

N° 252

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE
L'ÉDUCATION SUR LE PROJET DE LOI *de finances pour 2013*,

TOME IX

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE

PAR MME ISABELLE ATTARD,

Députée.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LES CRÉDITS DES PROGRAMMES 150 ET 231	7
A. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR.....	7
B. LA VIE ÉTUDIANTE	9
II.- LE LOGEMENT ÉTUDIANT	13
A. CONTEXTE GÉNÉRAL	13
B. LES AIDES DIRECTES AU LOGEMENT ÉTUDIANT	16
1. La garantie des risques locatifs	16
2. Le cautionnement solidaire et l'avance du dépôt de garantie.....	18
3. Les aides personnelles au logement.....	20
C. LES AIDES INDIRECTES AU LOGEMENT ÉTUDIANT.....	25
1. Le parc de logement du réseau des œuvres universitaires	25
2. Seize ans d'investissement dans la rénovation des cités U.....	28
3. Les résidences étudiantes hors CROUS financées par des dépenses fiscales	32
D. LA PLANIFICATION PAR L'ÉTAT DES CONSTRUCTIONS NOUVELLES.....	36
1. Les 50 000 places du plan Anciaux et les 40 000 du nouveau plan	36
2. Le pilotage national du plan de construction	40
3. La recherche d'une alternative aux unités cellulaires en béton	42
4. L'exemple belge des colocations administrées ou Kots.....	44
5. Les premiers pas des CROUS dans l'intermédiation locative	47
TRAVAUX DE LA COMMISSION	49
I.- AUDITION DE LA MINISTRE	49
II.- EXAMEN DES CRÉDITS	49
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	65

INTRODUCTION

Le présent avis porte sur les programmes 150 : *Formations supérieures et recherche universitaire* et 231 : *Vie étudiante* de la mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur. Les crédits des deux programmes étant également examinés par le rapporteur spécial de la Commission des finances, l'avis en rappellera les principaux mouvements avant de détailler les dépenses budgétaires en faveur du logement des étudiants.

L'État poursuit en 2013 une politique de développement de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire dont il corrige cependant certaines orientations suivies sous la précédente législature. Cette politique a imposé aux enseignants-chercheurs et aux étudiants une réforme de l'organisation de l'enseignement et de la recherche. Elle a aussi privilégié, par l'opération Campus et par les investissements d'avenir, quelques sites inégalement répartis sur le territoire national. Ces quelques établissements, créés ou réunis pour l'occasion sous des formes juridiques diverses, ont reçu des financements extrabudgétaires sous la forme d'intérêts tirés du placement de dotations en capital constituées par des emprunts d'État.

Un rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances du 7 décembre 2011 déplorait que le Parlement n'ait eu aucune vision consolidée de ce programme d'investissement lors de l'examen des projets de loi de finances et de règlement précédents. Constatant l'affectation, hors du budget général, de dotations considérables à des établissements publics dont les placements financiers ne sont pas la mission principale, ce rapport exprimait la crainte d'un processus rampant de débudgétisation, confondant l'autonomie de gestion des opérateurs de l'État et leur indépendance financière. Il s'interrogeait aussi sur la propriété des actifs acquis par les établissements bénéficiant de ces dotations extrabudgétaires.

Afin notamment de répondre à ces inquiétudes mais aussi de remédier aux défauts constatés de la loi de 2007 sur l'autonomie des universités, le Gouvernement s'est engagé, selon le souhait du Président de la République, à revoir la gouvernance et le mode de financement des établissements d'enseignement supérieur. Cette révision a commencé, le 11 juillet dernier, par l'ouverture d'Assises territoriales et nationales de l'enseignement supérieur et de la recherche, animées par un comité de pilotage présidé par Mme Françoise Barré-Sinoussi, Prix Nobel de médecine.

Ces assises se poursuivent encore. Leurs conclusions sont attendues en décembre. Elles conduiront le Gouvernement à présenter un projet de loi sur les universités et sur la recherche début 2013. Les conséquences budgétaires de ce texte seront traduites dans le projet de loi de finances suivant.

L'effort budgétaire en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche n'est pas suspendu pour autant. Les crédits de la mission Recherche et enseignement supérieur, tous programmes confondus, font exception dans le projet de loi de finances pour 2013 qui soumet la plupart des autres missions à une règle stricte de contrainte budgétaire. La mission reçoit 519 millions d'euros de crédits supplémentaires, passant de 25,1 à 25,6 milliards d'euros de crédits de paiement, soit une progression de 2 %.

Une telle augmentation pourrait toutefois être limitée à 2013. En effet, selon la programmation triennale annoncée, le budget de la mission ne progresserait plus que de 100 millions d'euros par an en 2014 et 2015. Cette stricte contrainte budgétaire rendra difficile le rééquilibrage attendu des financements entre les établissements d'enseignement supérieur les mieux lotis et ceux qui ont été défavorisés par le système SYMPA, d'allocation des moyens à la performance et l'activité, ou bien qui ont été oubliés par le plan Campus et les investissements d'avenir.

S'agissant du financement de l'immobilier universitaire, tout aussi inégalement réparti, le projet de loi de finances n'interrompt pas les programmes ouverts ni les partenariats public-privé déjà conclus et en cours d'exécution. Mais une mission d'évaluation a été mise sur pied afin d'accélérer les opérations programmées, quitte à en modifier le cadre juridique.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe au 10 octobre la date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, ce pourcentage était de 100 %.

I.- LES CRÉDITS DES PROGRAMMES 150 ET 231

A. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le programme 150 de la mission Recherche et enseignement supérieur regroupe les crédits des formations publiques et privées de l'enseignement supérieur donnant accès aux grades universitaires reconnus par l'Union européenne, à savoir la licence, le master et le doctorat et ceux de la recherche universitaire. On trouve également, parmi les 15 actions du programme, des crédits pour les bibliothèques universitaires, les muséums et quelques musées, les crédits du parc immobilier des universités ainsi que ceux de l'administration du ministère et des chancelleries.

Tous les moyens alloués par l'État aux formations supérieures ne figurent pas dans ce programme. 14 % des dépenses, en particulier les crédits des classes préparatoires aux grandes écoles et des sections de technicien supérieur des lycées, se retrouvent dans les programmes de la mission Enseignement scolaire.

Le programme 150 dispose, dans le projet de loi de finances pour 2013, de 12,76 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de 12,8 milliards d'euros de crédits de paiement. À périmètre constant, les autorisations de programme baissent de 50 millions d'euros mais les crédits de paiement augmentent de 247 millions d'euros, pour un tiers à l'avantage de la formation en licence, dont les opérateurs reçoivent, conformément à un engagement pris lors de la campagne présidentielle, 1 000 nouveaux postes, soit 330 emplois de personnels administratifs, 220 emplois de professeurs agrégés et 450 emplois d'enseignants chercheurs. La formation en master obtient un supplément de 35 millions d'euros.

Les crédits de l'action 15, pilotage et support du programme, connaissent une hausse de 30 millions d'euros, compensée par une baisse de 28 millions d'euros des crédits d'accompagnement aux responsabilités et compétences élargies. Ces transferts confirment le passage à l'autonomie des derniers établissements d'enseignement supérieur relevant du programme 150. Les universités de La Réunion, d'Antilles Guyane et de Polynésie française rejoindront le 1^{er} janvier 2013 ce qui est désormais le droit commun des universités. En conséquence, les plafonds d'emplois imputés sur le titre II du programme diminuent au profit de ceux du titre III.

Les crédits des titres II et III correspondent pour l'essentiel à la rémunération des personnels des établissements. Ils augmentent de 166 millions d'euros. Cette hausse couvre les 1 000 nouveaux postes créés et le relèvement du taux de cotisation pour les pensions mais pas les revalorisations de salaires nécessaires pour suivre l'inflation, que les établissements sont invités à financer eux-mêmes par les arbitrages qu'autorisent désormais leur nouveau statut. Des

économies de près de 3 millions d'euros sont réalisées sur les dotations de l'action 4 aux établissements privés et sur les dépenses d'administration de l'action 15.

Des mouvements de crédits affectent l'action 14 qui correspond aux dépenses immobilières du programme. Les crédits de paiement des dépenses d'opérations financières, relevant du titre VII, passent de 212 à 306 millions d'euros tandis qu'à l'inverse les autorisations d'engagement diminuent de 221 millions d'euros. Ces mouvements traduisent l'achèvement du désamiantage et de la rénovation du campus de Jussieu, dont le coût résiduel de 245 millions d'euros sera réparti sur les exercices 2013 à 2015. Mais la diminution des autorisations d'engagement du titre VII concerne aussi les partenariats public-privé.

Les quatre contrats en cours pour les universités Paris IV, Paris VII, Versailles-Saint-Quentin et le Muséum national d'histoire naturelle se poursuivent. Cinq autres partenariats, concernant Toulouse, Dijon, Clermont-Ferrand, Lille et Rennes sont en cours de finalisation. Il n'est en revanche plus fait mention d'autorisations d'engagement pour de nouveaux contrats mais seulement de 26 millions d'euros de dépenses d'études, de procédures et d'ingénierie pour une dizaine de projets.

Les contrats de projets État-régions (CPER), dont 2013 sera la septième et dernière année d'exécution, autorisaient une dépense de 1,9 milliard d'euros pour l'immobilier universitaire. 1,37 milliard aura été finalement engagé, soit 72 % du budget prévu. Le solde des contrats de projets non couverts par les crédits de paiement s'élève à 444 millions d'euros à la fin 2012. Il faut y ajouter 524 millions d'euros d'engagements pris dans des contrats de partenariats public-privé. Ces écarts budgétaires signalent des retards dans les projets de construction et de travaux prévus par le plan Campus et les investissements d'avenir.

Comme le remarquait la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche lors de son audition devant la Commission des affaires culturelles et de l'éducation le 24 juillet dernier, aucune première pierre n'a été posée plus de quatre ans après la sélection des treize sites bénéficiaires du plan Campus. Un rapport d'évaluation des partenariats public-privé imposés par ce plan a été établi par M. Roland Peylet, président adjoint de la section des travaux publics du Conseil d'État, à la demande de la ministre. Il dresse un constat accablant.

Les pôles universitaires, constitués à l'occasion de la distribution de cette manne extrabudgétaire, n'avaient pas les capacités d'assurer l'exécution rigoureuse de ces partenariats. Ils ont dessaisi les établissements de leurs droits sur le domaine public qui leur est affecté pour les confier à quelques prestataires privés, dans des conditions financières « *difficilement pénétrables* », entraînant « *un quasi-doublement des charges à payer sur le long terme* » par rapport à une opération comparable réalisée en maîtrise d'ouvrage publique. En privilégiant les extensions et les constructions nouvelles, le plan Campus laisse les établissements démunis face aux charges d'entretien de leur ancien parc immobilier.

Pour couvrir les dépenses de rénovation des immeubles qu'ils n'ont pas concédé, le rapport invite les établissements à se doter des instruments de suivi des charges de maintenance et évoque, à cette condition, une réaffectation des intérêts intermédiaires des dotations encore détenues par l'Agence Nationale de la Recherche (ANR). Il ne va pas jusqu'à imaginer qu'une redistribution de l'ensemble des dotations vienne compenser les inégalités de répartition initiales. À défaut, les dépenses immobilières des établissements privés de la manne du plan Campus devront être reportées au-delà de la programmation triennale.

Les inconvénients, prévisibles, de ce plan ont conduit plusieurs conseils régionaux à refuser de participer aux partenariats public-privé qu'il imposait. La région Aquitaine a même obtenu, pour Bordeaux, que le pôle universitaire, la Caisse des dépôts et consignation et les collectivités territoriales constituent une société chargée de mener, à moindre coût et dans des délais plus brefs, les opérations immobilières prévues par le partenariat, en lieu et place du prestataire privé. Ce montage a permis aux collectivités de siéger dans les instances de gouvernance du projet universitaire. Il a maintenu les droits réels sur le patrimoine concerné dans la sphère publique. Le rapport Peylet doute cependant qu'il puisse être étendu aux autres partenariats public-privé du plan Campus. Il recommande plutôt de reprendre en maîtrise d'ouvrage publique les opérations qui peuvent l'être et de surveiller étroitement les partenariats irréversibles.

B. LA VIE ÉTUDIANTE

Le programme 150 n'est pas le plus heureux parmi ceux du budget 2013 qui échappent aux contraintes de la programmation triennale retenue jusqu'en 2015. La rapporteure se réjouit que le programme 231 « *Vie étudiante* » ait fait l'objet d'une attention favorable de la part du Gouvernement, conformément à plusieurs engagements pris par le Président de la République en faveur de la jeunesse et pour la justice sociale. Ce programme reçoit 141 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 156 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires.

Le programme 231 finance l'aide sociale aux étudiants, leur suivi sanitaire et leurs pratiques sportives et culturelles. L'aide sociale comprend des allocations versées directement aux étudiants, à savoir les bourses sur critères sociaux, les aides au mérite, les aides à la mobilité internationale et le fonds national d'aide d'urgence. Les crédits alloués à ces aides directes figurent dans l'action 01 pour un montant de 1,895 milliard d'euros. C'est à cette action que reviennent 154 des 156 millions d'euros de crédits supplémentaires.

Cette hausse n'est toutefois que la correction, longtemps attendue, du montant nécessaire au paiement des bourses sur critères sociaux et en particulier au versement du dixième mois de bourse. Le budget de cette action avait fait l'objet d'un rappel à l'ordre de la Cour des comptes dans son rapport sur l'exercice 2011. La Cour relevait une sous-évaluation chronique des crédits nécessaires depuis l'exercice 2009.

Cette sous-estimation a été aggravée par la hausse rapide des effectifs des étudiants puis lors de l'actualisation, entre 2008 et 2012, du barème des revenus ouvrant droit à une bourse et plus encore depuis le versement, à la rentrée 2011, d'un dixième mois de bourse. La hausse prévisible des prestations sous l'effet de ces trois facteurs n'a été répercutée dans les prévisions budgétaires qu'avec retard, au point de mettre en doute la sincérité du programme.

Les crédits des bourses sur critères sociaux ont augmenté de 25 % depuis 2007. Pour l'exercice 2011, l'augmentation a été couverte par des mouvements de crédits de 76,5 millions d'euros dont un prélèvement habituel de 35 millions d'euros sur la trésorerie du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), remboursé en 2012.

Pour l'exercice 2012, le manque de crédits du programme 231, reconnu devant notre Commission, le 24 juillet dernier, par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, n'avait été que partiellement compensé par la loi de finances initiale. Celle-ci a tenu compte d'un versement des bourses sur 10 mois mais pas de la hausse à nouveau prévisible du nombre de boursiers. L'effectif retenu était de 596 000 boursiers alors que l'effectif constaté à la rentrée 2011 atteignait déjà 618 000 bénéficiaires.

Dans le projet de loi de finances pour 2013, l'action 01 du programme 231 reçoit finalement les crédits attendus. Les transferts aux ménages passent de 1,728 milliard d'euros en 2012 à 1,868 milliard en 2013. Les bourses sur critères sociaux augmentent de 154 millions d'euros. Sur cette somme, 76 millions d'euros viennent mettre fin à la cavalerie budgétaire entretenue depuis des années. 30 millions d'euros couvrent l'augmentation attendue des effectifs jusqu'à 633 499 boursiers au premier semestre 2013 et 643 635 au second semestre. 48 millions d'euros revalorisent les bourses à la hauteur des taux d'inflation anticipés pour 2012 et 2013, afin de préserver le pouvoir d'achat des boursiers.

En contrepartie de cette hausse, les aides au mérite sont réduites de 11 millions d'euros, ce qui correspond à un contingent de 21 770 bourses contre 28 730 l'année précédente. Les aides à la mobilité internationale, maintenues à 25,7 millions d'euros, ne sont plus versées par les œuvres universitaires depuis le 1^{er} septembre mais par les établissements. Le fonds national d'aide d'urgence reste doté à l'identique de 40 millions d'euros.

L'action 2 du programme correspond principalement à la subvention accordée à l'opérateur unique, le réseau des œuvres universitaires et scolaires, pour nourrir, loger et faire vivre ensemble tous les étudiants, qu'ils soient français ou étrangers. Les crédits de paiement de cette action apparaissent inchangés à 276 millions d'euros en dépit du relèvement de 20 millions d'euros de la dotation en fonds propre qui finance l'investissement immobilier du réseau, sur lequel la deuxième partie du présent avis revient en détail.

Cette stabilité apparente dissimule en fait des transferts de crédits au bénéfice des autres actions du programme. Le projet annuel de performance explique ces transferts par une nouvelle ventilation de la masse salariale du réseau des œuvres. 10 millions d'euros ont ainsi été retranchés de la subvention pour charge de services publics du réseau qui passe de 167 à 157 millions d'euros. À cette subvention s'ajoute la dotation d'investissement qui passe de 82 à 93 millions d'euros, le surcroît de 20 millions étant en partie compensé par la perte de 9 millions d'euros au profit d'autres actions.

On pouvait craindre que la hausse de cette dotation, loin d'être reconduite, ne soit qu'une avance sur les crédits de paiement de 2014 puisque les autorisations d'engagements des CPER pour le logement étudiant passent de 23 à 7 millions d'euros pour la dernière année d'exécution. Les crédits de paiements, qui sont encore de 20 millions d'euros en 2013, devraient diminuer fortement la première année d'exécution des nouveaux contrats de projet.

Le ministère de l'enseignement supérieur a cependant assuré que la dotation d'investissement du CNOUS serait reconduite à l'identique jusqu'en 2015 et que les crédits des futurs CPER en faveur de la vie étudiante n'en souffriraient pas, même si les engagements prévus par les contrats en cours, qui se montaient à 168 millions d'euros, n'ont été tenus qu'à hauteur de 70 %, soit dans la même proportion que les investissements prévus dans l'immobilier universitaire.

Les collectivités territoriales qui sont sollicitées pour financer ces investissements immobiliers, sans être parties prenantes dans les instances qui les décident, hésitent parfois à les subventionner. C'est pourquoi le Gouvernement envisage de les associer davantage à la politique du logement étudiant voire de déléguer aux régions et aux métropoles la compétence de l'Etat en la matière lors de l'acte III de la décentralisation, annoncé en 2013.

L'action 3 du programme 231 couvre le financement des aides médicales apportées aux étudiants par les services universitaires ou interuniversitaires de médecine préventive, le subventionnement des activités sportives des étudiants et celui d'associations étudiantes. Le projet de loi de finances pour 2013 leur affecte une subvention stable de 62 millions d'euros.

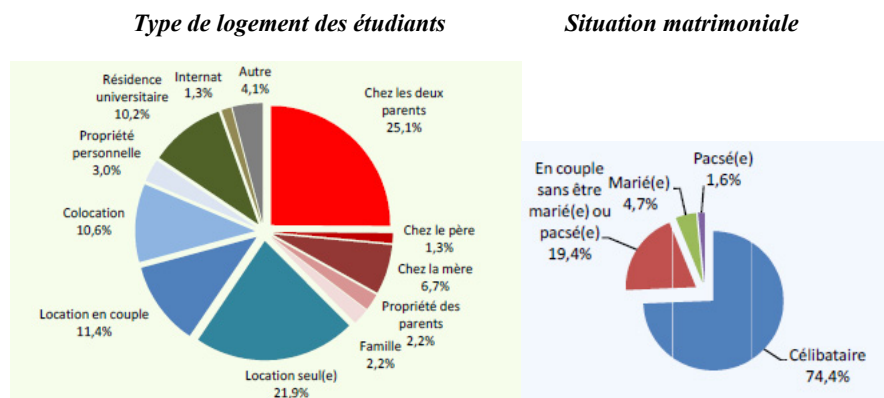
L'action 04 du programme 231 décrit les dépenses de pilotage et d'animation du programme assumées par le CNOUS, pour un montant de 90 millions d'euros, abondé par les transferts provenant des autres actions. Ce montant couvre le coût de fonctionnement du centre ainsi que celui de l'Observatoire de la vie étudiante, dont les enquêtes périodiques sont la principale source d'information sur le logement étudiant.

II.- LE LOGEMENT ÉTUDIANT

A. CONTEXTE GÉNÉRAL

Le ministère de l'enseignement supérieur recense 2 382 000 étudiants à la rentrée 2012 dont 58,5 % inscrits dans les universités, 4,9 % en instituts universitaires de technologie (IUT), 11 % en sections de technicien supérieur, 3,4 % en classes préparatoires aux grandes écoles et 22 % dans les autres établissements. 288 544 d'entre eux, soit 12,3 %, sont étrangers.

Les conditions de logement de ces étudiants ne sont pas recensées. Elles ne sont connues que par l'enquête de l'Observatoire de la vie étudiante, qui analyse tous les trois ans 33 000 réponses d'étudiants à un questionnaire portant sur leurs conditions de vie. La dernière enquête disponible est celle de 2010. Elle fournit la photographie suivante :



Source : OVE - Résultats de l'enquête 2010 sur les conditions de vie des étudiants

Trois catégories d'étudiants ressortent des résultats de cette enquête :

- 40,5 %, soit 950 000 d'entre eux, logent dans une propriété personnelle, sont hébergés par leurs parents ou bien à titre gracieux dans un logement appartenant à un membre de la famille ;

- 44 %, soit 1 032 000, sont locataires du parc immobilier privé ; 100 000 d'entre eux habitent dans des résidences privées avec prestations de services, les autres dans le parc diffus ;

- 11,5 %, soit 270 000, habitent dans des résidences publiques ou sociales.

Dans cette dernière catégorie, on compte 161 500 attributaires d'un logement dans le réseau des œuvres universitaires. Ils seront 169 000 à la fin 2012. On compte aussi 20 000 internes des classes préparatoires ou d'enseignement supérieur des lycées et 20 000 internes des grandes écoles.

Le solde de cette dernière catégorie se distribue entre les résidences sociales hors réseau des œuvres, les logements sociaux et les foyers. Les effectifs étudiants de ces parcs sociaux sont mal connus. Il existe encore près de 400 foyers de jeunes travailleurs qui proposent 40 000 logements meublés susceptibles d'accueillir des étudiants salariés voire même sans activité à mesure que ces foyers sont transformés en résidences sociales.

Cette répartition est stable depuis la première enquête menée en 2000. Tout juste observe-t-on une légère diminution de l'hébergement familial au profit de la location individuelle et de la colocation. La demande de logement suit l'abandon par l'étudiant du domicile familial. Cette décohabitation peut être souhaitée, surtout après 21 ans. Elle peut à l'inverse être la conséquence, dès la première année, de la distance qui sépare le lieu des études et le domicile familial.

Cette demande est augmentée par la hausse de la mobilité internationale des étudiants et par le passage des études supérieures à un système semestriel. Ces deux phénomènes conduisent à une demande de logement pour un semestre de scolarité ou quelques mois de stages et non plus pour dix ou douze mois. La réduction des durées d'occupation des logements étudiants embarrasse les bailleurs qui doivent maintenir un taux d'occupation constant sur l'année. Elle exige une adaptation du marché du logement étudiant, du régime des baux, de celui des aides au logement et des procédures administratives d'affectation d'une chambre universitaire ou d'un logement social.

Face à cette demande, l'offre de logements accessibles aux étudiants est répartie entre plusieurs acteurs économiques et n'évolue que lentement, en dépit des plans publics. Dans les grandes agglomérations étudiantes, le marché locatif des petites surfaces reste très tendu, comme l'indique le tableau suivant :

Loyers moyens de grandes villes françaises en août 2012

Ville	Studio/T1			2 pièces		
	2011	2012	2012 vs 2011 (%)	2011	2012	2012 vs 2011 (%)
Aix en Provence	506€	504€	- 0,40	719€	754€	+ 4,87
Bordeaux	443€	427€	- 3,61	544€	569€	+ 4,60
Ile de France (sf Paris)	566€	585€	+ 3,36	886€	901€	+ 1,69
Lille	454€	467€	+ 2,86	719€	627€	-12,80
Lyon	502€	482€	- 3,98	677€	648€	- 4,28
Marseille	447€	461€	+ 3,13	613€	632€	+ 3,10
Montpellier	450€	471€	+ 4,67	693€	681€	-1,73
Nantes	391€	408€	+ 4,35	526€	537€	+ 2,09
Nice	535€	567€	+ 5,98	721€	783€	+ 8,60
Paris	648€	673€	+ 3,86	998€	1 121€	+ 12,32
Poitiers	323€	318€	- 1,55	439€	449€	+ 2,28
Rouen	384€	389€	+ 1,30	528€	541€	+ 2,46
Strasbourg	416€	427€	+ 2,64	586€	573€	-2,22
Toulouse	437€	489€	+ 11,90	532€	581€	+ 9,21

Source : http://www.location-etudiant.fr/Barometre_2012.pdf - Les données ont été calculées sur une base de 16 500 annonces de studios/T1 et 2 pièces regroupant des annonces de particuliers, d'agences immobilières et de résidences étudiantes.

L'État modifie l'équilibre entre l'offre et la demande de logements étudiants par des aides, directes et indirectes. Son intervention a deux objectifs principaux, mentionnés dans le projet de performance du programme 231 « *Vie étudiante* ». Le premier objectif est de promouvoir l'égalité des chances pour l'accès aux formations de l'enseignement supérieur des différentes classes sociales. Le second objectif est d'améliorer les conditions de vie des étudiants. Leurs conditions de logement contribuent en effet autant à la réussite de leurs études qu'à leur apprentissage d'une vie autonome et à leur épanouissement personnel, quand ce logement est proche des lieux d'enseignement, qu'il dispense l'étudiant, par un loyer modique, de travailler à temps plein et qu'il le place dans un environnement convivial, adapté à son âge et à sa situation matrimoniale.

Ces deux objectifs obligent l'État à offrir au plus grand nombre d'étudiants, et avant tout au plus grand nombre de boursiers, un logement convenable à loyer modique à proximité des universités et des écoles. Pour réduire la charge de loyer des étudiants, l'État leur accorde des aides directes, qui s'ajoutent aux bourses, selon des critères d'attribution différents. Pour accroître l'offre de logements qui leur sont destinés, il finance, par des aides indirectes et des dépenses fiscales, la construction de nouvelles résidences.

Le coût budgétaire de ces aides directes et indirectes est retracé principalement dans le programme 231 ainsi que dans le programme 109 « *Aide à l'accès au logement* » de la mission Égalité des territoires, logement et ville. Le tableau suivant dresse un panorama de ces aides en 2011, auquel il faut ajouter les réductions de taxes et d'impôts accordées pour la construction de résidences étudiantes qui sont dispersées dans les dépenses du programme 135 « *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* » :

Moyens pour l'action sociale en faveur des étudiants (en millions d'euros)

Nature des aides	1995	2011	Structure 2011 (%)	Évol 2011/1995 (%)	
				en € courants	en € constants
Aides budgétaires de l'État	2 062,4	3 937,4	67,1	90,9	48,5
Aides directes	1 787,8	3 475,1	59,2	94,4	51,2
Bourses et prêts (programme 231 action 1)	927,7	1 774,0	30,2	91,2	48,7
Allocation de logement social (ALS)	672,6	1 444,7	24,6	114,8	67,1
Aide personnalisée au logement (APL) - Part de l'État	187,5	247,1	4,2	31,8	2,5
Aide au transport (carte Imagine RI) - Part de l'État (1)		9,4	0,2		
Aides indirectes	274,6	462,3	7,9	68,3	30,9
Œuvres universitaires	253,4	342,3	5,8	35,1	5,1
Aides aux associations et médecine universitaire	12,8	26,1	0,4	103,7	58,0
Compensation de l'exonération des droits d'inscription dont bénéficient les étudiants boursiers (2)	8,4	93,9	1,6	1 017,9	769,4
Aides fiscales de l'État	1 067,1	1 412,0	24,1	32,3	2,9
Majoration du quotient familial pour enfants/étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents	942,1	1 217,0	20,7	29,2	0,5
Réduction d'impôt pour frais de scolarité des enfants poursuivant des études supérieures	125,0	195,0	3,3	56,0	21,3
Total aides de l'État	3 129,5	5 349,4	91,1	70,9	33,0
Versements des régimes sociaux					
Contribution des différents régimes au financement des assurances sociales des étudiants	375,1	503,7	8,6	34,3	4,5
Versements des universités					
Fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes FSDIE	6,1	16,0	0,3	161,8	104,7
Total autres aides	381,2	519,7	8,9	36,3	6,0
Total général	3 510,7	5 869,0	100,0	67,2	30,0

(1) Le complément transport Ile-de-France a été supprimé à la rentrée 2011.

(2) Sur le champ des universités et des écoles d'ingénieurs.

Source : CNOUS

B. LES AIDES DIRECTES AU LOGEMENT ÉTUDIANT

Parmi les aides directes au logement des étudiants, on peut compter, comme le fait le CNOUS, les bourses sur critères sociaux et les bourses au mérite dont l'objet est de financer les études mais qui peuvent aussi payer un loyer puisqu'elles sont versées en espèces à l'étudiant. On pourrait compter de la même façon la garantie de l'État accordée aux prêts bancaires de 15 000 euros accordés par certaines banques aux étudiants.

On compte surtout les aides personnelles au logement, dont les critères d'allocation sont régulièrement remis en cause, ainsi que des aides plus ciblées et peu coûteuses, qui facilitent la recherche par l'étudiant d'une location et la signature d'un bail. Ces dispositifs, comme les aides personnelles au logement, n'ont pas été conçus spécifiquement pour les étudiants, ce qui limite leur efficacité économique et sociale.

1. La garantie des risques locatifs

La garantie des risques locatifs (GLR) est une aide directe de l'État au logement des étudiants qui facilite leur décohabitation et leur mobilité et ne coûte guère au budget général. Elle résulte d'un partenariat initié dès 2004 entre les organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (1 % logement), réunis au sein de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), et des compagnies d'assurance, afin d'aider les salariés aux revenus modestes à louer un logement.

Un fonds de garantie universelle des risques locatifs (GURL), géré par l'UESL, reçoit une contribution d'Action logement (nouvelle appellation du 1 % logement) ainsi qu'une fraction des primes collectées par les assureurs. Il peut également recevoir, selon l'article L. 313-20 du code de la construction et de l'habitation, des contributions de collectivités territoriales. Ce fonds d'indemnisation étend la garantie apportée par des contrats d'assurances locatives à des situations qui n'auraient pas été couvertes sans ce fonds car jugées trop risquées par les assureurs.

L'intervention de l'UESL a permis d'élargir les critères de souscription d'une garantie contre les loyers impayés et les dégradations locatives. Le fonds assume à la place des compagnies d'assurance le risque locatif supplémentaire pris par les assureurs des bailleurs qui consentent à louer un logement à des salariés à faibles revenus et présentant peu de garanties.

L'assureur qui adhère à la convention de garantie universelle encaisse des primes en rapport avec le montant du loyer. En cas de défaillance du locataire, il indemnise le propriétaire et prend en charge les démarches amiables en relation avec l'Association pour l'accès aux garanties locatives. Au besoin, il engage les recours contentieux contre les locataires.

Le taux de la prime est libre mais le mécanisme d'indemnisation des sur-sinistres repose sur une prime minimale de 2 % et un loyer maximal de 2 000 euros par mois. Le taux moyen de la prime d'assurance hors taxe serait de 3 % du montant du loyer, soit 613 € par mois. L'indemnisation est plafonnée à 70 000 euros.

En échange de la garantie apportée par le fonds, les contrats d'assurance imposent aux baux qu'ils protègent un cahier des charges social, établi par un décret du 23 décembre 2009, qui sécurise les rapports entre bailleurs et locataires. Ce cahier des charges repose sur le calcul du taux d'effort consenti par le locataire, c'est-à-dire sur le rapport entre le montant de ses ressources et le montant du loyer, des charges et taxes locatives, net des aides personnelles au logement. Il autorise un locataire à consacrer la moitié de ses revenus à son loyer, ce qui dépasse le seuil habituellement admis par les bailleurs.

À moins de 28 % de taux d'effort, l'assureur assume seul le risque locatif pour la plupart des catégories de bénéficiaires. Entre 28 % et 50 % de taux d'effort, le sinistre est indemnisé par le fonds lorsqu'il excède un seuil, fixé par décret, de 55 % des primes encaissées, seuil au-delà duquel la couverture du sinistre n'eut pas été rentable pour les compagnies d'assurance.

Initialement, le fonds de garantie ne concernait que les salariés en situation précaire ou ceux dont le taux d'effort est supérieur à 28 % ainsi que les jeunes de moins de trente ans à la recherche d'un premier emploi et les étudiants boursiers. Par la loi de finances rectificative pour 2007 puis une convention passée avec l'UESL, l'État a apporté une subvention au fonds d'indemnisation en échange de l'extension de la garantie aux salariés non couverts par le 1 % logement, aux bénéficiaires des minima sociaux, aux demandeurs d'emplois indemnisés et aux étudiants non salariés, non boursiers.

Les baux de 281 000 logements sont couverts par une telle garantie en 2012, soit environ 4,6 % du parc locatif privé. 11 % des contrats concernent des publics pris en charge par l'État. Ils présentent un taux de fréquence de sinistres de 8 %, tandis que le taux de sinistres du public de l'Action logement est de 5 %. La contribution financière de l'État au fonds couvre ces sur-sinistres estimés en moyenne à 5 000 euros par logement.

Après l'avance d'un premier fonds de roulement, l'État n'intervient qu'a posteriori, pour rembourser l'UESL. Les 9 millions d'euros de crédits inscrits au budget de l'action 3 « garantie des risques locatifs » du programme 109, au titre des transferts aux entreprises, correspondent au règlement des sinistres causés en 2012. La dotation du fonds pour 2013 est nettement inférieure aux 37 millions d'euros budgétés en 2012.

La part des étudiants parmi les locataires qui bénéficient de cette garantie n'est pas connue. Elle est probablement faible en raison du mécanisme de calcul du taux d'effort sur lequel repose l'ensemble du dispositif. Ce calcul suppose que

les revenus du locataire soient d'une part précisément estimés et d'autre part suffisants pour ne pas dépasser un taux maximal de 50 %. Ce taux d'effort maximal imposé à tous les publics exclut du dispositif les ménages les plus défavorisés, qui consacrent l'essentiel de leurs ressources aux besoins de première nécessité dont le logement. Il exclut aussi les étudiants qui, n'ayant ni bourse ni revenus d'activités, ne disposent que des libéralités parentales et ne peuvent donc justifier d'un taux d'effort inférieur au plafond, alors qu'ils ne peuvent souvent pas présenter de caution dont les revenus satisfassent les exigences des bailleurs.

À la différence du calcul du taux d'effort pour l'attribution des aides aux logements, il n'y a pas d'intégration d'un forfait étudiant dans la garantie des risques locatifs mais une exigence de revenus réels constatés. Pour ces raisons, les étudiants ne bénéficient pas suffisamment de ce dispositif. Il est en outre fragilisé par le peu d'intérêt que lui portent les assureurs qui préfèrent s'occuper de la part la plus rentable du marché pour laquelle ils proposent un produit concurrent, la garantie des loyers impayés (GLI), sans garantie collective mais aussi sans cahier des charges sociales. Ces faiblesses reportent l'attention sur un système social concurrent de cautionnement solidaire qui se substitue à l'assurance.

2. Le cautionnement solidaire et l'avance du dépôt de garantie

L'idée, là encore, est venue d'Action logement. La garantie des risques locatifs dispense les locataires d'apporter une caution. Elle ne les dispense pas du dépôt de garantie qui ne couvre pas les impayés mais les dégradations. Pour aider les ménages modestes à réunir les fonds du dépôt de garantie, l'UESL offre à tout entrant dans un logement locatif nu ou meublé, dans un foyer ou dans une résidence sociale, une avance dite Loca-Pass. C'est une avance gratuite du dépôt de garantie sous forme de prêt sans intérêt, remboursable sur 36 mois avec un différé de 3 mois, dans la limite de 2 300 euros. Le remboursement peut être modulé pendant toute la durée du prêt sous réserve d'un versement mensuel minimum de 15 euros.

Pour les logements conventionnés appartenant à des bailleurs personnes morales, l'UESL accepte en outre de se porter caution solidaire des locataires relevant du public couvert par Action logement. Cette garantie Loca-Pass se matérialise par un acte de caution annexé au bail, sans frais de dossier. Elle se substitue à la garantie des risques locatifs. La caution dure 3 ans. Elle couvre 18 mois de loyers et de charges locatives nettes d'aides au logement dans la limite de 2 300 euros. Auparavant proposée pour les locations du marché privé, la garantie Loca-Pass a été restreinte au logement social après la mise au point de la garantie universelle du risque locatif.

Les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) proposent un dispositif équivalent d'avance du dépôt de garantie par un prêt de 6 mois sans intérêt, aux étudiants qu'ils hébergent et qui acceptent le prélèvement automatique de leur loyer. Ce dispositif est adossé à un fonds de mutualisation. En dehors des étudiants pris en charge par les CROUS ou l'UESL, cautions et dépôt

de garantie sont le lot commun de la plupart des baux souscrits par les autres étudiants sur le marché locatif diffus, puisqu'ils ne bénéficient guère de la GLR et pas davantage des différents systèmes de cautionnement solidaires et d'avance accumulés depuis quelques années. Le tableau suivant présente l'état actuel du cautionnement solidaire au profit des étudiants.

Dispositifs de cautions solidaires et de garantie des risques locatifs

	Dispositif	LOCAPASS		FMuCS		PLE		GRL		AUTRES
Aide	P u b l i c bénéficiaire	LC	LNC	LC	LNC	LC	LNC	LC	LNC	
Avance	duBCS	OUI	OUI	S/O	S/O	NON	OUI	S/O	S/O	SSC
dépôt	deNBCS	SSC	SSC	S/O	S/O	OUI	OUI	S/O	S/O	SSC
Garantie										
C a u t i o n	nBCS	OUI	NON	NON	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	SSC
locative	NBCS	NON	NON	NON	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	SSC

Source : CNOUS

Légende : LC = Logement conventionné ; LNC = Logement non conventionné ; BCS = étudiant boursier sur critères sociaux ; NBCS = étudiants non boursiers sur critères sociaux, FMuCS = Fonds mutualisé de cautionnement solidaire des CROUS ; PLE = passeport logement étudiant ; GRL = garantie des risques locatifs ; OUI = pris en charge ; NON = non pris en charge ; S/O = sans objet ou non applicable ; SSC = pris en charge sous conditions.

Le Gouvernement, suivant un engagement pris par le Président de la République dans le cadre du plan national pour la vie étudiante, examine les conditions dans lesquelles il pourrait étendre à tous les étudiants et pas seulement aux étudiants salariés ou boursiers, le bénéfice du cautionnement solidaire et de l'avance gratuite du dépôt de garantie.

Une première expérimentation avait été conduite dans les académies de Lille et Lyon sous le nom de Passeport logement étudiant. Ce passeport apporte une caution solidaire pour les impayés de loyer dans la limite de 5 mois et de 400 euros, ainsi qu'une avance remboursable du dépôt de garantie. Il est distribué par les CROUS qui assurent l'instruction des dossiers moyennant une contribution de 1,5 % du montant du loyer et vérifient l'état général du logement, le montant du loyer et la localisation du logement à proximité du lieu d'études. Jusqu'en avril 2012, le passeport n'avait été accordé qu'à un seul étudiant de Lille et 7 de Lyon en raison des délais administratifs et bancaires requis par l'instruction des dossiers, incompatible avec les délais habituels de signature des baux.

Devant cet échec, le Gouvernement envisage désormais de remplacer ce Passeport logement par un nouveau dispositif. Il a chargé le CNOUS d'étudier les solutions juridiques et pratiques les plus adaptées aux étudiants, en s'inspirant de la caution solidaire offerte par la région Midi-Pyrénées ou des garanties de loyers et des prêts proposées par la région Aquitaine sur leurs propres deniers. Un dispositif national de cautionnement solidaire et d'avance du dépôt de garantie, se substituant, pour les étudiants, à la garantie des risques locatifs offerte par les compagnies d'assurances, pourrait être mis en place avant la rentrée 2013.

Ce dispositif devra être adossé à un fonds qui pourra recevoir des recettes prises sur les loyers payés par les étudiants mais qui devra aussi, dans des proportions difficiles à établir pour le moment, recevoir une subvention du budget de l'État. Cette aide indirecte, dont on ne sait pas encore qui la distribuera et comment elle s'articulera avec la négociation des baux et la constitution du dossier locatif, pourrait faciliter les démarches d'une grande partie du million d'étudiants qui se loge dans le parc locatif diffus. Elle restera marginale comparée aux aides personnelles au logement versées par l'État aux étudiants. L'effet de ces aides sur le marché locatif et en particulier sur le niveau des loyers des petites surfaces qui sont louées aux étudiants dans les grandes villes est aussi controversé que leurs modalités d'attribution.

3. Les aides personnelles au logement

Les étudiants ont accès aux trois catégories d'aides personnelles au logement : l'allocation de logement à caractère familial (ALF), l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation de logement à caractère social (ALS). La première est financée par le fonds national des prestations familiales (FNPF) et non par l'État. Elle s'adresse aux ménages mariés ou qui ont des enfants et ne concerne que quelques dizaines de milliers d'étudiants, environ 1 % des 700 000 étudiants bénéficiaires d'une aide au logement en 2010, pour une dépense de 20 millions d'euros.

L'aide personnalisée au logement est versée sous conditions de ressources. Elle s'adresse aux propriétaires d'un logement acquis à l'aide d'un prêt d'accession sociale à la propriété. Elle s'adresse surtout aux locataires d'un logement conventionné. La plupart de ces logements appartiennent à des sociétés HLM, à des sociétés d'économie mixte ou à des bailleurs sociaux privés. Les chambres des CROUS sont également conventionnées à mesure qu'elles sont rénovées, agrandies et équipées.

La troisième allocation, dite de logement à caractère social, a été créée en 1971 au profit des personnes âgées, des handicapés et des jeunes travailleurs salariés de moins de 25 ans n'ayant pas accès au parc conventionné et à l'aide sociale aux familles. Cette aide a été ouverte à tous en 1993, selon des conditions de ressources qui font l'objet de critiques récurrentes parce qu'elles ne sont pas adaptées à la situation fiscale des étudiants.

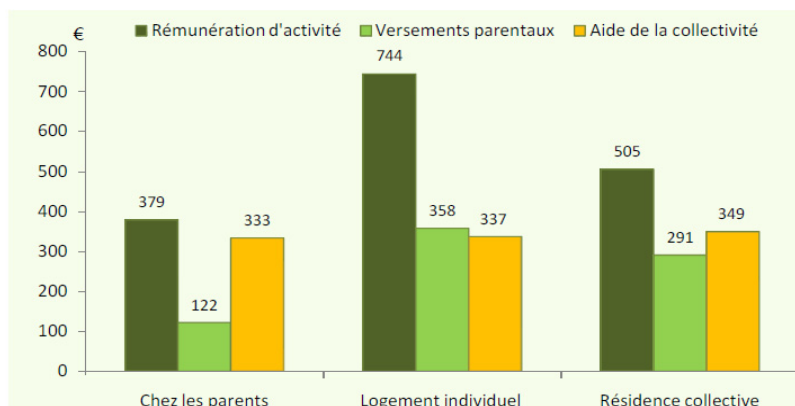
Ces deux allocations relèvent du fonds national d'aide au logement (FNAL) abondé par une contribution des régimes sociaux, par une cotisation des employeurs, relevée par l'article 30 du projet de loi de finances, et par des recettes de taxes prélevées sur les tabacs. L'État verse chaque année au fonds plus de 5,5 milliards d'euros, imputés sur l'action 01 du programme 109 de la mission Égalité des territoires, logement et ville, les régimes sociaux plus de 4 milliards, les employeurs 2,6 milliards. 160 millions proviennent de la taxe sur les tabacs. Le tout couvre les 12 milliards de prestations APL et ALS versées par le fonds.

Sur ces 12 milliards d'euros, les 700 000 étudiants de 2010, soit 57 % des 1,2 million d'étudiants qui n'étaient pas hébergés par leur famille, ont perçu environ 1,4 milliard. 85 % des allocataires recevaient l'ALS pour un montant total de 1,2 milliard d'euros, 14 % touchaient l'APL pour un total de 200 millions d'euros.

Les étudiants seraient, parmi les bénéficiaires de ces aides, ceux pour lesquels elles sont le moins redistributives parce qu'il n'est pas nécessaire qu'ils soient fiscalement indépendants de leurs parents pour les toucher. Il leur suffit d'avoir quitté le domicile familial et d'être locataires. En outre, c'est la catégorie de bénéficiaires dont les revenus et avantages en nature perçus sont les plus mal connus, leurs revenus d'activité et les transferts familiaux dont ils bénéficient n'étant pas systématiquement déclarés. Un forfait de ressources est attribué à ceux qui ne déclarent pas de revenus pour le calcul des aides au logement qu'ils peuvent percevoir. Ce forfait est de 4 400 euros annuels si l'étudiant est boursier et de 5 500 euros s'il ne l'est pas.

L'enquête de l'Observatoire de la vie étudiante, qui repose sur des réponses anonymes à un questionnaire, donne néanmoins quelques indications sur les revenus moyens des étudiants. Le graphique suivant souligne, en tenant compte du mode d'hébergement, la part prise par les revenus d'activités dans les revenus des étudiants en logement individuel, qui sont pour la plupart locataires.

Type de logement et ressources monétaires mensuelles des étudiants



Source : Enquête 2 010 de l'OVE sur les conditions de vie des étudiants

Ce graphique indique aussi, contre toute attente, que l'aide de la collectivité, qui comprend les bourses sur critères sociaux, les allocations d'étude et les allocations logement, est indifférente au mode d'hébergement des étudiants, ce qui défavorise tout particulièrement les boursiers qui doivent décohabiter sans avoir trouvé une place dans les CROUS ou les logements sociaux, ainsi que les étudiants qui, étant issus de milieux modestes mais non boursiers, doivent, pour

payer les loyers demandés par les bailleurs privés, travailler au-delà du seuil de 12 à 15 heures à partir duquel on estime que le travail nuit aux études.

L'indicateur retenu par le programme 109, à savoir aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement, distingue bien les étudiants boursiers et non boursiers parmi les catégories de bénéficiaires des aides au logement. En revanche, le taux d'effort qu'il leur attribue, à savoir le rapport entre le montant de leur loyer, charges et aides déduites, et celui de leurs revenus, ne correspond guère aux témoignages des associations étudiantes selon lequel les étudiants locataires consacrent la moitié de leurs ressources à se loger.

**PAP 2 013 – Égalité des territoires, logement et ville
programme 109 – indicateur 1.1**

Taux d'effort net moyen des ménages en locatif (avec charges) sur trois catégories de ménages :
bénéficiaires de minima sociaux, salariés et étudiants (dont boursiers et non boursiers)

	Unité	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision PAP 2012	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
Bénéficiaires de minima sociaux :	%	21,5	21,4	21,4	22,1	22,1	22,1
Salariés :	%	28	28	28	28,2	27,7	27,7
Étudiants non boursiers :	%	26,8	26,8	26,8	27,2	27,2	27,2
Étudiants boursiers :	%	25	25,1	25,1	25,7	25,7	25,7

(Source des données : MEDDTL/DGALN – PLF 2013)

On ne connaît pas le nombre d'étudiants qui travaillent au-delà du seuil de 12 à 15 heures. On ne connaît pas non plus le nombre d'étudiants boursiers obligés de se loger sur le marché locatif privé et la part de ceux qui doivent travailler pour cela. On peut seulement comparer le nombre de boursiers qui demandent une place dans les CROUS, le nombre de ceux qui en obtiennent une et le nombre de ceux qui sont bénéficiaires d'une aide au logement.

En 2010, la CNAF évaluait la part des boursiers parmi les 715 000 allocataires d'une aide au logement à 30 % seulement, soit environ 215 000 personnes. Les CROUS reçoivent plus de 300 000 demandes de logement de la part de boursiers, ce qui représente la moitié du nombre total de boursiers. Ils leur réservent 60 % du parc, puisque 20 % des chambres sont destinées aux étudiants étrangers et 20 % à des étudiants non boursiers, dans un souci de mixité sociale.

On peut donc estimer à un peu plus de 100 000 le nombre de boursiers en CROUS, tous bénéficiaires d'une aide au logement, à 100 000 également le nombre de boursiers qui se logent sur le marché privé ou social avec une aide au logement et à 100 000 encore le nombre de ceux qui ont demandé un logement CROUS, ne l'ont pas obtenu et ne touchent pas pour autant d'aide au logement.

Faut-il en déduire que ces derniers renoncent à décohabiter, alors même que l'éloignement entre le domicile et le lieu d'études est l'un des critères d'attribution d'une bourse ? Ou bien renoncent-ils à demander une aide au logement, par exemple pour conserver à leurs parents le bénéfice des allocations familiales, alors qu'ils devraient en être les premiers bénéficiaires ?

Leur situation confirme le caractère peu redistributif des aides au logement accordées aux étudiants. Ce défaut est souligné par un rapport établi en mai 2012 par l'inspection générale des affaires sociales et la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale. Ce rapport évalue l'efficacité sociale des aides au logement qui sont versées aux étudiants. Il en dresse un bilan sévère. Les auteurs du rapport estiment que ces aides manquent leur objectif puisque seule une minorité des bénéficiaires sont boursiers et qu'elles bénéficient aux étudiants quel que soit le revenu de leurs parents.

Ils constatent que si les aides au logement accordées aux étudiants sont incompatibles avec le versement aux parents d'allocations familiales, elles n'impliquent pas que l'étudiant ne soit plus considéré fiscalement comme étant à la charge de ceux-ci. Ils évaluent à 448 000 le nombre des étudiants de 18 à 25 ans qui sont encore rattachés au foyer fiscal de leurs parents et bénéficient d'une aide au logement et à 89 600 les étudiants bénéficiaires d'une pension alimentaire de leurs parents et d'une aide au logement, soit en tout 78 % des allocataires. Ils déplorent dans ces conditions que les revenus des parents n'entrent pas en considération dans l'allocation des aides au logement.

Ils considèrent, dans leurs observations 209 et 210, que *« cette situation pose des questions de principe. Dès lors que le jeune adulte est considéré comme à charge de ses parents, il est possible de considérer que, l'aide personnelle couvrant les charges de logement, le bénéficiaire final de l'aide n'est pas le jeune adulte mais sa famille... Dans cette perspective, il est possible de considérer que la solidarité nationale, et donc les finances publiques, soutiennent deux fois la même charge lorsque sont cumulées l'aide personnelle au logement et l'avantage fiscal. En outre, il faut remarquer que le bénéfice de ce cumul ne profite directement qu'aux ménages imposables... »*

Pour accroître l'efficacité sociale et la redistributivité des aides aux logements versées aux étudiants, le rapport recommande de *« poser le principe que le choix de demander une aide personnelle au logement exclurait pour les parents la possibilité de rattacher le bénéficiaire à son foyer fiscal ou de déduire les pensions qui lui sont versées. »* En proposant non seulement d'exiger l'autonomie fiscale des bénéficiaires des aides au logement mais surtout d'en interdire le cumul avec celui d'une pension alimentaire déduite du revenu des parents, le rapport envisage une économie budgétaire de 400 millions d'euros, répartis entre moindre dépense fiscale et diminution des aides au logement. Il ne tient pas compte toutefois de la nature juridique de l'obligation alimentaire, imposée par le code civil et non pas librement consentie.

Le rapport peine en outre à concilier cette obligation avec l'acquisition, par l'étudiant, d'une autonomie financière et fiscale dont il reconnaît que « *les aides personnelles au logement sont un élément décisif* ». Dans sa recommandation n° 10, il introduit une exception à la règle du non-cumul pour les étudiants poursuivant des études dans une autre agglomération que celle du foyer fiscal de leurs parents, réduisant du même coup l'économie budgétaire attendue.

Enfin le rapport recommande de laisser aux parents d'étudiants boursiers le bénéfice de la demi-part du quotient familial et de la déduction de la pension alimentaire qu'ils pourraient leur verser, sachant qu'en tout état de cause la plupart des foyers concernés ne sont pas redevables d'un impôt sur le revenu. Ces recommandations rejoignent celles de la Conférence des présidents d'université qui se fonde sur une étude de l'INSEE montrant les effets redistributifs de l'enseignement supérieur pour souligner *a contrario* l'effet anti-redistributif de la demi-part fiscale et demander son remplacement par un crédit d'impôt.

La Conférence souhaite en outre renforcer les conditions de ressources exigées pour l'allocation des aides au logement sans toutefois réserver ces dernières aux seuls boursiers puisque, selon le président de la commission vie étudiante de la Conférence, entendu par la rapporteure, les étudiants les plus en difficulté ne sont pas nécessairement les boursiers mais ceux qui sont au seuil du premier échelon des bourses.

Ces recommandations seront-elles reprises par le Gouvernement ? Ce dernier projette de construire à coût constant un parcours d'autonomie permettant aux étudiants issus de milieux modestes de se consacrer à leurs études en s'engageant dans un contrat de réussite. Cela impliquerait de les soutenir davantage en fusionnant, dans une allocation d'études supérieures, allocations familiales, bourses et aides au logement.

Le sujet est cependant éminemment sensible et le ministère de l'enseignement supérieur n'envisage pour le moment que l'ouverture d'une concertation avec les représentants des étudiants sur la refonte des aides au logement qui leurs sont versées. Cependant, l'article 4 du projet de loi de finances réduit le plafond de la demi-part du quotient familial de 2336 à 2000 euros.

Ces organisations représentatives des étudiants, reçues par la rapporteure, regrettent la confusion faite entre l'aide familiale aux études et l'aide personnelle à l'autonomie des étudiants. Elles relèvent que les bourses comme les aides au logement ne sont que des revenus d'appoint qui ne dépassent guère au mieux la moitié du seuil de pauvreté et s'inquiètent d'une tendance observée à favoriser le travail salarié des étudiants au-delà de 12 à 15 heures hebdomadaires, au péril des études.

Elles craignent que le réexamen envisagé du régime des aides ne soit qu'un moyen de diminuer une dépense publique quand le projet initial, issu du milieu associatif étudiant visait une allocation universelle atteignant les minima sociaux, soit 800 à 900 euros par mois, coûteuse pour l'État, même en tenant compte des économies réalisées en conditionnant l'octroi de cette allocation à la perte des deux avantages fiscaux de la demi-part fiscale et de la déduction de la pension alimentaire.

Plusieurs organisations insistent sur le sort des étudiants issus de milieux modestes qui, n'étant pas boursiers sans pour autant obtenir un soutien financier important de leur famille, doivent travailler pour se loger et seraient les plus pénalisés par une restriction des aides directes au logement, alors même qu'ils ne profitent pas des aides indirectes de l'État au logement étudiant puisqu'ils n'ont guère accès aux parcs des CROUS et des bailleurs sociaux.

C. LES AIDES INDIRECTES AU LOGEMENT ÉTUDIANT

Les aides budgétaires indirectes par lesquelles l'État finance le réseau des œuvres universitaires et soutient l'investissement immobilier dans les résidences étudiantes ne représentent qu'un tiers des aides au logement perçues par les étudiants. Le principal de l'aide indirecte au logement étudiant est la subvention pour charges de service public de 322 millions d'euros qui couvre les trois quart des 438 millions d'euros de salaires versés par le réseau des œuvres universitaires, dont 144 millions à 2 800 personnels administratifs et 293 millions à plus de 10 000 personnels ouvriers. Ces personnels ouvriers sont affectés à 40 % à l'hébergement et à 60 % à la restauration des étudiants. À cette subvention de fonctionnement s'ajoute la dotation en fonds propre de 96 millions d'euros que l'État verse au réseau des œuvres universitaires pour la rénovation et l'extension du parc de logements des CROUS ainsi que les 20 millions d'euros des CPER destinés au financement de restaurants ou de résidences étudiantes. L'aide indirecte au logement des étudiants inclut enfin les dépenses fiscales qui financent la construction de ces résidences.

1. Le parc de logement du réseau des œuvres universitaires

Pour loger les étudiants, l'État a créé, par une loi du 16 avril 1955, un réseau d'établissements publics à caractère administratif qu'il subventionne. Ce réseau rassemble, sous la supervision du CNOUS, 28 centres régionaux (CROUS), 16 centres locaux (CLOUS) et plus de 40 antennes locales. Son organisation et les missions que l'État lui délègue sont définies par le décret n° 87-155 du 5 mars 1987, complété périodiquement par un contrat d'objectifs passé entre l'État et le CNOUS, dont les dispositions sont reprises dans des conventions passées entre le CNOUS et les CROUS.

Le CNOUS oriente l'action des CROUS et contrôle leur gestion. Il négocie avec le ministère et leur répartit ensuite la subvention de fonctionnement et les dotations d'investissement que l'État lui accorde pour les charges de service public qu'il lui impose. L'hébergement des étudiants boursiers et étrangers est, avec la restauration des étudiants la deuxième mission de service public du réseau, après la gestion et l'allocation des bourses.

Le contrat d'objectif 2010-2012 assigne plus précisément au réseau la mission de loger au moins 10 % de la population étudiante de chaque académie et par priorité 30 % des boursiers de l'enseignement supérieur, métropolitains et ultramarins. Ce second objectif est repris par l'indicateur de performance de l'action 2 du programme 231 :

PAP 2013 – programme 231 – indicateur 2.1

Répartition de la couverture des besoins en logement

	Unité	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision PAP 2012	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
Nombre de places pour 100 étudiants boursiers	Nombre	28,4	27,9	27,8	27,8	28,5	30,0
Nombre d'académies ayant un nombre de places pour 100 boursiers < 30	Nombre	11	11	14	11	10	9
Nombre d'académies ayant un nombre de places pour 100 boursiers > 40	Nombre	3	3	3	3	3	5

Source : CNOUS/CROUS - Sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques DGEIP/DGRI.

La baisse de cet indicateur depuis 2009 montre que l'augmentation rapide du nombre de boursiers ne pèse pas seulement sur le budget des bourses de l'action 1 mais retentit également sur le parc d'hébergement du réseau des œuvres, financé par l'action 2. Comme l'indique le tableau suivant, dans plusieurs académies, le réseau n'est pas encore parvenu à ouvrir suffisamment des nouvelles places pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés.

Besoins de places dans le réseau des œuvres par académie

	Académie	Effectifs étudiants	10%	Effectifs boursiers	35%	Nb places 2011	Nb places souhaitable théorique	Reste à construire théorique	estimation CROUS au vu des listes d'attente
TOTAUX		2 318 700	231 870	593 057	207 570	161 527	203 312	41 785	
ST	Aix-Marseille	102 905	10 291	28 477	9 967	9 113	9 967	854	3 500
ST	Amiens	42 471	4 247	14 087	4 930	4 228	4 247	19	0
ST	Antilles-Guyane	19 514	1 951	8 917	3 121	1 749	1 951	202	1 069
ST	Besançon	32 009	3 201	10 517	3 681	3 907	3 907	0	0
ST	Bordeaux	107 481	10 748	28 965	10 138	10 405	10 405	0	0
ST	Caen	36 685	3 669	11 064	3 872	4 513	4 513	0	0
ST	Clermont	44 927	4 493	13 337	4 668	3 836	4 493	657	0
ST	Corte	5 074	507	1 736	608	852	852	0	0
ST	Créteil	128 356	12 836	30 531	10 686	4 166	10 686	6 520	2 650
ST	Dijon	40 701	4 070	12 538	4 388	4 159	4 159	0	0
ST	Grenoble	84 351	8 435	20 567	7 158	7 702	7 702	0	0
ST	Lille	156 587	15 659	49 575	17 351	9 800	15 659	5 859	1 976
ST	Limoges	21 022	2 102	5 949	2 082	2 650	2 650	0	0
ST	Lyon	162 815	16 282	35 313	12 360	7 562	12 360	4 798	4 328
ST	Montpellier	94 794	9 479	29 157	10 205	10 262	10 262	0	0
ST	Nancy-Metz	75 331	7 533	23 482	8 219	7 927	7 927	0	0
ST	Nantes	114 418	11 442	31 571	11 050	8 006	11 050	3 044	0
ST	Nice	54 144	5 414	14 273	4 996	3 966	4 996	1 030	0
ST	Orléans-Tours	54 592	5 459	18 080	6 328	6 052	6 052	0	148
ST	Paris	320 351	32 035	48 622	17 018	4 028	17 018	12 990	0
ST	Poitiers	46 212	4 621	14 970	5 240	4 282	4 621	339	400
ST	Reims	39 162	3 916	12 134	4 247	3 413	3 916	503	310
ST	Rennes	110 669	11 067	31 093	10 883	8 807	10 883	2 076	0
ST	Réunion (la)	17 366	1 737	8 866	3 103	939	1 737	798	500
ST	Rouen	52 507	5 251	14 193	4 968	4 882	4 968	86	724
ST	Strasbourg	67 992	6 799	16 134	5 647	5 494	5 647	153	0
ST	Toulouse	116 185	11 619	30 925	10 824	8 964	10 824	1 860	1 200
ST	Versailles	170 079	17 008	27 984	9 794	9 863	9 863	0	0

Source : CNOUS

Pour loger 10 % des 2 347 000 étudiants de la rentrée 2012, il lui faudrait 235 000 places au lieu des 169 000 attendues à la fin de l'année et 245 000 places pour loger 35 % des boursiers. Le réseau ne peut pas réunir les deux objectifs en ne logeant que des boursiers. Il doit aussi maintenir une mixité sociale dans les résidences, en accueillant 15 à 20 % d'étudiants non boursiers et il héberge, pour l'année universitaire 2011-2012, 39 495 étudiants étrangers, occupant 27,6 % du parc. Les boursiers occupent donc environ 60 % des places offertes.

Loger au moins la moitié des 313 034 boursiers qui déposent une demande de logement par l'intermédiaire du dossier social qu'ils remplissent chaque année entre le 15 janvier et le 30 avril nécessiterait 260 000 places. Il en resterait 50 000 pour les étudiants étrangers et autant pour les étudiants non boursiers qui sont 77 297 à demander une place en CROUS cette année.

Cet objectif n'est pas inaccessible si l'État maintient ses plans de construction pendant 10 à 15 ans encore. Mais les besoins sont inégalement répartis entre les académies. Les académies de Créteil, Lille, Lyon surtout puis

Nantes, Nice et Toulouse et La Réunion, accusent un manque relatif de lits, l'académie de Paris devant être mise à part compte tenu du faible nombre de places proposées. Ce sont les mêmes académies dans lesquelles le prix du foncier est élevé et le marché locatif privé tendu. L'intervention de l'État en faveur de la construction de logements étudiants y est par conséquent particulièrement nécessaire et attendue.

Les plans successifs de l'État pour augmenter le nombre de places en CROUS ne consistent plus à financer entièrement de nouvelles résidences sur des terrains qui lui appartiennent. L'État se contente de subventionner des bailleurs sociaux auxquels il laisse l'initiative des projets de construction, laissant à ces bailleurs le choix de confier ces résidences à la gestion des CROUS et d'obtenir de leur part une subvention ou bien de s'en passer.

S'il ne finance plus entièrement les nouvelles résidences du réseau, l'État consacre l'essentiel de ses dotations d'investissement dans le logement étudiant depuis dix ans, soit plus de 60 millions d'euros par an, à la rénovation du parc des anciennes cités universitaires, qui lui coûtera en tout près de 800 millions d'euros, laissant l'emprunt aidé et la dépense fiscale financer les résidences bâties par les bailleurs sociaux et les investisseurs.

2. Seize ans d'investissement dans la rénovation des cités U

Le parc de logements du réseau a été constitué en plusieurs phases depuis 1955. Jusqu'aux années soixante-dix, il se compose de cités construites sur les terrains universitaires appartenant à l'État. Ces cités sont faites de barres d'immeubles composées de chambres individuelles de 9 m², construites à proximité des universités et appelées cités U. Les cuisines, douches et les sanitaires y sont collectifs et à l'étage.

A partir des années soixante-dix, la construction de nouvelles résidences est confiée par les CROUS aux organismes du logement social, principalement aux offices HLM, dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage déléguée. Cette délégation est inscrite dans une convention quadripartite entre la région, le rectorat, le CNOUS et un CROUS. Elle précise les obligations respectives du délégataire et du CROUS gestionnaire ainsi que le mode de rémunération du délégataire, aux frais constatés (coût des emprunts, des assurances, des redevances domaniales et des frais de mission) ou au forfait. La durée des conventions de délégation couvre la durée des travaux et la période d'amortissement des prêts contractés pour les réaliser.

Cette délégation s'explique par la maîtrise technique exigée pour conduire les études de faisabilité, obtenir l'agrément et le conventionnement des projets, passer les marchés et superviser les travaux. Elle s'explique aussi par les conditions de financement des opérations. Les projets réalisés par les bailleurs sociaux ne sont financés que marginalement, entre 5 % et 30 %, par des subventions publiques. L'essentiel du financement provient d'emprunts aidés.

Or, pour emprunter, les CROUS doivent apporter une caution que le CNOUS n'est pas autorisé à leur fournir sur les dotations qu'il reçoit. Ils doivent aussi subir l'examen de la mission d'expertise des conditions économiques et financière. Ils ont donc moins aisément accès aux prêts aidés que les bailleurs sociaux qui ont en outre l'habitude des négociations avec les collectivités territoriales pour trouver des subventions complémentaires.

Les résidences construites par les bailleurs ne sont plus alors des cités universitaires mais des immeubles répondant aux normes du logement social, avec des T1 et T2. Si le niveau de confort des logements s'améliore, les résidences des CROUS gardent une mauvaise réputation et ne satisfont toujours pas leurs occupants, selon l'indicateur repris par le projet annuel de performance :

PAP 2013 – programme 231 – indicateur 2.2

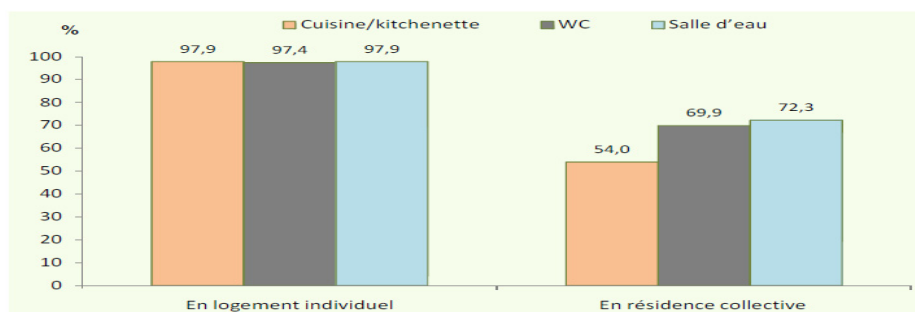
Bilan des enquêtes de satisfaction sur le logement et la restauration relevant du réseau des œuvres

	Unité	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision PAP 2012	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
Note attribuée par les étudiants sur la qualité des restaurants universitaires	Note sur 5	3,5		4	4	4	4
Note attribuée par les étudiants sur la qualité des logements universitaires	Note sur 5	3		3,5	4	4	4

Source : Observatoire de la vie étudiante (OVE)

L'une des principales insatisfactions tient à l'absence de douches et de sanitaires individuels dans la partie non rénovée du parc. Alors que nombre de chambres louées aux étudiants dans le parc privé étaient, avant les années quatre-vingt, également dépourvues d'eau, ce n'est plus que marginalement le cas aujourd'hui. La comparaison joue donc en défaveur des cités U.

Réponse à la question : « A l'intérieur de votre logement disposez-vous ? »



Source : OVE – Enquête 2010 sur les conditions de vie des étudiants

La vétusté et l'inconfort des anciennes cités U ont conduit le Gouvernement à engager, au début des années 2000, un effort budgétaire pour financer la rénovation du parc, en suivant un plan d'action établi par les deux

rapports successifs de notre ancien collègue Jean-Paul Anciaux, établis en 2004 puis 2008 à la demande du Premier ministre.

Le premier rapport constatait que le parc des cités U était à la fois inadapté à l'évolution de la demande et déjà insuffisant puisque, même à l'époque, il ne permettait pas de loger 30 % d'étudiants boursiers dans plusieurs académies. Ces insuffisances étaient d'autant plus sensibles que la dégradation du marché du logement commençait à peser sur les étudiants d'origine modeste.

En 2004, ce rapport dénombrait 100 000 chambres de 9 m² dans 530 cités U, avec douches et sanitaires à l'étage, et constatait que 70 000 d'entre elles étaient inadaptées aux normes internationales de confort et d'équipement collectif. Il invitait l'État à rénover entièrement celles-ci en dix ans, à raison de 7 000 par an, en y intégrant les éléments de confort (cabines tri-fonctions : douche, lavabo, WC) et en les équipant d'un accès internet ou d'une connexion au réseau de l'université.

Depuis les débuts du plan, 48 000 chambres ont été rénovées au lieu des 56 000 prévues fin 2012. Les rénovations suivent une programmation fixée par le CNOUS. Comme on le constate dans le tableau suivant, l'objectif de 7 000 chambres rénovées par an n'a été atteint qu'une seule année, en 2010, le nombre annuel moyen constaté étant de 5 375 :

Nombre de chambres réhabilitées en cité U

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
3 715	4 674	3 637	5 458	5 854	4 989	8 523	5 939	5 590	48 379

Source : CNOUS

Ce rythme s'explique par la nécessité de ne pas fermer entièrement les cités U pour les rénover, afin de maintenir localement un minimum de places d'hébergement. Il en résulte une division en tranches des rénovations, laquelle conduit à multiplier les opérations donc les procédures et ralentit le rythme général des travaux prévu par le plan. 22 500 chambres doivent encore être rénovées, ce qui, au rythme actuel, conduit à un report de deux ans, en 2016, l'échéance du plan Anciaux.

Le budget d'investissement immobilier du réseau dans les résidences étudiantes était, en 2004, de 47 millions d'euros. Il s'est accru à mesure de la progression des rénovations jusqu'à atteindre 108 millions d'euros, dont les trois quart vont à la réhabilitation des cités U, comme l'indique le tableau suivant :

Sources de financement des réhabilitations de chambres en cité U :

En millions d'euros	2007	2008	2009	2010	Réalisé 2011	Prévision 2012
Total mobilisé par le réseau :	78	102	81,7	85,5	106,8	80,0
- dont ressources propres et emprunt	33	40	29,4	26,0	19,7	17,9
- dont contribution programme 231	45	62	52,3	59,5	54,3	52,9
Rappel pour information :						
CPER part État (en CP)	25	4	10,74	10,22	16,1	17,2
Plan de relance de l'économie			10,26	10,08		

Source : *Projet annuel de performances du PLF 2013*

Le coût de rénovation d'une chambre est de 22 000 euros, sachant que les réhabilitations consistent à agrandir les anciennes chambres pour y installer un bloc d'équipement sanitaire complet. Les CROUS financent en partie cette somme par des ressources propres constituées de provisions annuelles pour grosses réparations et pour l'amortissement des biens. Moins de 20 % du coût de la rénovation est financé par des emprunts, en raison des difficultés des CROUS pour emprunter et afin de ne pas augmenter trop fortement la charge d'amortissement qui reposera *in fine* sur les redevances demandées aux étudiants.

Ces rénovations permettent néanmoins aux CROUS de relever le montant des redevances qu'ils perçoivent. Une chambre non rénovée est facturée en moyenne 140 euros par mois, l'étudiant percevant une aide au logement de 50 euros. Une chambre rénovée est facturée 230 euros par mois. Son conventionnement à l'APL permet de doubler l'aide au logement accordée à l'étudiant mais qui est versée directement aux CROUS en tiers payant.

La construction de nouvelles places compensant les pertes du fait des rénovations, il en résulte une augmentation des recettes des résidences qui se traduit par la hausse du taux de couverture des dépenses d'hébergement des CROUS par leurs ressources propres, passé de 94,8 % en 2007 à 102,4 % en 2012. Le chiffre d'affaires de l'activité d'hébergement du réseau atteint 414 millions d'euros en 2012. Sa hausse de plus 5 % par an pourrait inviter l'État à diminuer la dotation qu'il lui accorde après l'achèvement des rénovations.

Un tiers des subventions perçues par le réseau pour rénover son parc de résidences provient des collectivités territoriales et surtout des contrats de projets État-région. Les contrats de la période 2007-2013 prévoyaient une subvention de l'État pour le logement et la restauration universitaires de 194,9 millions d'euros. Sur cette somme, les exercices 2012 et 2013 prévoient 20 millions d'euros de crédits de paiement. Mais pour la dernière année d'exécution de ces contrats de projets, les autorisations d'engagements de crédits passent de 23 à 7,4 millions d'euros alors que les 168 millions d'euros d'investissement prévues initialement par les contrats en cours pour la vie étudiante n'auront été engagés qu'à 72 %.

Les deux tiers restant des subventions proviennent de la dotation de l'État versée au CNOUS, qui les redistribue aux CROUS, opération par opération. Le

réseau recevait jusqu'à cette année 82 millions d'euros de dotations par an dont 12 millions d'euros allaient à la rénovation des restaurants universitaires, 60 millions d'euros à la rénovation du parc et le reste à la construction neuve, quand il n'était pas mis en réserve.

À ces crédits budgétaires s'ajoutent des subventions d'investissement hors budget général relevant de l'opération Campus et du plan de relance, qui ont accéléré le rythme des réhabilitations des cités U en prenant en charge la rénovation de 4 161 chambres et la création de 2 860 places supplémentaires.

Il faudra encore quatre ans d'investissement pour que les anciennes cités U soient toutes rénovées. Pendant cette période, l'essentiel de la dotation en fonds propres allouée par l'État au réseau sur les crédits du titre VII de l'action 2 du programme 231 pour couvrir ses investissements immobiliers sera encore utilisée pour financer les rénovations. Cela ne laisse que peu de moyens pour étendre le parc dans une proportion comparable à la hausse des effectifs étudiants et du nombre de boursiers.

Cela explique aussi pourquoi les plans de construction de nouvelles résidences étudiants font moins appel aux subventions publiques qu'aux emprunts aidés et aux aides fiscales, laissant l'initiative aux bailleurs sociaux et aux investisseurs privés qui se sont constitués progressivement leurs propres parcs de logements étudiants en marge de celui des CROUS.

3. Les résidences étudiantes hors CROUS financées par des dépenses fiscales

Il existe, en dehors du parc du réseau des œuvres universitaires, une offre de logements collectifs destinés aux étudiants, subventionnée par des prêts aidés et par des réductions de taxes ou d'impôts. Une partie de ces résidences sont des logements sociaux. Les bailleurs sociaux qui les ont construits, étant titulaires des titres d'occupation du domaine public, ont le choix du gestionnaire. Renonçant une fois sur deux à les confier aux CROUS en contrepartie d'une subvention, ils se sont dotés de leur parc de logements sociaux étudiants qu'ils confient à des gestionnaires spécialisés.

Cette évolution s'est accompagnée d'une diversification des régimes juridiques des logements étudiants selon le statut du gestionnaire de la résidence. Le régime de l'affectation administrative d'une chambre en internat ou en CROUS, par un gestionnaire ayant le statut d'établissement public, s'est trouvé concurrencé par le régime commercial de la location meublée qui permet d'amortir l'investissement et de récupérer la TVA payée sur les loyers. La résidence est confiée à un gestionnaire de droit privé pour lequel les loyers et leurs accessoires sont, comme pour le propriétaire, des revenus industriels et commerciaux. Le gestionnaire exploite et entretient la résidence dans le cadre d'un contrat de location avec le propriétaire et sous-loue les logements aux étudiants.

Les bailleurs sociaux qui réalisent la plupart des constructions de résidences étudiantes ont ainsi trouvé plus avantageux de confier la gestion de résidences étudiantes à des associations sans but lucratif qui se sont spécialisées dans la gestion de résidences étudiantes sociales et se placent dès lors en concurrents des CROUS pour l'accueil des étudiants. FAC-HABITAT gère 4 000 logements étudiants répartis dans 37 résidences. L'ARPEJ, qui organisait des centres de vacances, dispose de 6 100 logements dans 47 résidences.

Ces résidences sont financées, comme les autres logements sociaux, par les prêts aidés accordés par la Caisse des dépôts et consignation ou par certaines banques, après agrément préalable du projet de construction par les services du ministère du logement. Ces prêts imposent en contrepartie au bailleur un cahier des charges locatif fixant le montant maximal des loyers exigibles selon la localisation et la destination du bien. Ils permettent en outre au locataire de toucher des aides au logement.

Il existe actuellement deux types de prêts mobilisables pour la construction de résidences étudiantes : les prêts locatifs sociaux (PLS) et les prêts locatifs à usage social (PLUS), ces derniers étant réservés par le ministère du logement aux projets de construction en région parisienne. Ces deux types de prêts ont un taux d'emprunt indexé sur le livret A. Ils doivent couvrir au moins la moitié du financement de l'opération. Ils ouvrent droit à l'application d'un taux réduit de TVA et exonèrent le bien construit de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 25 ans, soit la durée d'amortissement du prêt. Le PLS, moins social que le PLUS, autorise des loyers dont le plafond est plus élevé de 20 %.

Le taux avantageux de l'emprunt et le taux réduit de TVA pour l'acquisition du terrain et la construction de l'immeuble, voire sa récupération sous le régime de la location meublée, permettent aux bailleurs sociaux de rentabiliser leurs investissements et aux intermédiaires auxquels ils confient la gestion des résidences de couvrir les frais d'entretien de celles-ci et leurs propres frais de fonctionnement, tout en maintenant des loyers accessibles aux étudiants, sachant qu'un T1 de 18 m² conventionné permet à l'occupant de bénéficier de 150 euros d'aide au logement, voire de 210 euros s'il est boursier.

Le régime juridique de la location meublée a aussi attiré sur le marché du logement étudiant des investisseurs institutionnels faisant appel à l'épargne publique, qui se sont constitués un parc de résidences étudiantes. La plupart de leurs résidences, à la différence des précédentes, ne sont pas conventionnées et n'ont pas la qualification de logements sociaux, en dépit du fait que les étudiants qui y résident peuvent percevoir l'ALS.

Ce parc, que l'Association interprofessionnelle des résidences étudiants et services (AIRES) estime à 100 000 logements, répartis dans un peu moins de 1 000 résidences – soit l'équivalent des deux tiers du parc des œuvres universitaires – a été d'abord constitué par des filiales de grandes banques telles

que Nexity ou BNP Paribas ou par des groupes à capital familial et par des établissements privés d'enseignement supérieur.

Ces investisseurs peuvent conserver la propriété des résidences construites tout en confiant leur gestion à des exploitants. Ils peuvent aussi les revendre comme des placements financiers à des particuliers. Cet investissement est devenu très intéressant lorsqu'il a bénéficié d'une aide fiscale, introduite dans la loi de finances pour 2009 par un amendement de notre ancien collègue Michel Bouvard. Elle a étendu le bénéfice de la réduction d'impôt dite Scellier dans l'investissement locatif à l'acquisition de logements destinés à la location meublée avec prestations de services, exercée à titre non professionnel.

L'article 199 *sexvicies* du code général des impôts permet ainsi, depuis 2009 et jusqu'à la fin de cette année, à un particulier de déduire de son impôt sur le revenu un pourcentage du prix d'acquisition hors TVA, dans la limite de 300 000 euros par an, d'un logement locatif dans une résidence avec services, qu'il s'agisse d'une résidence pour personnes âgées ou d'une résidence pour étudiants. Cette réduction d'impôt est accordée que la résidence soit ou non conventionnée. La plupart des résidences étudiantes sous ce régime ne le sont pas.

Le bénéfice de la réduction d'impôt n'est toutefois maintenu qu'en contrepartie d'un plafonnement géographique des loyers perçus et à condition que les étudiants représentent au moins 70 % des locataires entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre de chaque année et que plusieurs services payants leur soient délivrés, tels que l'accueil, le gardiennage, le ménage, le linge de maison ou le petit déjeuner. Le taux de la réduction diffère selon l'année de l'investissement. Il est passé de 25 % pour les années 2009 et 2010 à 18 % en 2011 et 11 % en 2012.

Le coût annuel pour l'État de cette dépense fiscale en faveur du logement étudiant est enregistré sous le numéro 110250 dans le programme 135, « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission Égalité des territoires, logement et ville. Les documents budgétaires ne permettent pas d'isoler, parmi les bénéficiaires de cette réduction d'impôt en 2011, pour un coût de 56 millions d'euros, porté à 110 millions en 2012 et 145 millions d'euros en 2013, la part des acquéreurs d'un logement dans une résidence pour étudiants.

L'avantage fiscal a soutenu pendant quatre ans le marché des résidences étudiantes avec services comme le présente le tableau suivant. Il ne devrait toutefois pas être reconduit l'année prochaine, le niveau des loyers et les conditions de récupération de la TVA sous le régime de la location meublée devant suffire à soutenir la construction de ces résidences.

Résidences avec services – nombre de logements réalisés

Résidences avec services	2006	2007	2008	2009	2010
Résidences étudiantes	4 000	8 000	8 000	6 000	4 000

Sources : FPI, SNRT, AIRES, SYNERPA (Syndicat des résidences pour personnes âgées) ; Rapport général n° 3805 de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2012

Cette dépense fiscale pouvait initialement paraître marginale dans les aides indirectes accordées par l'État en faveur du logement étudiant. Le rythme de sa progression l'a portée à un niveau comparable à celui de la dotation d'investissement versée au réseau des œuvres universitaires pour la rénovation et l'extension de son parc de logement. Ainsi, plutôt que de mobiliser d'importantes subventions publiques pour construire des internats et des cités étudiantes dans des agglomérations où le prix du foncier est très élevé, l'État a préféré encourager à moindre frais des bailleurs sociaux ou des investisseurs privés par des prêts aidés et des allègements d'impôts.

Les responsables de direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère de l'égalité des territoires et du logement, entendus par la rapporteure, estiment que l'essentiel des besoins spécifiques en logement étudiant estimés par les rapports Anciaux a été couvert par les constructions de résidences étudiantes sociales ou privées dans de nombreuses villes universitaires et qu'il ne reste plus désormais que des zones de pénurie circonscrites à quelques grandes agglomérations, la région parisienne, Lille et Marseille.

Dans ces zones de pénuries, le prix du foncier rend la construction de résidences étudiantes moins intéressante pour les investisseurs privés que celle de logements familiaux ou de bureaux. Quant aux bailleurs sociaux, s'ils ne peuvent y disputer un terrain privé aux promoteurs, en dépit de la réduction de la TVA qui leur est consentie, ce n'est que par la concession par l'État ou par une commune d'un terrain public qu'ils peuvent financer des résidences étudiantes.

En l'absence d'une réelle programmation par l'État des investissements publics dans la construction de nouveaux logements étudiants, ce sont donc bien souvent les communes qui prennent l'initiative d'installer sur un terrain une résidence sociale pour étudiants. Elles le font d'autant plus volontiers que les résidences étudiantes conventionnées sont prises en compte dans l'appréciation du taux communal de logements sociaux, alors que leurs occupants, dont les revenus sont mal connus, n'appartiennent pas nécessairement aux populations les plus défavorisées.

En outre, pour les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales, les résidences étudiantes sont avant tout caractérisées par l'absence de logements de plus de trois pièces. Elles peuvent changer de destination sans préjudice financier pour les locataires et le bailleur lorsqu'elles se trouvent éloignées des centres universitaires ou des centres villes et désertées par les étudiants. Ce sont pourtant

ces résidences qui permettent à l'État d'atteindre les objectifs de constructions neuves de logements étudiants fixés par ses plans successifs.

D. LA PLANIFICATION PAR L'ÉTAT DES CONSTRUCTIONS NOUVELLES

1. Les 50 000 places du plan Anciaux et les 40 000 du nouveau plan

Pour faire face à la hausse de la population étudiante puis à celle du nombre de boursiers, les rapports Anciaux invitaient l'État à planifier, en parallèle de la rénovation des cités U, la construction de 50 000 nouvelles places en dix ans, considérant toutefois que la rénovation, en augmentant la surface des chambres, revenait à priver le parc de 15 000 places qu'il fallait compenser par des constructions neuves. 20 000 places supplémentaires devaient améliorer l'offre dans les académies les plus déficitaires au regard de l'accueil des boursiers tandis que 15 000 places étaient destinées aux étudiants étrangers.

Les rapports Anciaux attribuaient ces 50 000 places au réseau des œuvres. Ils laissaient toutefois entendre que l'offre de logements étudiants à bas coût ne pourrait sans doute pas reposer entièrement sur l'effort financier consenti par l'État en faveur du réseau. Il encourageait parallèlement les bailleurs sociaux et le secteur privé à développer des locations spécifiquement destinées aux étudiants.

Le bilan du plan Anciaux de constructions neuves varie du simple au double selon que l'on considère l'augmentation des places dans les CROUS ou bien l'ensemble des logements étudiants subventionnés par l'État. Cette divergence se traduit dans les évaluations des résultats du plan faites par les ministères du logement et de l'enseignement supérieur.

Bilan des constructions neuves du plan Anciaux selon les sources

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
CNOUS	946	1 961	1 630	1 019	3 891	2 395	3 007	4 208	3 508	22 565
Ministère du logement	5 841	5 725	4 175	4 587	5 254	5 082	6 848	5 505		43 017

Le CNOUS, dont les chiffres sont repris par le ministère de l'enseignement supérieur, compte 22 699 logements neufs subventionnés par le programme 231. Le ministère chargé du logement décompte les décisions d'attribution d'un prêt locatif aidé à un programme enregistré sous la qualification de logement étudiant.

Ce n'est que selon ce dernier décompte que les objectifs du plan ont été tenus avec une moyenne annuelle de 5 377 constructions. La différence entre les bilans est attribuable aux bailleurs sociaux, comme l'indiquent les attributions de

prêts locatifs sociaux, qui permettent de connaître les catégories de bailleurs ayant enregistré leur dossier d'agrément sous la rubrique « résidence étudiante » :

Maître d'ouvrage des Logements étudiants neufs financés par un prêt locatif aidé

En 2010			En 2011		
Catégorie de MO	Nbre Logts		Catégorie de MO	Nbre Logts	
Office public HLM (OPH)	1 578	23,0%	Office public HLM (OPH)	1 208	21,9%
SA HLM / ESH	3 741	54,6%	SA HLM / ESH	3 416	62,1%
SEM / EPL	944	13,8%	SEM / EPL	474	8,6%
Entreprises commerciales	233	3,4%	Entreprises commerciales	221	4,0%
EPCI	120	1,8%	Associations	53	1,0%
Commune	2	0,0%	CROUS	133	2,4%
Associations	211	3,1%			
Mutuelle, mutualité	21	0,3%			
	6 850			5 505	

Source : DGALN/DHUP/PHI

Le financement de ces constructions neuves devait reposer à 75 % sur les prêts locatifs aidés et à 25 % sur des subventions provenant soit de la dotation d'investissement allouée au CNOUS, soit des contrats de projet État-région. En 2011, le plan de financement moyen des logements étudiants établi par le ministère du logement fait état de taux de subventions inférieurs de moitié :

Plan de financement moyen en euros des logements étudiants neufs ayant bénéficié en 2011 d'un prêt locatif social (pls)

	France		Zone A		Zone B1		Zone B2		Zone C
Sub.Etat principale									
Surcharge Foncière	284		624						
Prime spécifique IDF									
Total Sub. Etat	284	0,4%	624	0,8%					
Subvention Commune	623		1 372						
Subvention EPCI	506		646		292		467		3 333
Subvention Département	458		605				789		
Subvention Région	1 618		1 859		1 977		700		
Total Coll. locales	3 205	4,9%	4 482	6,0%	2 269	3,8%	1 956	3,5%	3 333
Subventions PEEC	33						142		
Subventions autres	1 450		739		3 605				
Total subventions	4 972	7,6%	5 845	7,8%	5 874	9,7%	2 098	3,8%	3 333
Total prêts	57 355	87,2%	64 298	86,0%	50 446	83,6%	53 183	95,7%	46 260
dont prêt PLS	52 240 €, soit 79% du total		59 641 €, soit 80% du total		47 144 €, soit 78% du total		44 779 €, soit 81% du total		40 660 €, soit 82% du total
Fonds propres	3 427	5,2%	4 642	6,2%	4 042	6,7%	303	0,5%	
Total opération	65 784		74 785		60 362		55 585		49 593
Nb de logements financés	3 621		1 644		1 119		843		15

Source : DGALN/DHUP/PHI – Les zones sont celles du dispositif dit Scellier

Les résidences construites par les bailleurs sociaux, qui n'apparaissent pas dans le décompte du CNOUS, sont financées à près de 90 % par des emprunts PLS et PLUS, sans le soutien financier du réseau des œuvres et parfois même sans celui des CPER. Ce mode de financement, habituel dans le logement social, doit

cependant être comparé au mode de financement de l'immobilier universitaire en général, qui compte bien davantage sur des crédits de l'État. Le financement par l'emprunt tire les loyers à la hausse et affecte les étudiants les plus modestes. Les CROUS relèvent d'ailleurs une demande nouvelle pour les chambres les moins chères, même plus petites et non rénovées.

Lors de l'inauguration cet été d'une nouvelle résidence Nicole Reine Lepaute dans le 13^e arrondissement de Paris, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a reconnu que l'objectif de construction du plan Anciaux n'avait été atteint qu'à 60 %. Pour combler ce retard, elle a confirmé le lancement d'un nouveau programme national de construction, en cinq ans, de 40 000 logements sociaux pour les étudiants. Ce nouveau plan relève de 5 000 à 8 000 les objectifs annuels de construction du plan Anciaux.

Pour le financer, la dotation d'investissement immobilier du CNOUS reçoit, comme on l'a vu, 20 millions d'euros supplémentaires. Il y a donc tout lieu de croire que les 40 000 nouvelles places annoncées sur la législature viendront compenser les pertes de places dues aux rénovations et accroître le seul parc du réseau des œuvres, pour le porter à 210 000 logements en 2017.

Un tel objectif suppose non seulement d'accroître la dotation d'investissement de l'État au réseau mais aussi de relever les crédits réservés au logement étudiant dans les futurs CPER. Sans cette augmentation parallèle, puisqu'une résidence de 100 logements aux normes de basse consommation énergétique, d'une surface habitable moyenne de 18 m² coûte plus de 5 millions d'euros, les 20 millions d'euros de dotation supplémentaire alloués par l'État ne financeront à eux seuls les 4 000 logements supplémentaires attendus par an, en plus de la production actuelle, qu'à hauteur de 0,5 million d'euros de subventions pour chaque opération d'une centaine d'unité. Le reste devra être financé à nouveau par des emprunts locatifs. Ce financement par l'emprunt diminuera d'autant l'offre de logements étudiants très sociaux, à l'inverse de l'objectif fixé par le Gouvernement.

Pour autant, la programmation des constructions et donc le succès du nouveau plan du Gouvernement dépendent non pas tant des dotations d'investissement allouées par l'État que de deux considérations locales que le second rapport Anciaux décrivait comme étant aussi les deux principaux obstacles rencontrés par le plan national, à savoir la coordination des acteurs locaux et la rareté du foncier disponible à très faible coût dans les agglomérations les plus déficitaires, où le prix du m² constructible est souvent trop élevé pour le taux de rentabilité d'une résidence étudiante sociale.

La loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement permettra certes de mettre des terrains à la disposition des maîtres d'ouvrage à faible coût. Une convention conclue avec l'acquéreur jointe à l'acte d'aliénation permettra de fixer par avance l'utilisation du terrain cédé et la nature des logements à construire. Mais s'il est établi, par la nouvelle rédaction du V de

l'article L. 3 211-7 du code général de la propriété des personnes publiques, que les terrains cédés peuvent être destinés à la construction de résidences étudiantes conventionnées, cette disposition ne concerne que les collectivités, les bailleurs sociaux ou les investisseurs privés et non les CROUS qui ne sont qu'occupants du domaine public et seront au mieux gestionnaires des résidences construites.

Le foncier mis à disposition par les communes, resterait encore à résoudre le problème de la coordination des acteurs et de la conciliation de stratégies locales qui peuvent être divergentes. Les nouvelles constructions seront-elles concentrées dans les trois ou quatre agglomérations les plus déficitaires ou bien réparties sur l'ensemble des sites universitaires du territoire ? Et qui choisira leur implantation et le mode de financement adapté à chaque opération ?

Il n'existe pas, pour le moment, de schéma directeur des implantations nécessaires. Le CNOUS s'efforce de tenir une stratégie d'ensemble mais sa cartographie des besoins et de l'état du marché entre offres et demandes, telle qu'elle apparaît dans le tableau repris page 24, reste imprécise.

Les présidents d'université qui, dans le cadre du passage à l'autonomie, se dotent des moyens de gérer un campus, tracent des perspectives de croissance à moyen et long terme de leur population étudiante. Mais ils se désintéressent souvent du logement et de la vie étudiante puisque les CROUS qui en ont la charge ne sont pas soumis à leur autorité et conduisent leurs propres projets avec les bailleurs sociaux, tandis que la mauvaise réputation persistante de leurs résidences universitaires les desservent auprès des directions des établissements publics d'enseignement. À l'inverse, les directions des établissements privés sont de plus en plus soucieuses d'installer des résidences étudiantes avec services sur leur campus pour améliorer leur attractivité et accroître leurs ressources.

Les régions participent au financement des constructions neuves mais s'occupent inégalement du logement étudiant et de l'implantation des résidences qui intéressent en revanche les communes et leurs groupements, responsables de l'urbanisme et de l'aménagement, détentrices du foncier disponible à bas coût et responsables du taux de logements sociaux sur leur territoire, alors même que l'enseignement supérieur et la vie étudiante ne sont pas de leurs ressorts. Elles sont les plus intéressées à la construction de résidences étudiantes mais ne contribuent que faiblement à leur financement.

La réussite du nouveau de plan de construction dépendra donc, comme le demi-échec du plan précédent, des relations de bonne entente entretenues localement par les CROUS, les rectorats, les présidents d'université, les bailleurs sociaux, les régions et surtout les communes, comme en témoigne les exemples des politiques de sites de Toulouse et de Bordeaux souvent cités en référence.

C'est cette bonne entente locale et un engagement partagé sur des projets de développement communs, confirmé par des conventions de financement, qui permettent de dresser des schémas d'aménagement à long terme qui combinent

l'installation des établissements d'enseignement supérieur, celle des dessertes et des transports et celle des résidences étudiantes, sur les campus ou en cœur de ville. C'est l'absence de cette bonne entente qui peut expliquer, autant que la rareté du foncier, les disparités territoriales et les pénuries observées.

2. Le pilotage national du plan de construction

Pour piloter le plan de construction des 40 000 logements et établir une programmation nationale, le ministère de l'enseignement supérieur et celui de l'égalité des territoires et du logement devraient installer sous peu une mission interministérielle. La rapporteure souhaite que cette mission veille à l'implantation des nouvelles résidences étudiantes dans les zones les plus déficitaires, en cœur de ville et près des établissements d'enseignement plutôt que sur des terrains moins chers mais plus éloignés, quitte à équilibrer les plans de financements par davantage de subventions.

Pour atteindre 8 000 livraisons par an, le réseau des œuvres devra doubler le rythme des constructions atteint pendant les deux dernières années du plan Anciaux. La programmation des constructions de 2013 étant déjà faite, c'est sur les budgets des années 2014 à 2017 que devra porter l'effort supplémentaire, alors même que le programme de rénovation des cités U se poursuivra à un rythme soutenu.

Le rythme des constructions du réseau s'est récemment accéléré lorsque le CNOUS a lancé un programme de construction de logements industrialisés, dont les CROUS conservent la maîtrise d'ouvrage. Pour cela, le CNOUS a passé un accord cadre auprès de 5 groupements composés d'un architecte, de bureaux d'études spécialisés, d'un fabricant de logements modulaires et d'une entreprise de travaux qui les installe.

Les résidences construites selon ce mode le sont en 18 mois, soit en moitié moins de temps que les résidences classiques construites par les offices HLM. Dès qu'un terrain disponible est signalé par un CROUS, les groupements sont invités à faire une offre sous un mois. 2 000 logements ont été installés sur ce modèle, à Angers, Bondy, Compiègne, Gif-sur-Yvette, Toulouse et sur le plateau de Saclay. Les unités préfabriquées, de la taille d'un studio, entre 18 à 25 m² selon les résidences, sont assemblées sur place et reliées par des passerelles, sur deux à quatre étages, en quelques semaines.

Désormais construites en bois plutôt qu'en métal, les unités sont équipées d'une salle de bains, d'une kitchenette, d'un chauffage et d'un système de ventilation. Le terrain qui entoure l'installation est aménagé pour recevoir un parking à vélos et la place de stationnement d'une voiture pour deux logements. La résidence A Docks du Havre, que la rapporteure a visitée le 24 septembre dernier, fait à présent figure d'exception dans ce programme.

Elle comprend 101 logements installés dans des containers maritimes aménagés par la pose d'isolant thermique, le percement de portes et fenêtres, l'installation et le raccordement d'équipements électriques et sanitaires. Le coût du projet, de 5,45 millions d'euros, a été couvert à 43 % par des subventions publiques, le solde de 3 millions d'euros venant de prêts locatifs sociaux contractés sur 20 ans.

Le prix à l'unité s'est élevé à 53 960 euros, équivalent à celui de la construction classique, en raison de normes techniques qui ont dû être inventées pour l'occasion et ont entraîné des surcoûts. Par comparaison, une construction neuve de 81 logements dans la même ville est revenue à 52 969 euros l'unité et 2 787 euros du m². Les occupants que la rapporteure a pu rencontrer se sont montrés plutôt satisfaits de leur logement, les défauts de conception initiaux ayant été résolus. Le coût très élevé du chauffage, payé individuellement par chaque locataire en sus d'un loyer de 310 euros, charges comprises, reste toutefois l'une de leurs principales préoccupations.

Ces programmes ont aussi supporté les charges nouvelles entraînées par la suppression des dérogations accordées auparavant aux résidences pour étudiants concernant l'accessibilité de tous les locaux construits aux personnes handicapées. L'article 41 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 qui modifie le code de la construction et de l'habitation renvoyait à un décret en Conseil d'État les modalités de l'obligation d'accessibilité.

Un décret du 17 mai 2006 permettait aux préfets d'accorder des dérogations pour des programmes de logements neufs destinés à l'occupation temporaire ou saisonnière, sous réserve de la réalisation d'un pourcentage de logements offrant des caractéristiques minimales d'accessibilité dès la construction. Ce régime de dérogation, attaqué devant la juridiction administrative, a été annulé par le Conseil d'État puis réintroduit dans des termes plus restrictifs dans la loi n° 2011-901 du 28 juillet 2011 tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées, dite loi Paul Blanc, et enfin confirmé par une décision du Conseil constitutionnel du 28 juillet 2011, qui en autorise le principe.

En pratique, la dérogation permettait de ne construire que 5 % de logements adaptés aux personnes handicapées afin de ne pas augmenter de manière excessive les surfaces des logements à construire et de ne pas multiplier les équipements spécifiques, ce qui a pour effet contreproductif de réduire le nombre des logements possibles d'un programme et d'en augmenter le coût unitaire.

Une nouvelle réglementation fixant des seuils d'accessibilité jugés acceptables par les associations représentatives des personnes handicapées est encore attendue par les acteurs du logement étudiant. Cette réglementation ne devrait cependant avoir qu'un impact minime sur la construction de logements industrialisés. Le principal atout de ces logements n'est pas le coût de construction

mais la rapidité d'installation dans des situations d'urgence. Cependant, les résidences pour étudiants sont des investissements de long terme et l'économie de 18 mois de travaux doit être comparée à la durée de vie des constructions et à leurs conditions d'entretien.

Des progrès restent à accomplir dans le choix des matériaux et des techniques d'assemblage pour parvenir à des logements à faible consommation d'énergie. Des progrès architecturaux encore plus importants devraient permettre de remplacer le modèle des unités cellulaires par des distributions de chambres autour de pièces à vivre communes, afin de rompre l'isolement de leurs occupants et de réduire le nombre d'équipements individuels coûteux en énergie.

3. La recherche d'une alternative aux unités cellulaires en béton

Dans l'urgence, la réflexion sur l'architecture et l'aménagement intérieur les mieux adaptés au logement des étudiants, selon leur âge et leur cursus, est souvent mise de côté au profit de projets sans surprises et livrés clé en main. Soucieuse du bilan énergétique et du mode d'organisation des résidences étudiantes, en particulier des nouvelles résidences industrialisées développées par les CROUS, la rapporteure souhaite que la mission interministérielle encourage les CROUS à conserver la maîtrise d'ouvrage des résidences et à adopter des conceptions architecturales innovantes, qui rompent avec les blocs cellulaires que l'on retrouve dans la plupart des projets.

En s'appuyant sur des expérimentations réussies et des exemples étrangers éprouvés, ainsi que sur l'expertise acquise par le réseau des œuvres dans son programme de logements industrialisés en bois, voire en lançant des appels à projets ou des concours, cette mission pourra proposer, encourager et accompagner localement des constructions modulaires colocalitives à faible dépense énergétique. Mais s'il est ouvert aux techniques de construction et à l'habitat à faible consommation énergétique, le réseau des œuvres reste réservé, comme tous les autres acteurs du logement étudiant, sur le logement collectif.

La colocation favorise une vie en commun qui facilite la décohabitation des étudiants les plus jeunes. Elle favorise aussi le travail en commun, qui semble pour le moment, selon les témoignages entendus en audition, l'apanage des disciplines universitaires scientifiques et techniques. Lorsqu'elle est organisée, animée voire disciplinée par les établissements d'enseignement, la colocation attache davantage l'étudiant à l'institution et contribue à son épanouissement personnel comme à la réussite de ses études. Elle facilite le tutorat et l'animation de la vie étudiante. Une colocation est d'autant plus aisée à organiser dans des résidences collectives que les logements étudiants ont été conçus dans ce but.

La colocation organisée doit être distinguée de celle pratiquée par les propriétaires privés de grands appartements qui en louent leurs chambres de manière indivise par un bail collectif. Cette pratique, encouragée par la hausse des loyers dans les grandes agglomérations, par la croissance de la mobilité étudiante

et par un effet de mode traduit par le film *L'auberge espagnole*, se heurte à des difficultés juridiques nombreuses. Les changements fréquents de locataires, la répartition des charges, celle des dépôts de garantie, la durée des cautions et l'établissement des responsabilités en cas de dégradation sont contraires au principe d'indivision des baux collectifs. En outre, le partage de grands appartements entre plusieurs locataires encourage les surloyers.

Ces difficultés juridiques et pratiques auraient dû favoriser l'émergence d'une colocation organisée par les CROUS ou par des intermédiaires professionnels spécialisés, pour lesquels une réglementation des baux aurait pu être adaptée. Les essais réalisés par quelques CROUS les ont rapidement découragés et ni les bailleurs sociaux ni les gestionnaires de résidences étudiantes ne sont enclins à produire une offre colocative pour laquelle ils estiment qu'il n'y a pas de demande et qui est pour eux une source de problèmes.

À rebours des charmes de la colocation vantés par le cinéma, ce sont surtout ses affres que les responsables du réseau des œuvres universitaires, du CROUS du Havre et ceux des résidences privées ont unanimement soulignées. Les colocations administrées seraient mal considérées et mal entretenues par leurs occupants. L'état de propreté des espaces collectifs conduirait le bailleur à faire intervenir régulièrement des entreprises de nettoyage, au prix d'un surcoût. La difficulté de partager les charges aurait engendré des chicanes administratives d'autant plus décourageantes que la résidence en colocation dure moins longtemps que la location individuelle. Elle ne serait qu'un bref passage dans la vie d'un étudiant, en deuxième année de master, avant ou après le semestre de stage ou de mobilité internationale.

Les intervenants entendus en audition ont aussi évoqué une réticence culturelle des étudiants français à la vie communautaire, dont la preuve la plus saillante serait a contrario la cité internationale de Paris, seul exemple en France d'une cité universitaire reprenant les modèles des pays anglo-saxons, dont l'animation des espaces collectifs de vie ou d'étude aussi bien que sportifs ou culturels, est citée en exemple. Cette cité bénéficie d'ailleurs d'une importante dotation de 50 millions d'euros dans le cadre du plan Campus, dont les deux tiers financent la construction de 1 500 logements.

La rapporteure souhaite que la mission interministérielle conduise de nouvelles expérimentations de logements collectifs dans les résidences à construire. L'aménagement du plateau de Saclay se prêterait tout particulièrement à de tels projets à la fois architecturaux et administratifs. Ne sont aujourd'hui accueillis sur le site que les 3 400 internes des grandes écoles déjà sur place et les 2 000 occupants des résidences du CROUS de Versailles installées sur le campus de l'université Paris-Sud 11. Le plan de développement du plateau prévoit cependant d'accueillir 10 000 à 15 000 logements étudiants supplémentaires. Les dépenses de construction de ces logements seront financées par les intérêts de la dotation de 850 millions d'euros allouée à la fondation de coopération scientifique Campus Paris-Saclay.

Le mode de financement et de gestion de ces logements fait actuellement l'objet d'une étude cofinancée par l'établissement public du plateau, la Caisse des dépôts et consignations et la fondation de coopération scientifique. Il est encore temps que l'État, par l'intermédiaire du réseau des œuvres, encourage sur ce site la construction de logements partagés à basse consommation énergétique, qui soient avantageux pour les étudiants, pour la collectivité, pour les établissements d'enseignement et respectueux de l'environnement.

Les résidences pour la réussite se prêteraient également à des expérimentations de logement collectif des élèves. Ces résidences sont des internats destinés à des élèves boursiers de classes préparatoires, de sections de techniciens supérieurs ou d'IUT, issus de milieux défavorisés et disposant d'un bon dossier scolaire. Pour les aider dans leurs études supérieures, ils reçoivent sur place le soutien pédagogique d'un tuteur dans le cadre d'un suivi personnalisé et ont accès à des compléments disciplinaires, une ouverture culturelle ainsi qu'à des activités artistiques et sportives.

Ces résidences font partie des internats d'excellence financés sur les crédits des investissements d'avenir et sur les crédits budgétaires du programme 147 « *Politique de la ville et Grand Paris* » de la mission Égalité des territoires, ville et logement. Les résidences pour la réussite prennent le relais des internats d'excellence afin de garantir aux lycéens devenus étudiants une continuité dans l'accompagnement éducatif et social. Un budget de 252 millions d'euros, confié à l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) et à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ), est affecté aux internats d'excellence en prévision de l'ouverture de 20 000 places d'ici 2020, 150 millions d'euros pouvant être débloqués en supplément selon les besoins des projets retenus. 12 résidences, soit 2 000 nouvelles places, devraient être financées sur ce budget à hauteur de 22 millions d'euros.

Certaines de ces résidences seront peut-être confiées à la gestion des CROUS, d'autres à celles des établissements d'enseignement supérieur qui les accueillent. Une mission nationale aurait pu étudier avec les futurs gestionnaires les modalités d'expérimentation de logements collectifs dans ces résidences. De telles solutions de logement seraient certes nouvelles en France mais elles ont depuis longtemps fait leurs preuves dans des pays proches, pour des étudiants en première année comme pour des collectifs d'étudiants plus âgés, réunis par un projet associatif commun.

4. L'exemple belge des colocations administrées ou Kots

Lors de son audition devant la Commission, le 24 juillet dernier, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche invitait le CNOUS à innover en s'inspirant de l'exemple de Montréal, qui a développé une offre très diversifiée de logements en colocation. La rapporteure privilégie plutôt les colocations publiques organisées et en particulier le modèle belge des Kots ainsi que celui, complémentaire, des Kots à projet, dont les activités associatives

favorisent le développement d'une vie urbaine sur des campus isolés comme l'était, lors de sa fondation, celui de Louvain-La-Neuve.

La rapporteure s'y est rendue le 11 octobre 2012 pour rencontrer les responsables de la vie étudiante de l'Université, pour visiter des logements gérés par celle-ci et débattre, avec quelques-uns de leurs occupants, de l'organisation de leur kot et de leur mode de vie et d'études dans ces logements. En Belgique, les universités disposent de leur propre parc immobilier de logements étudiants qu'elles administrent librement. Elles choisissent les opérations d'investissement pour lesquelles elles reçoivent des subventions de la communauté linguistique, compétente dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la vie étudiante.

Lors de sa fondation en 1970, l'université catholique de Louvain-La-Neuve s'est vue concéder en pleine propriété des terrains situés à l'époque en pleine campagne. À mesure qu'elle se développait, elle a veillé à mêler les bâtiments d'enseignement, les logements, les bureaux ainsi que des locaux industriels et commerciaux pour parvenir à développer une ville entière.

Elle s'est dotée d'un parc varié de 4 600 logements pour 19 500 étudiants présents sur le site. Ce parc comprend des chambres individuelles en foyers, des studios et même des appartements familiaux de trois ou quatre pièces mais surtout des logements collectifs composés d'une cuisine, d'une pièce à vivre commune, de deux ou trois salles de bains et toilettes partagées et de quatre à dix chambres distribuées par des couloirs ou réparties sur plusieurs étages.

Ces logements collectifs nommés Kots ne sont pas loués par un seul bail à un groupe d'étudiants déjà constitué. Chaque occupant signe un bail séparé avec le service des logements de l'université pour l'occupation d'une chambre meublée et l'accès partagé aux espaces communs. Les mobilités en cours d'année conduisent ses services à signer près de 8 000 baux par an.

À ce bail individuel est annexé un règlement d'ordre intérieur qui donne au service du logement un droit d'accès permanent aux parties communes et fixe les obligations des étudiants. Ces parties communes sont nettoyées chaque semaine par un prestataire extérieur qui maintient un lien social entre la colocation et les services de l'université et signale les problèmes d'isolement, de conflit ou de désordre. Les logements sont répartis en secteurs gérés par un responsable et une équipe technico-administrative.

L'université limite à 2 ans la durée d'occupation d'un de ses logements par un étudiant, à moins qu'il ne s'investisse dans le projet associatif d'un collectif. Elle instruit les demandes de logement qui lui sont adressées pour favoriser celles des étudiants originaires des régions les plus éloignées et accorde des réductions de loyer à des étudiants issus de milieux modestes. Elle répartit elle-même les étudiants dans les chambres de manière à éviter les regroupements selon l'origine et à favoriser la mixité sociale.

Le loyer d'un studio sur le marché locatif privé est de 400 à 450 euros. Celui d'un studio de l'université de 30 m² peut atteindre 380 euros charges comprises. En revanche, le loyer d'une chambre standard en logement collectif est de 281 euros charges comprises, exception faite de l'électricité payée individuellement. Ce loyer se divise en une redevance de 159 euros pour l'occupation de la chambre, 46 euros de chauffage, 39 euros de frais de nettoyage, 22 euros de charges diverses et 15 euros de taxe d'habitation.

À ce prix, le service du logement couvre ses dépenses de fonctionnement, celles de remboursement des emprunts, d'amortissement et d'entretien des résidences et dégage même un léger surplus sur un chiffre d'affaires de 18 millions d'euros. Les étudiants versent un mois de loyer en dépôt de garantie et sont collectivement responsables des dégradations affectant les parties communes. Des états des lieux sont dressés à chaque entrée et sortie.

En tenant compte de la répartition des parties communes, des couloirs et des dessertes, le logement d'un étudiant en Kot occupe 25 m², la chambre à elle seule 12 m². La construction de ces logements n'est pas moins onéreuse que celle des logements privés, l'université ne bénéficiant pas de prêts aidés. Elle économise les frais de conception en ayant ses propres architectes et en disposant des services techniques capable de superviser la construction des logements. Elle parvient ainsi à loger les étudiants à un coût inférieur de 15 % à celui du marché privé en réduisant ses frais généraux et en ne réalisant pas de marge bénéficiaire, bien que la plupart de ses logements soient loués pour 10 mois et non 12 comme dans la location privée.

Dans les kots l'accompagnement social des étudiants est adapté à leur âge et à leurs centres d'intérêt. La vie communautaire favorisée par la configuration des logements évite l'isolement et le repli sur soi des étudiants les plus jeunes ou les plus fragiles. La perspective d'intégrer rapidement un cercle ou un kot associatif les incite à s'ouvrir aux autres.

L'une des singularités des Kots de Louvain-La-Neuve est en effet la colocation élective fondée sur un projet associatif. Des étudiants intéressés par un même thème se cooptent pour partager un Kot-à-projet. Les projets sont supervisés par l'université et si les logements de ces kots sont loués par un bail semblable aux autres, les étudiants sont cependant autorisés à y résider plus de deux ans, ce qui suscite les vocations.

En donnant de leur temps au projet associatif du Kot, en organisant des activités, des rencontres, des échanges ou même des voyages, les étudiants réunis dans un même Kot nouent entre eux des relations plus durables que dans les kots classiques. Ils s'y répartissent non seulement les tâches ménagères mais aussi les activités de l'association. Ils animent une vie locale qui profite aussi aux habitants de Louvain-La-Neuve puisque les activités des Kots-à-projet leur sont ouvertes.

Cette initiative originale, encouragée, contrôlée et soutenue financièrement par l'université, a permis de fondre la vie étudiante et la vie urbaine d'une ville neuve. Elle favorise la responsabilisation des étudiants et développe chez eux l'esprit de partage comme celui d'entreprise.

Dans l'animation des kots comme dans l'orientation des projets associatifs, l'administration de l'université veille à éviter les écarts et à résoudre les conflits. Elle accompagne l'émancipation des étudiants qui apprennent à devenir autonome et à se prendre en charge tout en s'intégrant dans une collectivité. Elle développe le sens social comme le sens civique. Elle encourage par exemple des colocations adaptées aux étudiants handicapés ou à la discipline des sportifs de haut niveau. Elle le fait sans perdre d'argent et sans problèmes administratifs majeurs.

La rapporteure estime que c'est un exemple à suivre pour les résidences étudiantes dont les établissements d'enseignement français commencent à se doter sur leurs nouveaux campus. L'adaptation de ce modèle à l'organisation du réseau des œuvres, qui sépare les CROUS des établissements d'enseignement, sera plus délicate. Elle ne pourra se faire que localement, à mesure que les CROUS s'investiront à la fois dans le logement collectif, dans l'intermédiation locative et dans l'accueil d'activités pédagogiques supervisées par les établissements d'enseignement. En attendant la construction des premiers kots à la française dans les CROUS, le réseau des œuvres universitaires s'engage dans une politique d'intermédiation locative qui pourrait favoriser la colocation privée.

5. Les premiers pas des CROUS dans l'intermédiation locative

En mars dernier, le CNOUS a ouvert à l'adresse <http://www.lokaviz.fr> un site internet dédié au logement étudiant. Ce site a d'abord été conçu pour améliorer le taux de remplissage des résidences du réseau en signalant les disponibilités en cours d'année, en particulier à la fin du premier semestre, lors du départ des étudiants qui s'engagent dans un stage ou dans un semestre à l'étranger.

Ce site a ensuite repris les offres auparavant proposées par le service « logement en ville » par lequel les CROUS avaient noué des relations avec des propriétaires intéressés par la location d'un appartement à des étudiants. Le site recense, à la rentrée 2012, 66 971 logeurs inscrits, proposant 94 575 logements dans 2 341 villes. Il est ouvert aux particuliers à condition qu'ils s'engagent à mettre à jour leurs offres dès qu'un bail est conclu.

En rendant publics les loyers demandés et les disponibilités réelles des logements proposés, le site facilite le contrôle du plafonnement de l'évolution des loyers à chaque changement de bail, mis en place par le Gouvernement. Il participe aussi à la lutte contre les abus dénoncés par l'association UFC-Que choisir et constatés par la direction de la répression des fraudes, en particulier celui du commerce de listes de logement.

Il offre en outre la possibilité aux bailleurs de labelliser leur logement. Le label repose sur un questionnaire d'auto-évaluation qui donne l'occasion aux propriétaires de vérifier que le logement qu'ils proposent à la location remplit les critères requis par la charte de qualité du réseau des œuvres. Le propriétaire dont le logement reçoit le label s'engage à utiliser le modèle de contrat de bail fourni par le site, certifie sur l'honneur la conformité de l'installation sanitaire, électrique et du chauffage de son logement aux standards du logement social. Il indique le résultat du diagnostic de performance énergétique de l'habitation ainsi que la surface et le volume habitables. Il est enfin invité à souscrire un contrat de garantie des risques locatifs. Les logements labellisés sont signalés sur le site par un macaron vert.

La rapporteure souhaite que le site du CNOUS puisse aller plus loin et proposer une gestion en ligne des colocations, de telle sorte que le réseau des œuvres se place davantage en intermédiaire entre les propriétaires et les étudiants. Il pourrait ainsi sécuriser les premiers en leur offrant une caution solidaire ou une garantie des risques locatifs et faciliter les démarches des seconds en tenant à jour les places disponibles tout en labellisant, sur le rapport des uns et l'avis des autres, les colocations les mieux organisées.

Le réseau des œuvres pourra alors commencer à spécialiser ses services dans l'organisation de colocations. Les mêmes services qui s'occuperont des colocations en ville pourront aussi gérer des logements collectifs dans les nouvelles résidences des CROUS conçues dans ce but. Fort de l'expertise acquise sur le marché privé de la colocation, le réseau des œuvres pourra recommander aux pouvoirs publics les adaptations du droit locatif et du régime juridique de la profession de gestionnaire de logements locatifs propices au développement des colocations organisées dans toutes les résidences étudiantes.

On peut en outre attendre du site privé <http://www.adele.org>, qui recense les places disponibles dans les résidences pour étudiantes gérées en dehors des CROUS, qu'il propose une labellisation comparable ou s'associe progressivement aux initiatives prises par le site du CNOUS afin de créer un seul site de référence du logement étudiant.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.- AUDITION DE LA MINISTRE

La Commission des affaires culturelles et de l'éducation procède, le mardi 23 octobre 2012, en commission élargie à l'ensemble des députés, dans les conditions fixées à l'article 120 du Règlement, à l'audition de Mme Geneviève Fioraso, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, sur les crédits pour 2013 de la mission « Recherche et enseignement supérieur »⁽¹⁾.

II.- EXAMEN DES CRÉDITS

*La Commission examine, pour avis, au cours de sa séance du mardi 30 octobre 2012, les crédits pour 2013 de la mission « Recherche et enseignement supérieur » sur le rapport de **M. Patrick Hetzel** (Recherche) et de **Mme Isabelle Attard** (Enseignement supérieur et vie étudiante).*

M. le président Patrick Bloche. Nous examinons pour avis des crédits pour 2013 de la mission « *Recherche et enseignement supérieur* ». Ces crédits, je le rappelle, font l'objet d'une procédure d'examen en commission élargie. La réunion de la commission élargie a eu lieu mardi dernier. À cette occasion, Mme Geneviève Fioraso, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, a répondu aux nombreuses questions des parlementaires sur ce projet de budget auquel pas moins de huit rapports étaient consacrés.

M. Patrick Hetzel, rapporteur pour avis des crédits de la recherche. Le débat en commission élargie du mardi 23 octobre dernier consacrée au budget de l'enseignement supérieur et de la recherche pour 2013 a renforcé les différents éléments qui conduisent à ne pas accepter en l'état les crédits proposés pour cette mission déterminante.

Les moyens des programmes et actions « *Recherche* » de la mission interministérielle « *Recherche et enseignement supérieur* » sont en effet un élément décisif pour considérer un projet politique. Ils conditionnent l'avenir intellectuel comme le soutien au développement économique de notre pays. Le précédent gouvernement, s'inscrivant dans la continuité d'une orientation politique fixée dès le début des années 2000, a tenu les engagements de la loi de programme pour la recherche de 2006 comme du ceux du programme des investissements d'avenir de 2010.

Si le projet de loi de finances pour 2013, défendu par la nouvelle majorité, présente un budget de la recherche préservé dans ses grandes lignes, cette apparente stabilité recouvre une évolution interne et des baisses de moyens

(1) Cf. compte-rendu de la commission élargie :

http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2013/commissions_elandries/cr/001.asp

significatives, touchant au premier chef l'Agence nationale de la recherche, l'ANR, dont les crédits baissent de plus de 10 %.

La fragilisation de l'ANR intervient alors que son rôle central dans le système français de recherche s'est confirmé par sa gestion des investissements d'avenir, qui ont contribué à redessiner le cadre de l'enseignement supérieur et de la recherche en France en le dotant de moyens exceptionnels par rapport aux époques antérieures. Or, une modification des crédits de l'ANR touche directement l'ensemble des programmes de la recherche publique dont elle est le premier financeur. Toute baisse des moyens de l'Agence a des conséquences immédiates, et très supérieures à celle touchant les crédits récurrents, sur les dépenses effectives de recherche. Ce choix de remettre en cause la recherche par projets nous distingue par ailleurs de la plupart de nos partenaires économiques, en particulier européens, qui ont au contraire décidé de la renforcer dans cette période difficile, et cela malgré leurs difficultés budgétaires.

Ces modifications internes touchent également différents acteurs de la recherche dans le domaine de l'énergie, comme le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) ou l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) – ce qui est pour le moins paradoxal à la veille du débat national sur la transition énergétique où leur expertise sera essentielle. Elles se font également au détriment de la recherche universitaire d'excellence : à l'Institut universitaire de France, pourtant créé à l'initiative de Claude Allègre en 1991, le nombre de postes ouverts en 2013 baisse de près d'un tiers par rapport à 2012 et aux années précédentes.

Il est nécessaire, dès lors, de s'interroger sur l'avenir des multiples outils dont est dotée la recherche publique, tant en termes de structures que de financements, alors que se tiennent les Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche décidées par le nouveau gouvernement : le cadre budgétaire de la mission interministérielle pour 2013 semble anticiper quelque peu sur les résultats de ses travaux, ce qui n'est pas très cohérent, et tendrait même à montrer que le gouvernement a préempté les conclusions des Assises. La concertation serait-elle un simulacre ?

Cette réorientation plus ou moins discrète de l'intervention publique semble toucher également des opérateurs comme l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, l'AERES. Alors que son existence même est remise en cause par certains – l'Académie des sciences, par exemple –, il est nécessaire qu'elle soit mieux défendue par le gouvernement. La réponse de Mme la ministre n'a pas été très encourageante. Il est pourtant plus que jamais nécessaire de disposer d'une instance indépendante d'évaluation de notre système et de nos établissements d'enseignement supérieur et de recherche, correspondant de plus à nos engagements européens.

Permettez-moi de concentrer maintenant mon propos sur le crédit d'impôt recherche (CIR).

Notre pays dispose, sous une forme renforcée depuis 2008, d'un instrument de soutien à la recherche au sein des entreprises, le crédit d'impôt recherche, qui est très largement considéré comme pertinent et efficace. C'est du reste la dépense fiscale rattachée à la mission interministérielle qui est la plus appréciée des entreprises. En dehors du crédit d'impôt recherche, l'essentiel des dépenses fiscales concerne le programme 192, « *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* », et plus particulièrement les jeunes entreprises innovantes et la valorisation des licences et brevets.

Le crédit d'impôt recherche bénéficie d'un réel consensus, y compris au Parlement, et ce depuis sa création en 1983, comme l'a montré encore récemment le rapport du sénateur Michel Berson. Il est le principal levier visant à permettre à la recherche et développement français d'atteindre l'objectif, fixé au niveau européen, d'un taux d'investissement de 3 % de PIB.

L'impact du crédit d'impôt recherche est presque mesurable en temps réel : le maintien du niveau des dépenses de recherche des entreprises en France depuis le début de la crise en est un indicateur significatif. Au moment où la compétitivité de notre économie est au centre du débat politique, il s'agit donc d'un outil fondamental.

« Un dispositif satisfaisant mais perfectible », selon l'expression revenue plusieurs fois lors des auditions aussi bien du côté des représentants des entreprises et de leurs conseils que de leurs partenaires publics. L'aspect satisfaisant est traduit par les chiffres mêmes de son succès : triplement du nombre d'entreprises concernées et décuplement de la créance fiscale depuis 2004. Une approche plus précise montre une véritable adhésion des directions des entreprises depuis 2009. Les PME, en particulier, qui représentent près de 80 % des entreprises bénéficiant du dispositif, se sont emparées de certaines des dispositions les plus incitatives, comme celle visant au recrutement de jeunes docteurs. L'expérience est, de l'avis des intéressés, passionnante pour les deux parties, et se traduit par une pérennisation de l'emploi du docteur au sein de l'entreprise dans 80 % des cas.

Un autre avantage, moins intuitif, est apparu lors des auditions, celui de dépasser l'effet de mode qui peut s'emparer de la recherche publique. La recherche en entreprise est davantage conduite à persévérer, pour rentabiliser les crédits engagés. Le crédit d'impôt recherche peut donc servir à développer des recherches qui n'auraient pas bénéficié autrement de l'attention des organismes publics. Cet effet vertueux incite à continuer de stimuler les relations entre public et privé en la matière.

Les améliorations importantes du dispositif depuis 2008 ne doivent cependant pas dissimuler un certain nombre de difficultés, que les auditions ont permis de préciser.

Si le projet de loi de finances pour 2013 n'a pas cédé à la tentation de réduire le crédit d'impôt recherche, il propose cependant, dans son article 55, d'en modifier certaines modalités.

Constatant que seule une partie des dépenses de développement des entreprises est prise en compte actuellement dans l'assiette du CIR, alors que celles-ci sont décisives pour transformer une découverte technologique en un produit commercialisable, le projet de loi de finances propose d'étendre le régime du CIR à certaines dépenses d'innovation réalisées par les PME en aval de la recherche et développement. Ces dépenses, plafonnées, entreraient dans la base du crédit d'impôt et bénéficieraient d'un taux d'aide de 20 %. Ce taux est donc réduit par rapport au taux normal de 30 %. Par ailleurs, la dépense fiscale supplémentaire serait gagée par la suppression du taux majoré du CIR les deux premières années. À mon sens, ce gage est totalement inapproprié : c'est en effet au début du processus que s'accomplit la rupture conceptuelle à l'origine de l'innovation ; il serait paradoxal de remettre en cause la principale incitation au développement de la recherche à l'occasion d'une mesure censée en favoriser la valorisation.

Le projet de loi de finances prévoit également d'améliorer le dispositif du rescrit fiscal en permettant aux entreprises d'y recourir même lorsque leur projet de recherche et développement a déjà débuté. C'est une mesure intéressante, mais qui ne règle pas une question cruciale, celle de l'expertise. L'éligibilité des dépenses de recherche au CIR est demandée aux experts du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Or cette expertise ne garantit pas la possibilité d'un débat contradictoire. De plus, l'importance croissante du CIR, l'extension du dispositif de rescrit fiscal et l'introduction d'une procédure contradictoire rendent nécessaire le renforcement de cette même expertise. Outre OSEO et l'ANR, déjà habilités à délivrer des rescrits, le rôle d'expertise ne pourrait-il être étendu à une autorité administrative indépendante comme l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur ? C'est une proposition que je formule.

Vous l'aurez compris, le projet de budget de la mission interministérielle souffre de plusieurs faiblesses structurelles et d'orientations en décalage par rapport à certains grands enjeux internationaux en matière de recherche, notamment en ce qui concerne le financement de la recherche par projets. C'est ce qui me conduit à donner un avis négatif au volet « Recherche » du projet de loi de finances pour 2013 tel qu'il nous est proposé par le gouvernement.

Mme Isabelle Attard, rapporteure pour avis des crédits de l'enseignement supérieur et de la vie étudiante. Suivant l'usage, j'ai choisi de consacrer mon avis budgétaire à un thème d'investigation principal, le logement étudiant.

Avant de vous présenter la politique budgétaire de l'État en la matière, permettez-moi de rappeler les mouvements de crédits sur les programmes 150, relatif à l'enseignement supérieur, et 231, consacré à la vie étudiante. Ces deux

programmes échappent à la règle de stabilité imposée à la plupart des dépenses de l'État. Les crédits du programme 150 se montent à 12,8 milliards d'euros. Ils augmentent de 249 millions d'euros, pour un tiers à l'avantage de la formation en licence qui reçoit, conformément à un engagement pris par François Hollande lors de la campagne présidentielle, 1 000 nouveaux postes. La formation en master obtient un supplément de 35 millions d'euros.

Le passage à l'autonomie des derniers établissements d'enseignement supérieur s'achève. La ministre de l'enseignement supérieur a reconnu qu'il s'est fait sans concertation, sans que les établissements y soient préparés et au prix de déséquilibres financiers pour nombre d'entre eux. Les inconvénients de ce passage en force apparaissent dans les nombreuses contributions recueillies lors des Assises territoriales et nationales de l'enseignement supérieur et de la recherche qui sont actuellement conduites par Mme Françoise Barré-Sinoussi.

Les conclusions de ces Assises ne devraient pas revenir sur les compétences et les financements qui ont été délégués aux établissements depuis 2007. Mais elles inviteront sans doute le gouvernement à simplifier l'architecture du système public d'enseignement et de recherche et à modifier la gouvernance des établissements. Ces conclusions devraient être reprises dans un projet de loi attendu l'année prochaine et traduites dans le projet de loi de finances suivant.

La ministre a déjà annoncé que le système SYMPA (« système de répartition des moyens à la performance et à l'activité ») d'allocation des moyens aux universités serait revu. Cette révision sera cependant limitée par les contraintes budgétaires strictes qui s'appliqueront, selon la programmation triennale annoncée, aux crédits de l'enseignement supérieur et de la recherche en 2014 et 2015. Seuls les établissements bénéficiant des dépenses d'investissements d'avenir et du plan Campus disposent aujourd'hui de marges de manœuvre.

Or ces ressources extrabudgétaires ont été très inégalement réparties et une grande partie a été investie dans des opérations immobilières qui tardent à produire leurs effets. L'opacité des procédures de partenariats public-privé (PPP), retenues ces dernières années pour les investissements dans l'immobilier universitaire, aurait pu être compensée par la rapidité des constructions et l'efficacité des prestataires. Il n'en a rien été. Votre rapporteure partage la surprise exprimée devant vous à ce sujet par la ministre de l'enseignement supérieur. L'opération Campus a été lancée en 2007, les investissements d'avenir en 2010. Aucune première pierre n'a été posée plus de quatre ans après la sélection des premiers bénéficiaires !

Un rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances, déposé en décembre dernier, reconnaissait que les décaissements liés au plan Campus étaient faibles et les raisons des lenteurs imputables à la complexité des opérations. La ministre de l'enseignement supérieur souligne plutôt le manque d'engagement des collectivités territoriales dans ces projets immobiliers, puisque

celles-ci sont tenues à l'écart des instances qui les conduisent. Elle s'est engagée à remettre à plat les partenariats les moins avancés.

Le programme 231 relatif à la vie étudiante reçoit pour sa part 141 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 156 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires. Ces hausses ne sont toutefois que le rétablissement, longtemps attendu, du budget nécessaire au paiement des bourses sur critères sociaux sur dix mois. Le programme 231 avait fait l'objet d'un rappel à l'ordre de la Cour des comptes dans son rapport sur l'exercice 2011. La Cour relevait une sous-évaluation chronique des crédits nécessaires au paiement des bourses depuis l'exercice 2009.

Outre les crédits des bourses et l'aide sociale aux étudiants, le programme 231 couvre également une partie des dépenses de l'État en faveur du logement étudiant. Le gouvernement a annoncé un nouveau programme de construction de 40 000 logements sociaux pour les étudiants. Il a augmenté pour cela de 20 millions d'euros la dotation d'investissement immobilier du Centre national des œuvres universitaires et scolaires, le CNOUS.

La ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a confirmé la semaine dernière que la dotation supplémentaire serait reconduite dans les années à venir et qu'elle ne serait pas diminuée par une baisse des investissements des futurs contrats de projets État-région.

Elle a également confirmé qu'une mission conjointe de son ministère et du ministère du logement serait mise en place pour piloter ce nouveau plan. Je m'en réjouis particulièrement car on était dans le flou depuis l'annonce du mois de juin. Ce suivi interministériel avait manqué au plan précédent, le plan Anciaux, qui visait d'abord la rénovation des anciennes cités universitaires, devenues vétustes et inadaptées. Cette rénovation a pris du retard. Elle se poursuit encore, sur un rythme moins rapide que prévu, mais sur des crédits budgétaires renouvelés chaque année et sans endettement des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, les CROUS.

Le plan Anciaux fixait ensuite un objectif de construction de 5 000 nouvelles places par an dans le parc des CROUS. Un tiers des places devait compenser les pertes dues à la rénovation des anciennes chambres, puisque celles-ci sont agrandies – on utilise deux chambres pour en faire une ou trois pour en faire deux – afin de recevoir un bloc sanitaire complet. Le reste devait accroître l'offre de logements très sociaux pour les étudiants français et étrangers. Le CNOUS et le ministère de l'enseignement supérieur reconnaissent que la moitié seulement des nouvelles places prévues a été construite.

En revanche, si l'on consulte le bilan, publié par le ministère du logement, du financement par des prêts aidés des résidences sociales pour étudiants, on apprend que l'objectif de 5 000 places par an du plan Anciaux a été atteint. Cette contradiction s'explique par la politique des bailleurs sociaux : ils ont construit les

résidences étudiantes, pour leur propre compte ou pour celui des CROUS, avec peu de subventions mais avec des prêts locatifs sociaux. Ce sont ces bailleurs qui ont négocié avec les municipalités l'implantation des résidences, qui ont défini l'architecture et choisi le gestionnaire et le régime d'exploitation. Dans un cas sur deux, ils ont préféré placer leurs résidences sous le régime de la location meublée non professionnelle, pratiquée par des associations sans but lucratif qui s'en sont fait une spécialité, plutôt que sous celui de l'affectation administrative, pratiqué par les CROUS. C'est pourquoi plusieurs questions restent encore sans réponse concernant le nouveau plan de construction : où seront construits les 40 000 nouveaux logements étudiants annoncés ? Qui les louera ? Et à quel prix ?

Les municipalités détiennent les réserves foncières à bas coût. Ce sont elles qui seront les bénéficiaires de la loi de mobilisation du foncier public en faveur du logement social. En confiant aux bailleurs sociaux le soin de décider avec elles de l'implantation des résidences étudiantes, la politique de l'État a abouti à multiplier les constructions dans les villes moyennes et non pas dans les grandes agglomérations, où la rareté et le prix du foncier ne permettent pas aux résidences sociales financées par emprunt d'atteindre l'équilibre financier.

La plupart des résidences étudiantes ont en outre été construites sur le même modèle architectural. On est ainsi passé d'un extrême à l'autre depuis les années 1960. Les dortoirs des cités universitaires, avec douche et toilettes à l'étage, ont cédé la place aux casiers individuels alignés par dizaines dans des caisses en béton. Les chambres ont doublé de taille afin de recevoir le bloc sanitaire et la cuisine indispensables pour atteindre les standards des logements sociaux et obtenir le conventionnement à l'APL (aide personnalisée au logement). Le chauffage collectif a été remplacé par un chauffage électrique individuel. Enfin, le financement de ces résidences pour étudiants par des emprunts aidés plutôt que par des subventions a diminué la part du parc très social et augmenté les loyers payés par les étudiants. Cette hausse des loyers a obligé l'État à accorder plus largement aux étudiants le bénéfice de l'allocation logement à caractère social, la fameuse ALS, qui est régulièrement remise en cause parce qu'elle profiterait à des catégories d'étudiants qui n'en auraient pas besoin.

À la différence des bourses, qui tiennent compte des revenus familiaux, les aides au logement ne dépendent que des revenus personnels des étudiants alors que la plupart n'en déclarent pas. Le ministère des finances souhaite donc récupérer une partie du 1,2 milliard d'euros d'ALS qui leur est alloué chaque année et réduire l'avantage qu'accorde, par étudiant à charge, la demi-part du quotient familial aux ménages qui payent l'impôt sur le revenu. Le ministère de l'enseignement supérieur souhaite, de son côté, mettre en place une allocation d'études supérieures sous condition de ressources qui se substitue entièrement aux parts fiscales, aux bourses et aux aides sociales actuelles afin de cibler d'avantage les étudiants issus des milieux les plus modestes.

Ces projets suscitent beaucoup d'inquiétudes parmi les représentants des étudiants. Au lieu de l'allocation universelle d'autonomie qu'ils avaient imaginée,

portée au niveau des minima sociaux et donc plus coûteuse que les aides actuelles pour les finances publiques, ils craignent une allocation financée à coût constant voire à moindre coût, qui soit un peu plus favorable aux étudiants issus des milieux les plus modestes mais aux dépens de ceux qui, n'ayant accès ni aux bourses ni aux logements sociaux, doivent consacrer l'essentiel de leurs ressources à leur logement et souvent travailler au-delà du seuil raisonnable de 12 à 15 heures par semaine pour payer leur loyer. Avant de durcir les conditions d'attribution des aides sociales à ces étudiants, il serait souhaitable de baisser les loyers des petites surfaces et d'accroître le parc de logements.

Celui des CROUS n'atteint pas actuellement les objectifs que lui assigne l'État, à savoir loger 10 % des étudiants et 30 % des boursiers. Pour les atteindre, il faudrait changer le modèle des résidences étudiantes, en séparant le logement étudiant du logement social, et proposer des logements collectifs financés par des subventions et loués à moins de 150 euros. Je veux parler – et c'est le cœur de mon propos – de logements collectifs confortables et conviviaux pour 4 à 8 étudiants dans lesquels chacun loue une chambre et partage des pièces communes et des salles d'eau.

Ce modèle de logement collectif est peu pratiqué en France mais largement répandu dans les pays proches, notamment la Belgique, les Pays-Bas ou la Grande-Bretagne. Il a fait ses preuves à tous points de vue, financier, pédagogique et social. Les logements sont moins chers à la location, plus économes en énergie et plus agréables à vivre pour les étudiants.

Je prendrai l'exemple de Louvain-la-Neuve, en Belgique, où ces logements s'appellent des « kots ». Il ne s'agit pas d'une colocation indivise. Les chambres sont louées individuellement aux étudiants par des baux qui fixent l'usage des parties communes et divisent, sans contestation possible, les charges, les cautions et les frais de réparation des dégradations. Il y a un état des lieux à l'entrée et à la sortie de chaque étudiant. Pour assurer l'entretien des pièces communes et maintenir un contact social permanent entre l'étudiant et le service des logements de l'université, le loyer inclut le paiement de services, en particulier le ménage, comme dans nos résidences étudiantes avec services mais à moindre prix. Ces services permettent une prise en charge sociale des étudiants les plus jeunes – le dispositif concerne les première et deuxième années –, un accompagnement à l'autonomie, un signalement des étudiants en mal de vivre et un contrôle des excès de comportement ou du laisser-aller dans l'usage et l'entretien des locaux.

Ces résidences savent aussi s'adapter à l'âge des étudiants, en réservant aux plus jeunes l'hébergement à prix modique dans un logement collectif et en leur proposant par la suite d'intégrer une colocation organisée autour d'un projet associatif, un « kot à projet ». Dans cette deuxième étape, les étudiants se regroupent autour d'un projet commun qu'ils mèneront sur une année ou plus. Non seulement les autres étudiants, mais aussi tous les habitants de la ville

bénéficient de cette participation à la vie associative, culturelle et associative de Louvain-la-Neuve.

Ces logements collectifs coûtent peu, rapportent plus qu'ils ne coûtent et favorisent les études comme l'épanouissement et la socialisation des étudiants qui y habitent. Qu'attend-on pour les développer en France ?

Ils doivent être pensés dès l'élaboration du projet architectural de construction des 40 000 logements. Ils doivent pouvoir s'appuyer sur une administration solide qui répartit, entretient et anime les immeubles, tout en veillant au bien être des étudiants. Il est encore temps d'inciter le réseau des œuvres universitaires à multiplier les expérimentations de cette nature dans les programmes de construction qu'il va financer.

Les CROUS ont commencé à reprendre la main sur la construction des résidences étudiantes qu'ils gèrent. Ils recourent de plus en plus à un accord cadre d'installation de logements industrialisés, conclu par le CNOUS avec cinq groupements d'entreprises. Chaque groupement réunit un industriel, un architecte, des sociétés d'ingénierie et de réseaux et un installateur de logements modulaires. Ce n'est pas moins cher que la construction habituelle en béton mais bien plus rapide à installer. Pour l'instant, cette rapidité d'installation est le principal argument retenu pour utiliser cette formule. On pourrait cependant faire mieux pour améliorer le bilan énergétique et la convivialité de ces logements.

Puisque le réseau des œuvres reprend la maîtrise d'ouvrage de ses investissements immobiliers, c'est l'occasion pour lui de définir un nouveau standard de résidence étudiante, en construisant non plus seulement des unités individuelles mais des logements collectifs de quatre ou cinq chambres distribuées autour de pièces communes.

Je compte beaucoup sur la mission interministérielle qui doit piloter le nouveau plan de construction pour aider le réseau des œuvres à inventer un standard français du logement collectif étudiant. La mission pourra mobiliser les services des ministères, voire des équipes d'architectes. Elle pourra suivre les résidences pilotes depuis leur conception et veiller à l'équilibre des plans de financement selon les sites. Ce modèle pourrait ensuite être repris par les résidences étudiantes que construisent les établissements d'enseignement et les bailleurs sociaux. On pourrait même imaginer qu'il s'étende à la colocation privée.

Mais cela ne pourra se faire qu'à deux conditions : d'une part, que le régime des baux surmonte les inconvénients actuels des baux collectifs indivis pratiqués dans la colocation privée ; d'autre part, qu'une intermédiation locative entre le propriétaire et les étudiants s'impose pour éviter les abus de loyers ainsi que les contentieux sur la répartition des charges et la durée des cautions.

Cette intermédiation locative pourrait devenir le nouveau métier des CROUS, dont le site internet « Locaviz », ouvert en mars, marque les premiers pas

en ce domaine. Conçu initialement pour augmenter le taux de remplissage des résidences universitaires, ce site pourrait devenir une plateforme du logement étudiant. Il reprend déjà les offres locatives publiées par les 66 000 propriétaires qui avaient adopté le service d'intermédiation des CROUS appelé « logement en ville ».

Le pilote interministériel du nouveau plan de construction de 40 000 places dans les CROUS devra inciter les bâtisseurs et les bailleurs, au moment où de nouveaux campus sortiront de terre et s'entoureront, pour certains, de villes nouvelles, à adopter des techniques de construction plus économes en énergie et moins chères à la location.

L'engagement de l'État et de son principal opérateur dans le logement collectif ne doit pas cependant pas les dispenser d'améliorer tout de suite les conditions d'accès des étudiants au marché locatif privé, par des moyens peu coûteux et très utiles aux étudiants qui recherchent un logement. Je pense en particulier au cautionnement solidaire. Des dispositifs ont déjà été expérimentés par Action logement, par les CROUS et par quelques régions, avec plus ou moins de succès et seulement pour certaines catégories d'étudiants.

Vous l'aurez compris, en dépit des contraintes budgétaires et en attendant les conclusions des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, le projet de loi de finances pour 2013 commence à corriger les déséquilibres des précédents budgets dans le domaine de l'immobilier universitaire comme dans celui du logement étudiant. C'est pourquoi je vous invite à adopter les crédits de l'enseignement supérieur et de la vie étudiante.

M. le président Patrick Bloche. Je vous remercie pour cette présentation où passait par moments l'inspiration de Charles Fourier...

M. Émeric Bréhier. L'avis de M. Patrick Hetzel traduit une divergence légitime dans le contexte actuel. Je conçois qu'il regrette la diminution des crédits de l'ANR ou la modification du crédit d'impôt recherche à l'article 55 du projet de loi de finances. Mais n'est-il pas quelque peu contradictoire de solliciter la mise en place d'une nouvelle autorité administrative indépendante alors que nous déplorons tous la montée en puissance de ces instances qui, par nature, ôtent des capacités d'intervention aux services de l'État, dont les charges de personnel se sont accrues et qui n'ont guère participé aux efforts budgétaires du pays ?

Je note également que la diminution des crédits de l'ANR avait commencé avant la présente mandature. Le PLF pour 2013 ne fait que poursuivre un mouvement entamé.

M. Hetzel a tout à fait raison de soulever le débat sur le financement de la recherche par projets. Pour ma part, je pense que la recherche et les chercheurs ont besoin d'une stabilité que l'on ne favorise pas si l'on va trop loin en ce sens. Du reste, une partie du montant de la diminution des crédits de l'ANR – 72 millions

d'euros environ – est réaffectée à d'autres établissements de recherche, et pas les moindres !

Enfin, le fait que le nombre de recrutements de l'Institut universitaire de France passe de 150 à 110 ne remet pas en cause l'excellence de cet établissement, reconnue par tous depuis 21 ans comme vous l'avez fait remarquer.

Bref, le groupe SRC ne partage pas les conclusions du rapporteur pour avis. Il se félicite au contraire, comme il l'avait fait au cours de la commission élargie, des évolutions budgétaires et des précisions apportées par la ministre à ce sujet.

Mme Dominique Nachury. Je remercie les rapporteurs pour leurs avis qui ouvrent le champ à de nouvelles réflexions, notamment en matière de crédit d'impôt recherche.

S'agissant du logement étudiant, n'oublions pas les nombreuses initiatives locales. Celle qui est menée Lyon par le CROUS, par exemple, commence à prendre forme.

Je ne reprendrai pas les arguments que j'ai développés au nom du groupe UMP sur la mission « *Recherche et enseignement supérieur* » lors de la commission élargie. Nous attendons les conclusions des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, concernant en particulier les passerelles entre l'université et l'entreprise.

Nous sommes satisfaits, je le redis, que le budget ne remette pas en cause la loi LRU. Nous regrettons en revanche la diminution des crédits destinés aux établissements privés, ainsi que la baisse des aides au mérite.

Dans le domaine de la recherche, nous nous interrogeons sur la cohérence des orientations en matière d'énergie nucléaire et sur le lien entre innovation et possibilité de se développer pour les entreprises.

Mme Barbara Pompili. Alors que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche n'est pas inclus dans les trois domaines « sanctuarisés », c'est un budget en hausse qui nous est présenté. Nous nous en félicitons : investir dans l'enseignement supérieur et la recherche, c'est investir pour l'avenir de notre société.

Le budget du programme « *Vie étudiante* » augmente de 7,2 %. C'est un excellent signal envoyé aux étudiants. Aujourd'hui encore, le taux de pauvreté des jeunes de moins de vingt-cinq ans est presque le double de celui des adultes en activité et 35 % des étudiants doivent cumuler études et emplois. Or on sait combien ce cumul est source d'échec en premier cycle. Nous saluons ce changement d'approche qui redonne confiance.

Alors que nous connaissons une crise du logement étudiant sans précédent, nous saluons également l'augmentation de la dotation du CNOUS pour relancer la construction. Nous faisons nôtres les préconisations d'Isabelle Attard au sujet des logements collectifs. Les expérimentations de logements coopératifs menées à l'étranger ou, de manière encore trop confidentielle, en France méritent que l'on s'y intéresse bien d'avantage.

Au-delà du logement, nous pensons que le coup de pouce du gouvernement aux étudiants boursiers devrait aller plus loin. Les enfants scolarisés ont droit à une allocation de rentrée. Or, alors que la rentrée universitaire peut être bien plus coûteuse que celle des lycéens ou des collégiens, aucune aide de ce type n'existe pour les étudiants. Nous espérons donc que la réforme des aides directes aux étudiants sera rapidement mise en route.

François Hollande avait évoqué pendant la campagne électorale la création d'une allocation d'études et de formation. Sans doute faut-il attendre les résultats des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche pour lancer ce vaste chantier, essentiel pour améliorer les conditions de vie des étudiants. Vous savez combien les écologistes tiennent à la mise en place d'une allocation d'autonomie. Puisque l'ambition est de créer les conditions d'une véritable démocratisation de l'enseignement supérieur, il convient de s'en donner les moyens dès que possible.

En matière de santé, beaucoup reste à faire pour assurer un meilleur suivi sanitaire de la population étudiante et garantir l'accès aux soins pour tous.

Malgré l'intérêt que présentent certains aspects de son avis, nous ne partageons pas les conclusions du rapporteur Patrick Hetzel. Il est nécessaire de revaloriser les doctorats et la recherche : aussi nous saluons les 1 000 postes créés. C'est un premier pas dans le bon sens. J'espère qu'il en annonce d'autres, afin de répondre aux défis posés par l'indispensable résorption de la précarité dans l'enseignement supérieur et la recherche. Selon les estimations, le nombre de précaires est compris entre 37 000 et 50 000. Nous espérons que le gouvernement, après les résultats des Assises, cherchera des solutions concrètes et pérennes à ces situations dramatiques pour nos jeunes chercheurs et pour l'ensemble des personnels sans lesquels les universités et les laboratoires de recherche ne pourraient fonctionner.

Nous saluons le choix qu'a fait le gouvernement de diminuer les crédits alloués à l'ANR. Cette agence a besoin d'être réformée. Son système de financement par projets contribue grandement, d'ailleurs, à nourrir la précarité.

La même vigilance devrait peut-être s'exercer à l'égard d'autres opérateurs. Ainsi, tous les acteurs du monde académique s'accordent pour estimer que l'AERES doit être réformée en profondeur. Dans un tout autre domaine, je pense également au CEA, dont les crédits pour 2013 augmentent de 7 %.

Les écologistes demandent également la révision du crédit d'impôt recherche afin que le bénéfice de cette incitation revienne vraiment aux PME innovantes.

Enfin, la recherche a besoin d'un soutien public pour éclairer les choix de société, comme vient de nous le rappeler la controverse soulevée par l'étude du professeur Gilles-Éric Séralini.

M. Thierry Braillard. L'exercice auquel vous avez dû vous livrer était malaisé, monsieur Hetzel : comment arriver à dire non quand on a envie de dire oui ? Alors que cela n'était pas annoncé aussi nettement, l'enseignement supérieur et la recherche apparaissent comme des priorités du budget pour 2013.

Vous avez trouvé à redire en matière de recherche. Vous êtes cependant un peu dur au sujet de l'ANR, dont le projet de loi de finances reconduit les moyens de fonctionnement. Il n'y a ni coupe claire ni RGPP. Mais il est vrai que les thématiques de l'Agence se trouvent réorientées, voire limitées, comme l'on dit mes collègues.

Vous auriez pu avoir un mot sur les 100 millions de plus consacrés à la recherche publique, sur le maintien de tous les emplois de chercheurs et sur les moyens supplémentaires dégagés pour les programmes européens, de l'Agence spatiale européenne à ITER. La France affirme sa volonté d'investir dans la recherche.

Dans un contexte budgétaire exigeant, les moyens du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche progressent de plus de 2 %. Ce projet de budget place donc la réussite étudiante au cœur des priorités nationales. On ne peut que s'en féliciter.

Le programme 150, « *Formations supérieures et recherche universitaire* », apporte une concrétisation financière aux problématiques que les Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche commencent à dégager, comme la réussite des étudiants, la gouvernance ou l'objectif d'amener 50 % d'une classe d'âge à un diplôme d'enseignement supérieur. Nous approuvons cette nouvelle politique de l'enseignement supérieur, notamment la contractualisation destinée à renforcer la politique des sites et à consolider les moyens affectés.

Alors que les crédits de l'immobilier sont en hausse, nous nous apprêtons à prendre connaissance des conclusions des experts sur le plan Campus. Le plan Campus de Lyon, par exemple, a fait l'objet de nombreuses annonces depuis quatre ans mais nous attendons toujours la pose de la première pierre ! La rapporteure a bien mis en évidence les insuffisances en la matière, dues notamment au partenariat public-privé. Non seulement la mise en place de tels dispositifs est lente, mais elle se fait dans des conditions qui ne sont pas toujours en faveur de l'État.

Nous nous réjouissons de la création de 1 000 emplois nouveaux correspondant à un effort de 28 millions d'euros. Nous approuvons aussi la programmation pluriannuelle, qui traduit une volonté à moyen terme.

En matière de vie étudiante, la hausse des crédits de 7,2 % et l'augmentation du budget des bourses à hauteur de 9 % méritent d'être saluées. Pour répondre à la question du logement étudiant, certaines initiatives locales se font jour, par exemple dans ma circonscription de Lyon. Pour autant, il s'agit souvent de simples intentions. D'un point de vue quantitatif, leur réalisation n'est pas adaptée aux besoins. L'avis de la rapporteure dégage de très bonnes pistes. Nous devons continuer à y travailler avec la ministre.

Enfin, le groupe RRDP estime que le rôle des instituts universitaires de technologie (IUT) doit être réaffirmé, réajusté et mieux mis en valeur dans la politique de l'enseignement supérieur.

M. Patrick Hetzel, rapporteur pour avis. Lorsque j'ai évoqué une possible intervention de l'AERES dans le rescrit fiscal, monsieur Bréhier, l'idée n'était nullement de créer une nouvelle agence mais bien d'utiliser l'instance existante. Celle-ci a d'ailleurs fait évoluer ses propres procédures d'évaluation : la périodicité est passée de quatre à cinq ans, si bien qu'elle a sans doute la possibilité d'assumer cette tâche. On apporterait un peu plus de réactivité – et c'est là une demande des chercheurs – par rapport à OSEO et à l'ANR.

S'agissant des crédits de l'ANR, je crois que la recherche par projets est arrivée à un seuil. Continuer de baisser les financements de ce type risque de compromettre les projets eux-mêmes et d'empêcher l'agence d'assurer une programmation satisfaisante. Une des grandes innovations des dernières années, ne l'oublions pas, a été le développement de projets « blancs », qui représentent désormais plus de 40 % des projets et qui offrent une grande souplesse : ce sont les chercheurs eux-mêmes qui décident, à l'intérieur d'un cadre prédéfini, des orientations qui leur semblent porteuses. Cette évolution correspond aux aspirations exprimées par de nombreux jeunes chercheurs qui souhaitent faire respirer le système là où les protocoles sont jugés très conventionnels et institutionnalisés.

Reste à savoir, bien entendu, quel est le bon *quantum*. La discussion reste ouverte à ce sujet.

Concernant l'Institut universitaire de France, la baisse de 25 % du nombre de postes n'est pas négligeable, sachant que l'Institut couvre l'ensemble des disciplines de l'enseignement supérieur. L'augmentation des dernières années correspondait à une attente de la communauté universitaire. Celle-ci ne manquera pas de regarder de près ce nouveau signal.

Mais revenons, madame Pompili, sur l'AERES. Cette agence s'est installée dans le paysage. Les travaux de Christine Musselin montrent qu'une large part des enseignants-chercheurs et des chercheurs en reconnaissent la

légitimité. Nous avons besoin d'instances d'évaluation et celle-ci joue un rôle important à cet égard.

J'ai examiné organisme par organisme les moyens supplémentaires dont vous faites état, monsieur Braillard, et il m'est apparu que ces augmentations correspondent à l'euro près à des crédits prévus par les programmations pluriannuelles des contrats d'objectifs de ces organismes. De plus, les 80 millions retranchés du budget de l'ANR seront disponibles dans ce cadre.

Mme Isabelle Attard, rapporteure pour avis. Il existe en effet, madame Nachury, des exemples de logements collectifs étudiants à Lyon, à Angers, à Poitiers. J'ai constaté sur le terrain que le système s'était également développé au Havre, et pas seulement dans des conteneurs. Si cette initiative a pu donner une image négative, les erreurs du début ont été corrigées dès la deuxième année. Je précise que l'économie réalisée n'a porté que sur la durée de la construction, qui est passée de 36 à 18 mois.

Mais il manque à la France un dispositif national facilitant et encourageant la colocation. La comparaison avec les autres pays européens met en évidence certains blocages. Il faut rassurer les bailleurs qui s'engagent dans cette démarche : lorsque les locaux comportent plusieurs chambres et des espaces communs, l'étudiant est responsable de sa chambre et paie son loyer ; s'il quitte la colocation, le CROUS pourra trouver un autre étudiant qui le remplacera sans qu'il y ait de risque pour le bailleur – qu'il soit privé ou public, d'ailleurs.

S'agissant du revenu d'autonomie, madame Pompili, il conviendra d'attendre les résultats des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche. Une réflexion est en cours pour regrouper les différentes aides proposées aux étudiants, mais les associations étudiantes ne sont pas forcément toutes d'accord.

Je partage votre opinion sur les PPP, monsieur Braillard : loin d'être un modèle de développement pour le logement étudiant, ils constituent plutôt un frein. Les universités se sont désengagées des projets de construction en acceptant les solutions « clés en main » proposées par certains bailleurs, alors qu'elles auraient pu poursuivre les idées qu'elles avaient pour construire des logements correspondant mieux à l'épanouissement des étudiants. Comme beaucoup, j'ai habité une chambre de CROUS de 9 mètres carrés relativement insalubre. Des améliorations sont intervenues depuis mais on peut aller plus loin. Mme Bonnafous estime que l'échec des étudiants de première année est d'abord dû à un problème d'orientation. Pour ma part, je pense que la précarité étudiante, le coût et les conditions de logement pèsent lourd dans la balance lorsqu'il s'agit de réussir sa première année.

La Commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits pour 2013 de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

- **Table ronde organisations étudiantes :**
 - **Confédération étudiante (Cé) :** M. Thibault Sellier
 - **Fédération des associations générales étudiantes (FAGE) :** M. Thibaut Servant, vice-président en charge des affaires sociales
 - **Union nationale des étudiants de France (UNEF) –** M. Emmanuel Zemmour, président, et **M. Romain Boix**, membre du bureau national de l'UNEF en charge de la question du logement étudiant
 - **Union nationale interuniversitaire(UNI) –** M. Antoine Diers, délégué national, président du Mouvement des étudiants
 - **Promotion et défense des étudiants (PDE) –** M. Steven Da Cruz, président, et M. Sébastien Bourrasseau, vice-président
- **CROUS de Haute Normandie –** M. Renaud Poix, directeur, M. Alain Berrit, directeur adjoint et M. Thierry Capron, directeur du CLOUS du Havre
- **Conférence des présidents d'université (CPU) –** M. Yannick Lung, président de la commission vie étudiante, Mme Clotilde Marseault, chargée de mission vie étudiante, et M. Hubert Briand, chargé de projet
- **Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche –** Mme Simone Bonnafous, directrice générale de l'enseignement supérieur et M. Jean-Yves de Longueau, sous-directeur de l'égalité des chances et de la vie étudiante
- **Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) –** M. François Bonaccorsi, directeur, et M. Alexandre Aumis, sous-directeur contractualisation et immobilier
- **Observatoire national de la vie étudiante (OVE) –** Mme Monique Ronzeau, présidente du conseil, et Mme Élise Verlay, chargée de mission
- **Association interprofessionnelle des résidences étudiants et service (Aires) –** M. Grégoire Heudes, président, et M. Henri Bouvet, secrétaire général
- **Ministère de l'égalité des territoires et du logement –** M. Jean-Marc Michel, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature et M. Etienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
- **Action Logement –** M. Éric Thuillier, membre du directoire

- **Campus France** – M. Bertrand Sulpice, directeur de la mobilité
- **Fédération d'écoles supérieures d'ingénieurs et de cadres (FESIC)** – M. Jean-Philippe Ammeux, Président et M. Claude Borgis, délégué général
- **Université Catholique de Louvain-La-Neuve** (Belgique) – M. Didier Lambert, Vice-recteur aux affaires étudiantes, M. Michel Taverner, directeur du service de l'administration des affaires étudiantes et Mme Véronique Frisque, responsable du quartier des Bruyères pour le service du logement