## SYNTHÈSE

RAPPORT D'INFORMATION

SUR LE LOGEMENT ET LA PRÉCARITÉ DES ÉTUDIANTS, DES APPRENTIS ET DES JEUNES ACTIFS

PRÉSENTÉE PAR





DAVID CORCEIRO, DÉPUTÉ DU VAL D'OISE RICHARD LIOGER, DÉPUTÉ DE MOSELLE

MEMBRES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES



## **SYNTHESE**

La mission d'information s'est attachée, dans le cours de ses travaux, à établir l'état des lieux de la situation économique des jeunes aujourd'hui ainsi que la place, centrale, qu'y tient le logement, afin de pouvoir mieux nourrir ses préconisations sur les moyens d'adapter l'offre de logement à leurs capacités.

Le logement, qui constitue le premier poste de dépense des jeunes, contribue de plus en plus à leur précarisation. Face à la massification de la demande née de la croissance démographique des personnes de 18 à 30 ans, qui constituent les « jeunes » au sens usuel, les prix immobiliers augmentent et sont une dépense difficile à assumer, autant pour les étudiants que pour les jeunes actifs. La crise sanitaire, si elle n'a pas causé ce phénomène, l'a exacerbé.

Vos rapporteurs estiment que l'importance de cette question est allée croissant au cours des dernières décennies, parvenant aujourd'hui à un point critique. Un jeune sur cinq entre 18 et 29 ans, se situe sous le seuil de pauvreté à 60 %. Quant aux étudiants, leurs ressources mensuelles moyennes des étudiants sont constituées à 40 % d'aides familiales, à un quart de revenus d'activités et à un quart d'aides publiques. La crise a frappé fortement les jeunes, en affectant notamment leur employabilité.

Dans la précarité des jeunes, le logement tient la première place, car les couts qui y sont associés ne cessent d'augmenter, de façon déconnectée de l'inflation. Pour les étudiants, le logement représente 60 % de leur budget. Les jeunes sont de loin la catégorie d'âge la plus concernée par le statut de locataire du parc privé, car leur accès au logement social est difficile d'une part et que les portes de l'accession à la propriété se sont fermées avec la hausse des prix. Les jeunes ont un taux d'effort net de 22 % pour les 18-25 ans et de 18,5 % pour les 25-29 ans, contre un taux d'effort de 10,3 % en population générale.

C'est pourquoi les aides au logement sont particulièrement précieuses pour ce public : on compte 791 000 bénéficiaires étudiants des APL et 574 000 de moins de 25 ans non étudiants, dont les allocataires en foyers de jeunes travailleurs. Pour fluidifier le versement des APL et conforter la prise en charge des publics précaires qui en dépendent, il est recommandé de permettre une meilleure prise en charge des périodes de transition en supprimant le mois de carence en début de droits et en faisant durer les

droits des étudiants pendant trois mois au-delà des études (proposition n° 3).

L'accès des jeunes au logement dépend aussi de leur meilleure information, et c'est pourquoi les rapporteurs mettent en avant un certain nombre de préconisations en la matière, de l'élargissement des efforts de publicité en matière d'aide au cautionnement (proposition n° 4) à la mise en œuvre à plus large échelle des guichets uniques pour l'accès aux droits dans les universités et à l'anticipation de la formation des jeunes aux problématiques du logement en amont de la décohabitation (proposition n° 8).

Il apparait également indispensable de faciliter l'accès des jeunes au parc social existant. L'article 109 de la loi ELAN y a contribué de manière décisive, en ouvrant la possibilité de réserver des logements à des jeunes dans les programmes de production de logements locatifs sociaux. Il est possible de renforcer encore cette tendance en remédiant aux déséquilibres du parc social : par le biais des boni de subvention attribues pour la production de logements locatifs sociaux en PLUS et PLAI, encourager dans les zones tendues la production accentuée de logements en TI et T2 (proposition n° 1). Toujours avec le même objectif en tête, il faut prévoir une place pour les jeunes, notamment les jeunes connaissant des difficultés financières, dans les conventions intercommunales d'attribution (CIA).

Dans la deuxième partie de leur rapport, vos rapporteurs se sont pleinement focalisés sur la mobilisation des efforts afin de promouvoir l'accélération de la production de logements à destination des jeunes.

La France est en effet caractérisée par une **démographie dynamique qui résulte en une expansion rapide de la population âgée de 18 à 30 ans**. Les effectifs des étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur, qui représentent aujourd'hui 2,7 millions, ont été multipliés par 9 depuis 1960 et ont connu une augmentation de plus de 50 % entre 1990 et aujourd'hui. Ils doivent encore progresser nettement sur la prochaine décennie.

Bien que le parc de logements étudiants ait crû au cours des dernières décennies, notamment avec la création d'aides fiscales à l'investissement locatif, telles que le Censi- Bouvard, qui doit faire l'objet d'une évaluation prochaine, des efforts restent à faire. Les outils juridiques pour favoriser une offre adaptée aux besoins des étudiants ont été renforces avec la création

d'instruments comme le bail mobilité et le statut de résidence universitaire. En dépit de ces efforts, la production reste nettement insuffisante pour faire face aux besoins enregistres.

Le logement pour jeunes est un produit spécifique qui a justifié longtemps que le secteur soit réservé aux acteurs spécialisés, notamment les résidences universitaires gérées par les Crous, et les foyers de jeunes travailleurs. Face à l'ampleur de la demande, l'offre de ces acteurs historiques ne suffit pas et doit être complétée par celles d'autres acteurs.

Néanmoins, les capacités d'action des Crous doivent être protégées, car ce sont les acteurs incontournables, sinon de la production, du moins de la gestion du parc de résidences universitaires souvent produites par les bailleurs sociaux.

Les outils de production à la main des Crous, acteur central du logement étudiant, se sont complexifiées ces dernières années, avec la fin de certaines possibilités de valorisation domaniale. Ces facultés doivent être enrichies en favorisant l'entrée des Crous au capital des entreprises publiques locales (proposition n° 18), et en permettant aux universités de créer des filiales sociétés publiques locales pour gérer leurs problématiques immobilières (proposition n° 19).

Quant aux foyers de jeunes travailleurs, leur production, assez lente depuis quelque temps, doit être massifiée, en mobilisant notamment davantage l'aide à la gestion locative sociale (AGLS) (proposition n° 11).

Les établissements publics de l'enseignement supérieur doivent également être considérés comme des acteurs de premier rang dans la question du logement des jeunes. L'autonomie des universités et les trois vagues de dévolution de leur patrimoine qui ont eu lieu depuis 2008 ont porté en partie leurs fruits, et il y a lieu de continuer à **inciter les établissements d'enseignement supérieur à se saisir pleinement de ces sujets**. Les capacités d'ingénierie et de gestion de projets de développement immobilier des établissements doivent encore être renforcées (proposition n° 14).

Il s'agit là d'une première réponse à la question de la mobilisation foncière, qui concerne le logement des jeunes au même titre qu'elle concerne le reste du logement social. Les **efforts de valorisation du foncier public se sont succédés et renforces au cours des dernières années**, depuis la loi Duflot de 2013. La dynamique de connaissance du foncier public impulsée sous la présente législature doit être renforcée et la cession à prix fortement décotes du foncier public à destination des Crous et des bailleurs sociaux, avec des clauses de réservation de parts consacrées au logement des jeunes (proposition n° 13).

Les outils créés ces dernières années pour lutter contre la hausse des coûts du foncier peuvent être mis à profit dans la production de logements à destination de publics spécifiques. S'agissant de secteurs particulièrement concernés par des mécanismes d'intermédiation institutionnelle, en l'occurrence par le biais d'associations d'exploitation de résidences, ces acteurs peuvent être mis en possession de moyens nouveaux.

Les mécanismes de dissociation du foncier et du bâti, et notamment les baux réels solidaires, peuvent être mis à profit à destination du logement des jeunes, afin de permettre l'exploitation de résidences par les gestionnaires, auxquels des organismes de foncier solidaire auront cédé la propriété du bâti, leur permettant d'offrir des prestations à des loyers qui n'intègrent pas pleinement les coûts du foncier (proposition n° 12).

Face à la complexité et à la multiplicité des produits proposés aux jeunes, qui ont parfois des règles d'attribution peu claires, il est également nécessaire de **favoriser le montage de programmes mixtes étudiants/jeunes actifs** et de casser la segmentation entre produits (proposition n° 20), comme certains bailleurs sociaux ont pris l'habitude de le faire depuis quelques années en proposant des produits intergénérationnels.

La production de logements étudiants doit aussi être confortée dans tous ses horizons opérationnels. Ainsi, il semblerait opportun de **favoriser les opérations de transformation qui impliquent la réhabilitation d'immobiliers d'activités, et notamment de bureaux, hôtels, hôpitaux, vers des logements étudiants, la trame similaire des bâtis permettant des transitions à faible coût (proposition n° 21), le cas échéant en exploitant la possibilité de modifier les destinations des bâtiments dans les documents d'urbanisme.** 

Il faut aussi mieux mettre à profit le développement de la construction industrielle, et en particulier de la construction modulaire, procèdé

constructif permettant la livraison rapide et à coût restreint d'une offre massive de nouveaux logements, pour construire du logement à destination des jeunes (proposition n° 22).

Vos rapporteurs estiment aussi qu'il est nécessaire de **renforcer l'offre de logement très social pour jeunes à destination notamment des étudiants en difficulté financière, particulièrement en Île-de-France**, en massifiant l'offre de logements locatifs très sociaux autour des universités nouvelles et des instituts universitaires de technologie construits dans le cadre du plan « Université 2000 » (proposition n° 23).

Les conditions de financement des structures pour jeunes étant particulièrement difficiles, il est possible de permettre un **meilleur financement des espaces communs et des travailleurs sociaux pour les associations de gestion des résidences étudiantes sur le modèle des foyers de jeunes travailleurs**, en ouvrant notamment la prise en charge des espaces communs et prestations communs au titre de l'AGLS (proposition n° 24).

Il est également nécessaire de réfléchir plus largement sur les modalités du financement des opérations de logement étudiant. En effet, le financement en PLS, qui constitue aujourd'hui la norme hors Île-de-France, ne peut suffire pour relancer durablement la production de logements étudiants. Les niveaux de loyers ciblés ne correspondent pas aux ressources de la plupart des étudiants, et il en résulte une difficulté des bailleurs à équilibrer les opérations.

Le PLS n'étant pas un prêt subventionné, le bailleur bénéficie uniquement des aides fiscales qui accompagnent ces prêts, certes utiles mais qui ne permettent pas systématiquement l'équilibre. C'est la raison pour laquelle, en Île-de-France, les opérations peuvent être financées en PLUS. De fait, un bailleur admet que les opérations parisiennes qui fonctionnent financièrement sont celles qui sont financées à plus de 50 % par les aides publiques.

Les conditions de l'équilibre financier de ces opérations mériteraient d'être contrastées, du point de vue de l'aide octroyée, avec l'apport public par le biais de la réduction d'impôt sur le revenu pour les opérations privées réalisées en Censi-Bouvard.

L'expérimentation, lancée en octobre 2021 et que vos rapporteurs avaient souhaitée, du financement en PLAI des résidences universitaires

destinées aux étudiants boursiers en Île-de-France, est une très bonne chose, et, à l'instar de cette initiative, il apparait nécessaire d'ouvrir de nouvelles possibilités de financement pour les opérations de production de logements à destination des étudiants.

À cet effet, vos rapporteurs préconisent d'ouvrir, à titre expérimental, des appels à projets en PLUS pour des projets de construction de logements à destination des étudiants dans le reste du territoire.

## LISTE DES PROPOSITIONS

- Par le biais des *boni* de subvention attribués pour la production de logements locatifs sociaux en PLUS et PLAI, équilibrer la production de logements de façon à obtenir, dans les zones tendues marquées par une forte demande pour les petites surfaces, une production accentuée de logements en TI et T2.
- Afin de faciliter l'accès des jeunes aux parc social existant, prévoir une place pour les jeunes, notamment les jeunes connaissant des difficultés financières, dans les conventions intercommunales d'attribution (CIA).
- Permettre une meilleure prise en charge des périodes de transition en supprimant le mois de carence en début de droits et en faisant durer les droits des étudiants pendant trois mois au-delà des études
- Elargir les critères d'attribution de la garantie Visale en rehaussant les plafonds de ressources applicables, de façon à permettre, pour les jeunes de 18 à 30 ans, une couverture universelle.
- Améliorer la connaissance des publics jeunes sur les aides à l'accès au logement, en amplifiant notamment la publicité en faveur des aides au cautionnement.
- Systématiser les guichets uniques dans les établissements d'enseignement supérieur afin de renseigner les étudiants, en début de scolarité, sur les démarches à accomplir et de les orienter vers les logements adaptés à leurs besoins.
- Promouvoir dans les universités et accélérer le déploiement du site dossierfacile.fr afin de sécuriser les dossiers de location des jeunes et de rassurer les bailleurs.
- Anticiper la formation des jeunes aux problématiques du logement en offrant des séances d'information en amont de la décohabitation, en classe de terminale, afin de les préparer au mieux au passage dans le supérieur.
- Associer les associations de gestion des résidences étudiantes à la coordination nationale de la production de logements étudiants, aujourd'hui resserrée autour de l'État, des établissements, des Crous et des bailleurs sociaux.

- Lancer, au sein de la démarche d'évaluation des résidences sociales, une réflexion spécifique sur la mission des foyers de jeunes travailleurs, et massifier les appels à projets pour relancer leur construction.
- Prévoir la délimitation par les collectivités, dans leur plan local d'urbanisme, de secteurs propices au développement du logement des étudiants et des jeunes actifs, en se fondant notamment sur des critères de proximité des établissements d'enseignement supérieur et d'accessibilité en transport public.
- Encourager l'usage des baux réels solidaires à destination du logement des jeunes en renforçant les missions des organismes de foncier solidaire dans ce sens et en les sensibilisant à la possibilité de conclure avec une association d'exploitation de résidence étudiante un bail de longue durée.
- Renforcer la connaissance du foncier public et encourager, par instruction préfectorale, la cession à prix fortement décotés de foncier public à destination des Crous et des bailleurs sociaux, en stipulant dans les conventions une part obligatoire de construction de logements à destination des jeunes.
- Dans le cadre de la troisième vague de dévolution du patrimoine universitaire, encourager les établissements d'enseignement supérieur à renforcer leurs capacité d'ingénierie et de maîtrise des projets de développement immobilier.
- Mettre à profit la prorogation du dispositif Censi-Bouvard et son évaluation interministérielle pour lancer une réflexion sur les meilleurs moyens de stimuler l'investissement dans la production de logements économes et durables, en résidence et dans le parc diffus, à destination des jeunes, étudiants ou travailleurs.
- Encourager le recours par les bailleurs sociaux et autres maîtres d'ouvrage à des solutions d'investissement hybrides mêlant différentes typologies de logement, afin de favoriser la mixité sociale des opérations et de maximiser les opportunités de création de logement à destination des jeunes.
- Évaluer la pertinence des baux mobilité et modifier le dispositif afin d'en renforcer le cas échéant pour les publics jeunes, étudiants ou jeunes actifs.

- Ouvrir aux Crous la faculté d'entrer au capital des sociétés publiques locales et des sociétés d'économie mixte, afin de favoriser les projets menés en partenariat avec les autres acteurs locaux et notamment les collectivités et les bailleurs sociaux.
- Permettre aux établissements publics de l'enseignement supérieur de mieux diversifier leurs activités en direction de la création de logements en leur ouvrant la possibilité de créer des filiales sociétés publiques locales universitaires.
- Pavoriser les programmes mixtes et casser la segmentation des logements à destination des jeunes en produits étudiants et jeunes actifs, comme le font localement certains organismes de logement social.
- Faciliter la réhabilitation par trame des patrimoines fonciers facilement transformables (bureaux, cliniques, complexes hôteliers, etc.), en conduisant un recensement des espaces concernés.
- Mobiliser les possibilités de la construction modulaire en simplifiant l'octroi des autorisations d'urbanisme pour ces projets, afin d'accélérer la construction de logements économes.
- Massifier l'offre de logements locatifs très sociaux à destination des étudiants en difficulté financière, notamment en résidence universitaire, autour des universités nouvelles et des instituts universitaires de technologie construits dans le cadre du plan « Université 2000 ».
- Permettre un meilleur financement des espaces communs et des travailleurs sociaux pour les associations de gestion des résidences étudiantes sur le modèle des foyers de jeunes travailleurs, en ouvrant notamment la prise en charge des espaces communs et prestations communs au titre de l'AGLS.
- À l'instar de l'expérimentation menée en matière de financement en PLAI en Île-de-France, ouvrir de nouvelles possibilités de financement pour les opérations de production de logements à destination des étudiants. Expérimenter l'ouverture d'appels à projets en PLUS pour des projets de construction dans le reste du territoire.