2005
Chauvin et Muellbauer (2014)	- 1,5	1981-2011
Antipa et Lecat (2013)	- 5,0	1992-2012
Vermont (2015)	- 1,8	2000-2012

Ces estimations sont à prendre avec précaution dans la mesure où non seulement elles sont variables mais aussi il s'agit d'une élasticité-prix et non pas d'une élasticité-loyer. En théorie, on pourrait appliquer la même élasticité pour les loyers puisque la valeur d'un logement peut être évaluée comme la somme actualisée de ses rendements futurs (et donc des loyers). Cependant, la France a connu ces quinze dernières années un décrochage important des prix des loyers par rapport aux prix immobiliers : depuis la fin 2000 à la mi-2017, le prix des logements anciens a, en effet, été multiplié par deux en France, tandis que les loyers progressaient de 35 % sur la même période.

Un tel investissement, pouvant s'étaler sur quelques années, peut être mis en regard des AL étudiantes évoquées plus haut, dépense annuelle récurrente et croissante d'au moins 1,5 milliard d'euros (*cf. supra*) et dont un tiers bénéficie aux seuls étudiants boursiers. Une réflexion active sur une réallocation d'une partie des AL étudiantes, *via* un ciblage plus affirmé, au service sur quelques années du développement de l'offre publique, mériterait à cet égard d'être engagée.

La capacité à augmenter l'offre de logements dans des délais très courts, si l'on considère la seule construction, pourrait en outre être renforcée en faisant appel à des techniques innovantes de constructions modulaires industrialisées, exécutées largement en usine<sup>(18)</sup>, qui rendent possibles des livraisons en moins d'un an, et permettraient si besoin de déplacer les logements à l'avenir. Outre le financement de telles opérations immobilières, se poserait naturellement la question du foncier disponible d'autant que les emplacements de nouvelles résidences étudiantes devraient se situer le plus souvent dans des zones tendues où le foncier est réputé rare. Des marges de mobilisation existent cependant, au vu notamment de la liste établie par le Préfet de Région de l'Île-de-France concernant des terrains de l'État ou établissements publics mobilisables en faveur du logement (conformément à la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social). Selon les décrets publiés, il y aurait 103 sites dont 65 pour les terrains de l'État et 38 pour ceux des établissements publics, représentant un potentiel de construction d'environ 260 ha (dont 80 ha partiellement mobilisables). De manière très schématique, et pour avoir un ordre de grandeur, ceci pourrait représenter un potentiel de 65 000 logements sur la base d'une densité nette de 250 logements par ha.

Outre cette démarche active qui doit être maintenue, il faudrait par ailleurs s'engager résolument sur les pistes mentionnées par le CAE pour débloquer le foncier et la construction et développer la capacité à densifier en logements les territoires dits tendus (voir Trannoy et Wasmer, 2013a et b). Il s'agit en particulier de généraliser le transfert de responsabilité du plan local d'urbanisme (PLU) au niveau de l'intercommunalité (les communes ont encore la possibilité de déroger à ce transfert) et lui confier, avec les communes, une coresponsabilité pour délivrer des permis de construire. La concurrence dans le secteur de la construction doit en outre être favorisée en amplifiant les efforts de simplification normative qui feront entrer de nouveaux constructeurs sur le marché. En matière de fiscalité enfin, la mesure envisagée dans le PLF de 2018 d'abattement exceptionnel sur les plus-values de cession de terrains à bâtir ou des terrains bâtis – dans les zones tendues en vue de la construction de logements neufs et en cas de promesse de vente avant la fin de 2020 – va dans le bon sens en incitant à libérer rapidement du foncier, même si on peut regretter que le maintien de l'abattement croissant avec la durée de détention n'envoie un signal contradictoire.

(18) Il peut s'agir de logements modulaires en bois, de procédé constructif 3D en acier...

## Références bibliographiques

- Antipa P. et R. Lecat (2013) : « Bulle immobilière et politique d'octroi de crédits. Enseignements d'un modèle structurel du marché français de l'immobilier résidentiel », *Revue de l'OFCE*, n° 128, décembre.
- Bargain O., S. Carcillo, É. Lehmann et Y. L'Horty (2017) : « Mieux lutter contre la pauvreté par les aides monétaires », *Note du CAE*, n° 41, avril.
- Barré P., É. Cuyers, P-M. Dubée, P. Hanotaux, M. Olivier, F. Paquis, M. Ronzeau et B. Sullice (2013) : *Les aides sociales et fiscales en faveur des étudiants*, Rapport IGF-IGAENR, tome 2, novembre.
- Bessone A-J., B. Heitz et J. Boissinot (2005) : « Marché immobilier : voit-on une bulle ? », *Note de Conjoncture de l'INSEE*, mars.
- Bozio A., G. Fack, J. Grenet, M. Guillot, M. Monnet et L. Romanello (2015) : « Réformer les aides personnelles au logement », *Rapport de l'Institut des Politiques Publiques (IPP)*, n° 10, juin.
- Brewer M., C. Emmerson, A. Hood et R. Joyce (2014) : « Econometric Analysis of the Impacts of Local Housing Allowance Reforms on Existing Claimants », *Department for Work and Pensions (DWP) Research Report*, n° 871.
- Caldera Sanchez A. et A. Johansson (2011) : « The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries », *OECD Working Paper*, n° 837.
- Chauvin V. et J. Muellbauer (2014) : *Consumption, Household Portfolios and the Housing Market: A Flow of Funds Approach for France*, Communication à la 63<sup>e</sup> Rencontre annuelle de l'AFSE, juin.
- Cour des Comptes (2015a) : *Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable*, Rapport public annuel.
- Cour des Comptes (2015b) : *Les aides au logement*, Rapport pour la Commission des Finances du Sénat, juillet.
- Gibbons S. et A. Manning (2006) : « The Incidence of UK Housing Benefit: Evidence from the 1990s Reforms », *Journal of Public Economics*, n° 90, pp. 799-822.
- Grégoir S. et T-P. Maury (2014) : « Les dysfonctionnements du marché locatif privé et le rôle de la régulation », *EDHEC Position Paper*, février.
- Hauschildt K., C. Gwosć, N. Netz et S. Mishra (2015) : *Social and Economic Conditions of Students Life in Europe*, Eurostudent V 2012-2015, Synopsis of Indicators. Pour le Royaume-Uni, données Eurostudent IV 2008-2011.
- Ministère de l'Enseignement supérieur (2011) : *Le logement étudiant : enjeux et perspectives*, Conférence nationale, avril.
- Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne (OLAP) (2015) : « Les loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne. Évolution en 2015 », *Dossier de l'OLAP*, n° 29.
- Trannoy A. et É. Wasmer (2013a) : « Comment modérer les prix de l'immobilier ? », *Note du CAE*, n° 2, février.
- Trannoy A. et É. Wasmer (2013b) : « La politique logement locatif », *Note du CAE*, n° 10, octobre.
- Vermont B. (2015) : « Prix des logements en France : quels facteurs expliquent leur disparité au sein et entre les aires urbaines ? », *CGDD Études et Documents*, n° 120, mars 2015.