



Les aides au logement en direction des étudiants dans un panel de pays en Europe

Catherine Collombet *Mission des relations européennes, internationales et de la coopération*

Mots-clés : logement – étudiants

Juin 2018

La présente étude a pour objet les aides au logement en direction des étudiants dans un panel de cinq pays : Finlande, Suède, Allemagne, Royaume-Uni et Pays-Bas.

Elle a bénéficié pour l'Allemagne de l'expertise de plusieurs experts sollicités par l'auteure :

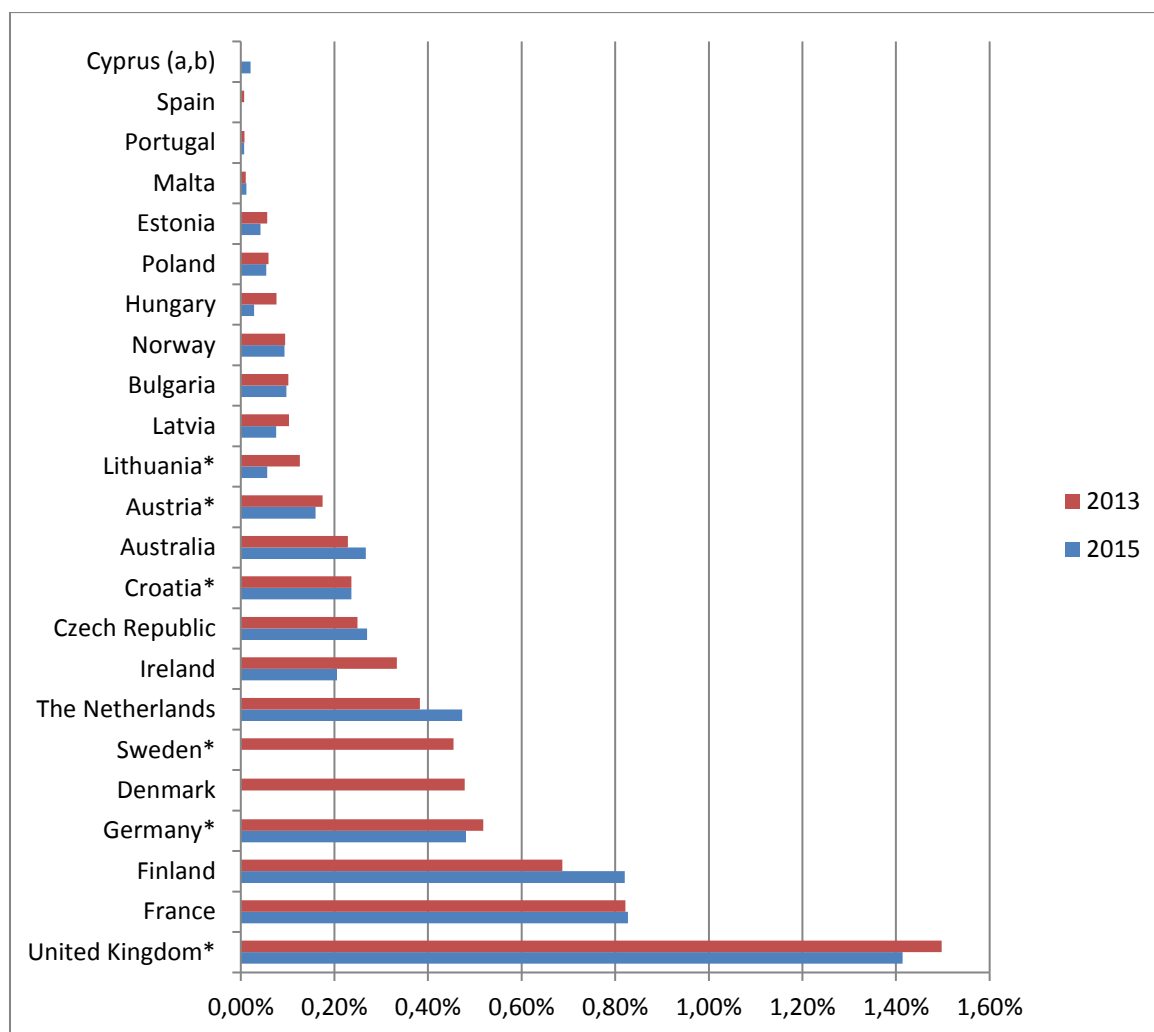
- Peter Siemund du Ministère des affaires familiales, des seniors, des femmes et de la jeunesse ;
- Stefanie Lindemann du Ministère fédéral de l'Education et de la recherche (en charge du BAföG) ;
- Adrian Schewetzky du Ministère fédéral de l'environnement, de la conservation de la nature, de la construction et de la sécurité nucléaire (en charge du *Wohngeld*).

Elle a bénéficié aussi d'un échange avec Peter Kemp, professeur de politique publique à Oxford et chercheur dans le domaine du logement et de la politique du logement¹.

¹ <http://www.ox.ac.uk/news-and-events/find-an-expert/professor-peter-kemp>

Les aides au logement représentent une part significative du PIB des pays étudiés. Les cinq pays du panel figurent parmi les 7 pays européens de l'OCDE les plus généreux en part des dépenses publiques d'allocations logement en pourcentage du PIB.

Graphe 1 : Dépenses du gouvernement en allocations logement en 2013 et 2015 :



Source : Base de données logement de l'OCDE, indicateur PH3.1 Dépenses publiques pour les allocations logement en % du PIB

Ces pays ont développé de longue date des dispositifs d'allocations logement². La façon dont ils traitent le statut d'étudiant dans le versement des allocations logement est dans l'ensemble assez proche, dans la mesure où tous (la Finlande depuis 2017 seulement) versent aux étudiants l'allocation générale de logement, sous certaines conditions : conditions de ressources pour tous ; autres conditions pour certains (quotité de temps d'étude en

² Peter Kemp ed., Housing allowances in comparative perspective, 2007

Finlande et Royaume-Uni). Ces allocations se combinent, de façon variable selon les pays, avec des aides de type bourses qui prennent la forme, en totalité ou en partie, de prêts.

Pour ce qui concerne l'accès des étudiants étrangers aux allocations logement, les situations des pays étudiés sont assez similaires également sous réserve de conditions d'avoir ses centres d'intérêt dans le pays et justifier de revenus minimaux (Allemagne), de location régulière d'un logement (Finlande), de durée minimale de séjour (Suède, Pays-Bas).

1) FINLANDE

Le budget des allocations logement représente 0,82% du PIB en 2015 en Finlande.

Le système d'aide au logement finlandais est composé :

- d'une allocation générale,
- d'une allocation pour retraités
- et d'un supplément logement pour les étudiants.

Ce système et l'articulation de ses trois composantes a été redéfini en 2017.

L'allocation générale (*General Housing Allowance*) est versée aux ménages à bas revenu, qu'ils soient locataires ou propriétaires.

Le mode de calcul de l'aide générale au logement répondait, avant 2015, à un processus complexe impliquant le nombre de personnes dans le ménage, la superficie du logement, l'année de construction ou de rénovation, la forme de chauffage utilisé.

La réforme de 2015 a simplifié ce processus : ne sont plus pris en compte que la taille du ménage, un niveau de loyer maximal ainsi que le revenu du ménage, qui est pris en compte de façon linéaire.

L'allocation versée est égale à 80% de la différence entre le loyer acceptable (loyer dans la limite d'un plafond) et la déduction de base. Celle-ci est composée de deux parts : une part liée au fait que tout ménage doit être responsable de 20% de son loyer ; une 2ème part déterminée en fonction du revenu du ménage ainsi que du nombre d'enfants et d'adultes dans le ménage. Un coût maximal de logement est pris en compte dans le calcul de l'allocation logement sur la base de la taille du ménage et de la localisation du logement.

Le supplément logement pour les étudiants :

Avant 2017, un supplément logement pouvait être payé aux étudiants sans enfant, vivant en location ou sous-location et en capacité d'étudier à temps plein. Les étudiants en dortoir ou propriétaires de leur logement n'avaient pas droit à cette aide. L'allocation maximum était de 80% des coûts de logement mensuels et les loyers supérieurs à 252 euros mensuels n'étaient pas pris en compte. Le montant maximum de l'allocation était donc de 201,60 euros mensuels.

Les étudiants étudiant ou résidant à l'étranger avaient droit au *Housing supplement* dans les mêmes conditions que les étudiants en Finlande, avec un montant de 210 euros mensuels.

En 2013, le *Housing supplement* avait été payé à 220 000 étudiants pour un montant de 259,2 millions d'euros³.

Depuis 2017, le *Housing supplement* n'est plus versé qu'à certaines catégories d'étudiants⁴ :

- ceux qui étudient à l'étranger et vivent en location ;
- ceux qui sont inscrits dans un programme payant dans une école d'éducation populaire finnoise, dans un institut de sport, un institut d'éducation sami (lapon) et qui vivent dans un dortoir;
- ceux qui étudient dans les îles Åland et vivent en location.

Pour bénéficier de l'allocation, l'étudiant doit faire des études à plein temps et l'allocation est versée sous condition de ressources.

Les autres étudiants qui louent un logement en Finlande doivent désormais, à partir du 1^{er} août 2017, demander les allocations logement générales (*General housing allowance*). Le montant dépend du loyer et est de 201,60 euros par mois maximum. De même que le supplément logement, l'allocation logement générale est sous condition de ressources. Une autre condition est liée à la propriété du logement (l'étudiant ne peut demander une allocation pour un logement dont ses parents sont propriétaires).

Les allocations sont versées par l'institution de sécurité sociale finlandaise Kela dans les deux cas.

En Finlande, le système de bourses relève de chaque université⁵.

³ Kela, The second expert group for evaluation of the adequacy of basic social security, Working papers 80/2015, Adequacy of basic social security in Finland 2011–2015

⁴ <http://www.kela.fi/web/en/general-housing-allowance>

⁵

http://www.studyinfinland.fi/tuition_fees_and_scholarships/fee_and_scholarship_information_listed_by_institution

2) SUEDE :

Le budget des allocations logement représente 0,45% du PIB en 2013 en Suède.

Le soutien aux dépenses de logement a une longue tradition en Suède. Une aide sous condition de ressources a été introduite pour la première fois en 1936 pour les familles d'au moins 3 enfants. Une allocation en direction des retraités fut introduite par la suite.

Les allocations logement en direction des familles ont historiquement pour objectif d'améliorer leurs conditions de logement, de diminuer la surpopulation et de les aider financièrement de façon à permettre leur maintien dans le logement⁶. Les allocations logement font ainsi partie d'une politique économique pour la famille qui vise à donner une sécurité économique aux familles avec enfants à charge.

Les allocations dépendent du nombre de personnes dans le ménage (couples mariés ou cohabitant et enfants de moins de 18 ans) ; des revenus du ménage ; des dépenses de logement ; de l'espace éligible, qui dépend du nombre d'enfants.

Les demandeurs doivent avoir vécu en Suède au moins un an, disposer d'un logement indépendant et être enregistré dans leur logement auprès des services fiscaux.

Les dépenses d'allocation logement ont fortement augmenté en pourcentage du PIB à la fin des années 1990 et dans la première moitié des années 2000.

Les parents isolés et les retraités sont le groupe le plus important de bénéficiaires, le dispositif pour les familles nombreuses initial ayant évolué en un soutien orienté principalement vers les familles monoparentales.

L'allocation de logement (*bostadsbidrag*) est une allocation pour ceux qui ont besoin d'aide pour payer leur loyer ou les frais mensuels pour leur logement. La prestation se compose de trois parties: une allocation pour frais de logement, une allocation spéciale pour les ménages avec enfants et une allocation d'accès pour ceux qui ont des enfants vivant dans le ménage occasionnellement. Les personnes de plus de 18 ans mais de moins de 29 ans peuvent recevoir une allocation pour les frais de logement. Les familles avec enfants peuvent recevoir des allocations pour les frais de logement complétées avec des allocations spéciales. Les personnes en arrêt maladie de longue durée peuvent également recevoir un supplément au logement ; de même pour les retraités qui peuvent obtenir un soutien sous forme de supplément au logement, administré par l'Agence des pensions.

L'allocation est versée sous condition de ressources.

Les jeunes de 18 et 29 ans peuvent obtenir des allocations de logement pour des coûts de logement supérieurs à 1 800 SEK et pour une superficie maximale de 60 m² de surface

⁶ Peter Kemp ed., Housing allowances in comparative perspective, 2007

habitable. L'allocation maximum est de 1 300 SEK soit environ 125 euros. L'étudiant doit vivre et être inscrit à l'adresse où il demande l'allocation.

S'il vit seul, il doit gagner moins de 86 720 couronnes suédoises dans l'année au cours de laquelle il demande des prestations. S'il est marié ou en cohabitation, les revenus combinés doivent être inférieur à 103 720 SEK. Les revenus pris en compte sont les salaires éventuels mais aussi les bourses d'études⁷.

Pour avoir droit à cette allocation, les étudiants étrangers doivent rester au moins 1 an dans le pays et s'être enregistrés au registre suédois de la population via l'agence des impôts suédoise, comme vivant dans le logement pour lequel ils demandent une allocation logement

La demande d'allocation logement est, dans l'ensemble des cas, à faire sur le site de la *Forsakingskassan*, l'agence de sécurité sociale suédoise.

Pour ce qui concerne les dispositifs de bourse, tout étudiant a droit, en Suède, comme tout adulte en formation continue, à une aide financière (*Studiestöd*), quelle que soit la situation de ses parents. Elle prend la forme d'une aide d'étude (*Studiebidrag*), versée automatiquement pour tout étudiant à plein temps ; d'une aide supplémentaire (*Extra tillägg*) versée sous condition de ressources ; une aide complémentaire (*Inackorderingstillägg*) si l'étudiant doit aller étudier loin de chez lui.

La Commission centrale suédoise de soutien économique aux études (*Centrala studiestödsnämnden* ou CSN⁸) est responsable du versement de cette aide financière aux étudiants.

L'aide est versée à un tiers sous forme d'allocation et à deux tiers sous forme de prêt.

3) ALLEMAGNE :

Le budget des allocations logement représentait 0,48% du PIB en 2015 (contre 0,25% en 2004) en Allemagne et les allocations logement jouent un rôle important dans la politique de logement allemande.

Les prestations de logement (*Wohngeld*) aident les locataires à faible revenu depuis plus de 50 ans en Allemagne. Elles sont ouvertes à la fois aux locataires et propriétaires-occupants. Le coût est réparti pour moitié entre le Bund et les Länder. Une réforme entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016 a augmenté le montant des allocations : elles sont désormais de 186 euros mensuels pour un ménage de deux personnes.

⁷ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1130&langId=en&intPagId=4807>

⁸ https://www.csn.se/languages/english/what-is-student-finance.html#expand:svid10_62fc105b15ddecaf46f85e,svid10_62fc105b15ddecaf46f859

Le montant de l'allocation est fonction à la fois de la taille du ménage, du loyer, du niveau du marché et des ressources du ménage. L'objectif de l'allocation est d'assurer que chaque bénéficiaire ait accès à des conditions acceptables de logement, de manière relativement indépendante de sa situation financière et de la taille de la famille.

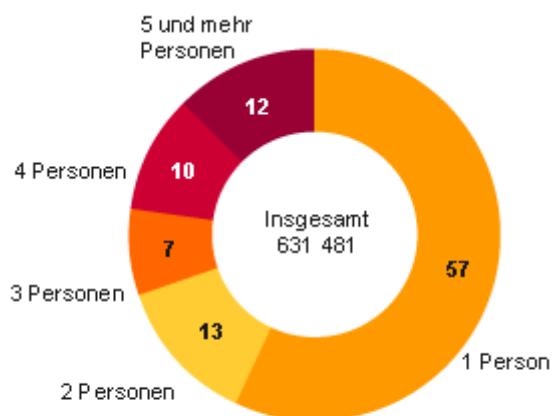
En 2005, en vertu de la réforme « Hartz IV », le nombre des bénéficiaires de l'allocation a été restreint : les personnes dépendantes de l'assistance sociale ne reçoivent plus le *Wohngeld* car leur allocation logement est intégrée dans l'assistance chômage. Il s'agit du régime KdU (*Kosten der Unterkunft und Heizung*, KdU) qui permet dans le cadre de la garantie du revenu minimum de subsistance destinée aux allocataires de prestations sociales, le remboursement des frais de loyer et de chauffage.

Le *Wohngeld* est donc restreint désormais aux travailleurs pauvres et aux chômeurs de courte durée.

À la fin de 2016, environ 631 000 ménages recevaient une allocation de logement en Allemagne. Tel que rapporté par l'Office fédéral de la statistique (Destatis), cela représentait 1,5% de tous les ménages.

En 2016, le Bund et les Länder ont dépensé au total 1,1 Md d'euros en allocations de logement, ce qui représente une augmentation de 68% par rapport à 2015⁹.

Graph 2 : Bénéficiaires de *Wohngeld* en fonction taille du ménage (Destatis):



© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2017

⁹<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Wohngeld/Wohngeld.html;jsessionid=077048629BFC3DDE517ECF0948EA17B2.InternetLive2>

Le montant de l'allocation logement dépend du nombre de personnes dans le ménage, du revenu éligible ainsi que du loyer éligible. L'allocation logement ne couvre les charges de logement que partiellement.¹⁰

La demande doit être soumise à l'autorité de logement compétente de la municipalité, Ville, Amts ou administration de district¹¹.

Les étudiants allemands en Allemagne peuvent faire une demande de *Wohngeld*.

L'allocation de logement n'a cependant pas vocation à garantir la subsistance ou à financer les études. De ce fait, si l'étudiant ne dispose d'aucun revenu ou d'un trop faible niveau de revenu, il doit indiquer quels sont ses moyens de subsistance et en fournir un justificatif.

Un étudiant peut donc déposer une demande d'allocation de logement, à condition :

- d'être dûment inscrit comme étudiant
- de s'acquitter des frais de logement
- d'avoir ses centres d'intérêts en Allemagne
- de justifier des revenus lui permettant de subvenir à ses besoins courants (par exemple activité annexe, pension alimentaire, allocations familiales, économies)
- de ne pas avoir droit à une bourse d'études BAföG (Bundesausbildungsförderungsgesetz) ou
- de percevoir la bourse exclusivement sous forme de prêt
- ou
- de vivre dans un foyer composé de plusieurs personnes, parmi lesquelles l'une au moins – par exemple un jeune enfant – n'a en principe pas droit à une bourse d'études.

L'allocation de logement est accordée pour un seul et même logement. Le critère déterminant est le lieu où se trouvent les centres d'intérêts de l'étudiant. L'attestation de résidence¹² est un élément de preuve. Si l'étudiant continue d'habiter chez ses parents, il ne peut être pris en considération uniquement comme membre du foyer dans le cadre d'une demande déposée par ses parents. Dans ce cas, il n'est pas possible de demander l'allocation de logement pour un logement propre.

Les étudiants allemands qui vont étudier à l'étranger n'ont pas droit au *Wohngeld* dans la mesure où l'allocation logement n'est versée aux personnes vivant et ayant le centre de ses intérêts en Allemagne.

Les étudiants venant de l'UE ont droit au *Wohngeld*, dans la mesure où ils vivent et ont leurs centres d'intérêt en Allemagne ; ceux hors-UE doivent remplir des conditions supplémentaires.

¹⁰ Indications de Monsieur [Adrian Schewetzky, Referat SW II 4, Wohngeld, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit](#)

¹¹ *Wohngeld 2016/2017 Ratschläge und Hinweise*, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), 2016

¹² En effet, en Allemagne, les services municipaux tiennent un registre recensant la population habitant sur le périmètre de la commune

4) ROYAUME-UNI

Le budget des allocations logement représentait 1,41% du PIB en 2015 au Royaume-Uni.

Le Royaume-Uni offre une aide au logement sous condition de ressources depuis les années 1930 et cette aide a progressivement pris une importance centrale dans la politique du logement depuis les années 1970. Cette allocation est devenue une composante majeure des dépenses de protection sociale dans les années récentes¹³.

Cette aide prend la forme d'une allocation logement (*Housing Benefit*) qui fournit une aide aux locataires à bas revenus.

Le dispositif est géré par les autorités locales sous la responsabilité du département en charge de la sécurité sociale, le *Department for Work and Pension*. Les règles du dispositif sont nationales de façon à assurer une égalité sur le territoire.

Le calcul de l'aide au logement se fonde sur la détermination d'un « loyer éligible (Eligible rent) qui se réfère au loyer « raisonnable » dans l'aire géographique concernée. Ce loyer peut inclure les charges. Dans le parc privé, le loyer éligible est calculé depuis avril 2008 en fonction d'un système dénommé « Local Housing Allowance » (LHA) qui dépend de l'aire géographique, de la taille du ménage, du revenu du ménage. Le montant mensuel de la LHA peut aller jusqu'à 268 livres par semaine pour un logement d'une seule pièce ; de 311 livres pour un logement, de 2 pièces ; 365 pour un logement de 3 pièces et 429 pour un logement de 4 pièces.

Depuis 2011, un double plafonnement est applicable : le loyer maximal pris en compte est le loyer du 3e décile de la zone. Un plafond national est également défini en fonction du nombre de pièces ; celui-ci est un nombre théorique déterminé en fonction du nombre de membres du foyer (par exemple un ménage de 2 adultes et 1 enfant a droit à 2 pièces). Le loyer pris en charge est réduit en cas de pièce en surnombre (*bedroom tax*). La réduction est de 14% du loyer éligible pour une pièce en surnombre et de 25% pour 2 pièces en surnombre ou plus.

L'aire géographique utilisée pour déterminer le taux de LHA est la BRMA (*broad rental market area*). Il s'agit du bassin de vie au sein duquel une personne peut accéder à l'ensemble des installations et services santé, éducation, loisirs, services bancaires, services à la personne, commerces qui lui sont nécessaires. La BRMA est déterminée en tenant compte de la distance de déplacement à ces installations et services par transports publics et privés. Les limites de la BRMA ne sont donc pas nécessairement celles d'une autorité locale.

L'allocation versée est fonction des ressources du ménage. Le maximum d'allocation est versé pour les personnes percevant des minima sociaux, l'allocation chômage ou le Pension Credit. Pour les autres personnes, le montant est réduit de 65 % pour chaque livre de revenu au-

¹³ Peter A. Kemp ed., *Housing allowances in comparative perspective*, 2007

dessus du montant considéré comme un minimum vital. Ce montant applicable dépend lui-même de la situation familiale et de l'existence d'un handicap.

Une nouvelle étape de réforme est intervenue en 2013 avec la mise en place progressive de l'*Universal Credit* et avec le plafonnement du cumul des allocations (*Benefit Cap*) qu'un même ménage peut percevoir.

Outre le *Housing Benefit*, l'*Universal Credit* inclut les allocations suivantes:

-*Income Support* qui est versé aux personnes dans incapacité de travailler du fait d'une personne dépendante et par exemple d'une jeune enfant à charge

-*Income based JSA* versé aux personnes au chômage en capacité de travailler

-*Income related ESA* versée aux personnes au chômage et dans l'incapacité de travailler

-*Working Tax Credit* versé aux travailleurs pauvres

-*Child Tax Credit* pour les personnes à bas revenus, qui exercent une activité ou non sur le moyen terme et qui ont des enfants

Le *Universal Credit* est déployé progressivement sur le territoire. En août 2017, 590 000 personnes percevaient le *Universal Credit*, pour une cible de 7 millions en 2022.

Les étudiants à temps plein n'ont pas droit à l'allocation logement, sauf s'ils ont des enfants à charge ou sont handicapés. Les étudiants à temps partiel ont droit à l'allocation logement. De même, dans les territoires où le *Universal Credit* est entré en vigueur, les étudiants à temps plein n'y ont pas accès. Les étudiants ont par ailleurs accès à des dispositifs spécifiques de prêts et d'allocations (*Student loans* et *Student income*).

En effet, au Royaume-Uni, le système de soutien financier aux étudiants (*Student Finance*) porte à la fois sur le financement des droits de scolarité (qui peuvent être importants) (*Tuition Fee Loan*) et sur la subsistance (*Maintenance Loan* qui est une aide à faire face au coût de la vie).

Tout étudiant peut souscrire un prêt couvrant ses droits de scolarité (l'aide est alors versée directement à l'université et l'étudiant devra rembourser le prêt) et ses besoins de subsistance. L'aide relative aux frais de scolarité est universelle alors que l'aide de subsistance est sous conditions de ressources. Ces deux aides sont versées par la *Student Loan Company*. A l'issue des études, les mensualités de remboursement du prêt sont calculées en fonction des revenus. *HM Revenue and Customs* (HMRC) recouvre ensuite les montants auprès des employeurs à travers le système fiscal¹⁴.

¹⁴ http://media.slc.co.uk/sfe/1819/ft/sfe_terms_and_conditions_guide_1819_o.pdf

Les montants versés au titre de l'aide de subsistance varient en fonction de ce que l'étudiant vit chez ses parents, hors de chez ses parents et à Londres ou ailleurs, et enfin à l'étranger. Les montants varient selon que l'étudiant étudie à plein ou à mi-temps¹⁵.

¹⁵ <https://www.gov.uk/student-finance>

5) PAYS BAS

Le budget des allocations logement représente 0,47% du PIB en 2015 aux Pays-Bas.

Une allocation logement (*Huurtoeslag*) est fournie aux locataires à bas revenus par le gouvernement néerlandais. La demande est à faire auprès de l'administration fiscale néerlandaise, le « *Belastingdienst* », qui versera l'allocation.

Pour avoir droit à l'allocation, le locataire doit vivre dans un logement indépendant (avec sa propre porte d'entrée et ses toilettes et cuisine privés). Le loyer pour être éligible doit être inférieur à un loyer maximum.

Le locataire doit avoir plus de 18 ans, être en possession d'un permis de résidence, de la nationalité néerlandaise ou EU, qui donnent droit automatiquement à un permis de résidence.

L'allocation logement est versée aux étudiants et aux étudiants étrangers s'ils sont résidents pour un an ou plus.

Les loyers doivent être dans la limite d'un plancher et d'un plafond. L'étudiant doit avoir plus de 18 ans et doit être en location indépendante. Le montant de l'allocation dépend de son âge (18-23 ou 24-27) et de s'il vit seul ou non. Pour une personne qui vit seule, l'allocation logement est de 221,60 euros mensuels¹⁶.

¹⁶ <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/results/>