

# **FACILITER L'ACCES AU LOGEMENT EN SECURISANT BAILLEURS ET LOCATAIRES**

## **Place d'un système assurantiel**

**Rapport établi à la demande de  
Madame Christine Lagarde  
Ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi  
et de  
Madame Christine Boutin  
Ministre du Logement et de la Ville**

Mars 2008

---

par

Madame Sabine Baïetto-Beysson, Inspectrice Générale de l'Equipeement, Directrice Générale de l'Anah

Monsieur Bernard Béguin, Directeur de l'Equité, groupe Generali

Rapport établi avec le concours de Madame Claire Cheremetinski et Pierre Le Moine, DGTPE, de M. Damien Van Laer, DGUHC et de Mme Patricia Teulet, Anah

## Sommaire

|  |           |
|--|-----------|
| <b>SYNTHÈSE .....</b>  | <b>6</b>  |
| LES CONSTATS .....   | 6         |
| LES PROPOSITIONS.....  | 7         |
| UNE MISE EN ŒUVRE CONCERTÉE.....   | 8         |
| <b>CHAPITRE I - CONTEXTE GENERAL .....</b>   | <b>9</b>  |
| I-1 La structure du parc de logements .....  | 10        |
| I-2 Le statut d'occupation – Comparaison internationale .....                        | 10        |
| I-3 La vacance .....   | 11        |
| I-5 La rotation du parc locatif privé.....   | 13        |
| I-6 Profil des bailleurs personnes physiques.....                                    | 14        |
| CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE .....   | 14        |
| <b>CHAPITRE II - LES IMPAYÉS DE LOYER.....</b>                                       | <b>15</b> |
| II-1 Les impayés selon les enquêtes logement de l'INSEE .....                        | 15        |
| II-2 Les impayés des bailleurs personnes morales .....                               | 15        |
| CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE .....   | 17        |
| <b>CHAPITRE III - LA QUESTION DES EXPULSIONS.....</b>                                | <b>19</b> |
| III-1 Les dispositifs d'accompagnement social en amont de la procédure .....         | 19        |
| III-2 Impayés et expulsions locatives .....  | 23        |
| III-3 Extraits étude décembre 2006 du CREDOC pour DGUHC /ANPEEC.....                 | 25        |
| CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE .....  | 28        |
| <b>CHAPITRE IV – LE DEVELOPPEMENT DES SURETES EXIGEES PAR LES PROPRIETAIRES.....</b> | <b>29</b> |
| IV-1 Evolution générale.....   | 29        |
| IV-2 Les dégradations et le dépôt de garantie.....                                   | 29        |
| IV-3 Caution et assurance dans le parc locatif privé .....                           | 30        |
| IV-4 Critères d'accès au parc HLM et garantie impayés .....                          | 31        |
| CONCLUSION DE LA QUATRIEME PARTIE .....  | 34        |
| <b>CHAPITRE V - DU LOCAPASS A LA GRL.....</b>  | <b>35</b> |
| V-1 Le LOCAPASS .....  | 35        |
| V-2 La GRL (Garantie des risques locatifs).....                                      | 36        |
| V-3 APAGL.....   | 40        |
| V-4 Diffusion du dispositif GRL/APAGL.....   | 41        |
| La position des assureurs .....  | 41        |
| Les associations d'insertion .....   | 41        |

|   |           |
|---|-----------|
| GRL et intermédiation locative .....  | 42        |
| Un cadre juridique à préciser .....   | 42        |
| CONCLUSION DE LA CINQUIEME PARTIE.....  | 43        |
| <b>CHAPITRE VI - LES ATTENTES A L'EGARD D'UN REGIME D'ASSURANCE.....</b>  | <b>45</b> |
| Les difficultés liées à la suppression de la caution personne physique.....   | 48        |
| Les difficultés de l'obligation d'assurance .....   | 49        |
| CONCLUSION DE LA SIXIÈME PARTIE .....   | 49        |
| <b>CHAPITRE VII - LES PROPOSITIONS ET SIMULATIONS .....</b>   | <b>51</b> |
| VII-1 L'assurance souscrite par le locataire .....  | 51        |
| VII-2 La création d'un fonds abondé des dépôts de garanties et d'une contribution additionnelle des bailleurs ..... | 51        |
| VII-3 Scénarios proposés :.....   | 52        |
| VII-4 Scénario B : la mise en place d'un dispositif alternatif et unique d'assurance loyer impayés.....             | 58        |
| CONCLUSION DE LA SEPTIÈME PARTIE : .....  | 60        |

## **RESUME DES MESURES PRECONISEES :**

### **MESURES LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES : (cf. annexe 13)**

- pour les bailleurs HLM et institutionnels : suppression de la caution personne physique et amélioration de la caution à vocation sociale, Locapass et FSL
- pour tous les bailleurs : interdiction du cumul caution/assurance
- pour les bailleurs privés individuels : favoriser, sans l'imposer, la souscription d'assurances impayés et dégradations dans un cadre juridique consolidé, au regard du code des assurances comme des règles communautaires (notification préalable). Les textes devraient définir explicitement la répartition des rôles entre des assureurs exerçant pleinement leur métier d'une part et une fonction de réassurance (GURL) d'autre part
- réduction des délais accordés par le juge pour apurer la dette de loyer
- gouvernance équilibrée du fonds GURL, doté de la personnalité morale

### **MESURES D'ACCOMPAGNEMENT**

- amélioration de la connaissance statistique des phénomènes d'impayés et d'expulsions
- organisation sous l'égide de l'Etat d'une table ronde réunissant assureurs, UESL, professionnels
- lancement d'une campagne d'information sur l'assurance impayés de loyer
- politique coordonnée d'expulsion effective des locataires, d'indemnisation des bailleurs personnes privées et de relogement

# SYNTHESE

## LES CONSTATS

L'évolution divergente des revenus et du coût du logement a fragilisé certaines catégories de locataires. Dans les zones les plus tendues, ce phénomène général exacerbe la compétition pour l'accès au logement, notamment au parc locatif privé qui constitue la réponse privilégiée à la demande des nouveaux venus sur le marché. Une inflexion de cette tendance semble toutefois amorcée dans certaines régions.

La connaissance statistique des impayés de loyer et charges, et détériorations locatives non couvertes par le dépôt de garantie est relativement limitée : la fourchette de fréquence est de l'ordre de 3 à 4% pour des impayés d'au moins deux mois, avec un impact financier de 1.5 à 2% des loyers mais le comportement des locataires varie fortement en fonction, non seulement de leur situation économique et de leur taux d'effort, mais aussi du statut du bailleur et de la qualité de leur gestion de proximité.

Les bailleurs privés individuels détiennent 90 % du parc locatif privé, et comptent de l'ordre de 2,2 millions de personnes : 60 % n'a qu'un seul bien, le quart est tributaire des ressources locatives pour son revenu et leur profil moyen est assez proche de celui de l'ensemble des Français, même s'ils sont plus âgés et un peu plus aisés ; la moitié n'est pas bailleur par décision économique mais suite à un héritage ou de manière transitoire.

Les propriétaires n'ont pas confiance dans les procédures qui devraient leur permettre de récupérer leur bien en cas de non respect par le locataire de ses obligations. Ces procédures sont lourdes et lentes et d'un résultat incertain ; l'indemnisation de l'Etat est difficile à obtenir (16 mois au minimum, 31 mois en moyenne s'écoulent avant indemnisation par l'Etat en cas de refus de concours de la force publique). Ils ont le sentiment que la collectivité leur transfère la charge de la solidarité en pratiquant une forme de réquisition sans indemnité.

L'effet conjugué de la décentralisation des FSL, et de l'entrée en vigueur de la loi DALO, rendent nécessaire une clarification des responsabilités. Il serait illusoire d'entretenir l'idée qu'un maintien dans les lieux sans financement de l'Etat constitue la solution, et les exemples étrangers montrent la nécessité d'articuler de manière active expulsion, relogement et indemnisation.

La demande de sécurité des bailleurs a fortement progressé au cours des dernières années :

- Les bailleurs individuels ont de plus en plus recours à la caution personne physique, surtout en zone tendue (dans seulement 1/3 des cas en zone rurale contre 2/3 en agglomération parisienne), même si cette garantie est juridiquement fragile et joue un rôle avant tout psychologique. Elle est très mal vécue par des candidats qui, malgré des revenus suffisants, se voient demander la garantie de leurs ascendants. L'assurance privée (Garantie loyers impayés-GLI) jouit d'une image positive, mais reste trop peu diffusée (de 15 à 20% de l'ensemble des baux).
- En secteur privé, le 1% logement a d'abord mis en place le régime Locapass qui comprenait, en complément du financement du dépôt de garantie, un mécanisme de caution destiné aux ménages fragiles. Fin 2006, l'UESL a opté pour un remplacement par un régime assurantiel (la GRL) analogue à la GLI et destiné à l'origine aux seuls ménages exclus de l'assurance privée.

Ce mécanisme repose sur un partenariat Etat – 1 % logement – assureurs. Ces derniers perçoivent une part forfaitaire de la prime et ne supportent théoriquement aucun risque, grâce à la garantie de l'Etat et de l'UESL. Toutefois, ils ont en règle générale refusé de s'engager dans le système au vu des incertitudes qu'il comporte ; en particulier, le cadre juridique n'est pas stabilisé, et le respect des règles de droit communautaire ainsi que de celles relatives à l'intermédiation d'assurance, n'est pas garanti.

Les professionnels sont également inquiets du mode de gestion des sinistres qui leur échappe complètement et comporte des risques d'emballement financier : en effet, l'APAGL, placée sous le contrôle exclusif des partenaires sociaux, intervient de manière systématique et décide souverainement du mode de recouvrement, amiable ou contentieux. Enfin, la coordination avec les dispositifs de droit commun n'est pas assurée.

## LES PROPOSITIONS

Elles s'efforcent d'allier volontarisme et pragmatisme.

- Volontarisme pour aller vers une gestion plus moderne et professionnelle

Les exigences habituelles de solvabilité et de stabilité des revenus s'avèrent décalés par rapport à l'évolution des modes de vie, et excluent une fraction croissante des nouveaux venus sur le marché du logement locatif privé : celui-ci est pourtant souvent la seule solution à leurs besoins. La diffusion d'un régime d'assurance pour mutualiser le risque des bailleurs isolés apparaît donc particulièrement pertinente, d'autant que la caution personne physique est loin d'apporter une réponse adaptée. Elle est très peu développée à l'étranger, et présente une sécurité médiocre. Une volonté politique forte sera également nécessaire pour que les dispositifs d'aide à l'accompagnement social et au relogement, aujourd'hui éclatés, soient bien coordonnés et dotés des moyens nécessaires. Il en va de la crédibilité de la mise en oeuvre du DALO, comme du respect de l'autorité de la chose jugée.

- Pragmatisme pour respecter l'équilibre des relations bailleurs – locataires

Cet équilibre est délicat, ce qui plaide pour des mesures progressives et différenciées selon les catégories d'acteurs.

Une assurance obligatoire généralisée à tous les bailleurs, outre ses difficultés pratiques de mise en oeuvre, pourrait être vécue comme inutilement coûteuse pour les petits bailleurs isolés, et le risque de déresponsabilisation des locataires lié au mode de gestion des sinistres est à mesurer avec précaution : le système le plus proche du terrain sera toujours le plus efficace.

- En secteur HLM et chez les institutionnels, la suppression de la caution d'une personne physique sans obligation d'assurance paraît la solution la mieux adaptée : les bailleurs disposent d'un parc suffisant pour organiser une mutualisation du risque et sont les mieux à même de gérer le recouvrement. Seule une caution à vocation sociale du type Locapass amélioré ou FSL aurait vocation à perdurer.

- Pour les bailleurs privés individuels, la mission préconise de privilégier l'initiative privée

combinant GLI et GRL en favorisant une diffusion forte de l'assurance par les professionnels. Il est proposé d'interdire le cumul assurance/caution. Cette mesure simple à mettre en œuvre favorisera l'assurance, juridiquement plus sûre, et qui jouit d'une bonne image auprès des bailleurs. Cette diffusion sera d'autant plus facile que les ambiguïtés juridiques de la GRL auront été levées, et que sa vocation sociale aura été clairement affirmée et ses coûts maîtrisés. Les assureurs devraient, sur la base de la rémunération dont ils peuvent bénéficier dans le régime GRL, assumer des tâches et des responsabilités plus larges, en conformité avec leur métier .

Les étudiants, de leur côté, mériteraient un régime particulier.

- Dans l'hypothèse d'un dispositif non obligatoire, on peut estimer que d'ici à 2012, le taux de pénétration de l'assurance pourrait être proche de 40 % (compte tenu du rythme de renouvellement des baux). Sur la base d'une cotisation d'assurance de 2.5% des loyers, le fonds GURL -bénéficiant d'une garantie du 1% logement et de l'Etat- qui prendrait à sa charge la sur-sinistralité sur les populations les plus fragiles, présenterait à cet horizon un besoin de financement public annuel compris entre 50 M€ et 100 M€ par an en fonction des hypothèses sur la fréquence des sinistres. Ces chiffres seraient à multiplier par 2,5 en cas de généralisation à 100 % et pourraient être atténuées soit par un relèvement de la fiscalité, soit par une mutualisation au sein du portefeuille de chaque assureur.

#### **UNE MISE EN ŒUVRE CONCERTÉE**

Elle est indispensable pour assurer une bonne communication et une bonne diffusion du produit d'assurance ainsi redéfini. Une table ronde Etat – 1% - assureurs – professionnels de l'immobilier devrait être organisée pour préciser les modalités d'application du dispositif. Une analyse juridique complémentaire est indispensable pour vérifier que les aides versées sont nécessaires et proportionnelles au but poursuivi, dans la perspective d'une notification à la commission européenne.

L'accompagnement social ne devrait pas contribuer à différer un recouvrement qui doit rester aussi précoce que possible, mais le locataire devrait, dès la déclaration de sinistre, bénéficier d'une information sur les différents dispositifs. L'articulation avec les modalités d'accompagnement de droit commun et leur financement-auquel le 1% logement pourrait le cas échéant contribuer- constituent un enjeu majeur.

Enfin, il apparaît indispensable qu'une gouvernance du fonds GURL, doté de la personnalité morale, soit instaurée en proportion des enjeux financiers de chacune des parties : cette instance de pilotage serait le lieu de confrontation des connaissances, et des pratiques. Elle permettrait d'évaluer l'efficacité sociale et les conséquences financières de la montée en régime du système, d'en ajuster les paramètres afin d'en maîtriser le coût et de fixer les critères de répartition ; cette période de transition est indispensable pour aboutir sans traumatisme à la disparition complète de la caution.



Bernard Béguin



Sabine Baietto-Beysson

## CHAPITRE I - CONTEXTE GENERAL

L'équilibre des rapports locatifs, tout comme la prise en charge des phénomènes d'exclusion (qu'il s'agisse d'accès au logement ou de la prévention des expulsions) dépendent étroitement du contexte général du marché du logement aussi bien national que local. Or, celui-ci est fortement déstabilisé en France comme dans la plupart des pays européens (cf. infra) sous l'effet de deux types de facteurs :

- une demande soutenue par des phénomènes socio-démographiques : augmentation du nombre de ménages, réduction de leur taille, amélioration des surfaces et du confort.
- une offre limitée par les capacités de production du BTP et, dans certaines régions, des politiques d'urbanisme restrictives.

Le niveau historiquement bas des taux d'intérêt en solvabilisant la demande a alimenté la hausse des prix et des phénomènes de spécialisation spatiale ont aggravé les effets d'exclusion des nouveaux venus sur le marché du logement dans les secteurs les plus convoités (Ile de France, Littoral, et Rhône-Alpes avec une différenciation croissante de l'espace).

C'est ainsi que de 1997 à 2007, les prix ont augmenté de 146%, les loyers de 25% (environ 2.3% contre 1.5% pour l'indice des prix en moyenne annuelle) et le revenu disponible brut des ménages de 50%. Il convient de souligner que cette évolution des loyers est globale, elle est minorée par la partie relevant du parc public, soumis à un encadrement réglementaire, et pour les logements privés, par le niveau des loyers des logements déjà loués et soumis à l'indexation : les loyers de nouvelles locations ont connu une hausse plus rapide, de l'ordre de 6% en moyenne sur la décennie selon les différents observatoires de loyer<sup>1</sup>.

Il découle de cette évolution divergente des revenus et des loyers, une pression accrue sur le budget des nouveaux ménages -pour lesquels le parc locatif privé constitue un lieu d'accueil privilégié- en particulier les plus modestes : en effet, si l'élévation des taux d'effort correspond à des tendances lourdes à long terme, cette croissance est répartie de manière très inégale ; c'est ainsi qu'en 1979, la part du budget consacré au logement était uniforme selon les revenus pour un montant de l'ordre de 12%. Ce résultat est resté stable pour les ménages les plus aisés, mais il atteint en 2006 25% pour le premier quintile de revenu. (Enquête INSEE budget de famille 2006).

Un nombre croissant de ménages se trouve ainsi marginalisé. Deux indicateurs en témoignent :

- la part des allocataires des CAF dont le taux d'effort après aide personnelle est supérieur à 40% ; environ 20% sont dans ce cas : 318 000 ménages dans le parc privé en 2006, contre 190 000 en 2002 et seulement 15 000 dans le parc social (2%) ;
- la montée des procédures d'expulsion, malgré les dispositifs issus de la loi de 1998.

---

<sup>1</sup> Cette évolution a tendance à se retourner sur certains territoires limités en raison d'une production abondante de logements neufs destinés aux investisseurs, notamment via la vente par réseaux.

- Entre 1998 et 2006, selon les sources notariales « Perval » et « Paris Notaires Services », les prix de vente des appartements anciens ont été multipliés par 2 en France en euros constants (+100%) et celui des maisons anciennes par 1,7 (+85%). Sur la même période, selon les sources INSEE et CLAMEUR, les loyers de marché ont augmenté de 25 %. Une étude récente de l'INSEE montrait que, dans le même temps, le revenu moyen des salariés à temps complet des secteurs privé et semi-privé avait progressé de 7% environ et celui de l'ensemble des salaires était globalement resté stable compte tenu du développement de l'emploi à temps partiel - (Source Atlas de l'habitat privé 2008).

## I-1 La structure du parc de logements

Sur un parc global estimé à un peu plus de 31 millions de logements, environ 10% sont utilisés comme résidence secondaire, 26,5 millions sont des résidences principales et 1,9 millions sont vacants.

La structure globale du parc de résidences principales en longue période est caractérisée par :

- la croissance continue des propriétaires sans charge de remboursement
- la réduction des statuts « autres » : logés gratuits, hébergés etc...
- la stabilité des locataires, avec un déplacement entre parc privé et parc public en longue période.

Cette situation aggrave la coupure entre, d'un côté, les ménages déjà logés -propriétaires non accédants, locataires HLM en particulier- et de l'autre côté, les nouveaux venus jeunes, mobiles, pour qui le parc privé locatif, à défaut de la première accession à la propriété est la seule réponse à leur demande. Cette catégorie de ménages subit de plein fouet la hausse des prix et des loyers du secteur privé.

|                                     | 1986 | 1996 | 2006 |
|-------------------------------------|------|------|------|
| Propriétaires en %                  | 53   | 55   | 56,5 |
| - dont sans charge de remboursement | 28   | 32   | 36   |
| - dont accédants                    | 25   | 23   | 20,5 |
| Locataires en %                     | 40   | 40   | 39,5 |
| - dont HLM                          | 15   | 18   | 17,5 |
| - dont privé                        | 25   | 22   | 22   |
| Autres en %                         | 7    | 5    | 4    |

## I-2 Le statut d'occupation – Comparaison internationale

|             | Années | Propriété occupante |      | Location privée |      | Location sociale |      | Autres statuts |     | Total    |     |
|-------------|--------|---------------------|------|-----------------|------|------------------|------|----------------|-----|----------|-----|
|             |        | Effectifs           | %    | Effectif        | %    | Effectif         | %    | Effectif       | %   | Effectif | %   |
|             |        |                     |      |                 |      |                  |      |                |     |          |     |
| Allemagne   | 2004   | 16 400              | 42   | 19 950          | 51   | 2 750            | 7,0  | -              | -   | 39 100   | 100 |
| Espagne     | 2001   | 11 654              | 82,2 | 1 418           | 10   | 199              | 1,4  | 908            | 6,4 | 14 184   | 100 |
| France      | 2002   | 13 724              | 56   | 5 472           | 22,3 | 4 231            | 17,3 | 1 099          | 4,5 | 24 525   | 100 |
| Italie      | 2001   | 15 454              | 71,4 | 3 463           | 16,0 | 865              | 4    | 1 872          | 8,6 | 21 653   | 100 |
| Pays-Bas    | 2002   | 3 637               | 54   | 725             | 10,8 | 2 349            | 35   | -              | -   | 6 711    | 100 |
| Royaume-Uni | 2004   | 18 306              | 70,5 | 2 663           | 10,3 | 4 664            | 18   | -              | -   | 25 953   | 100 |

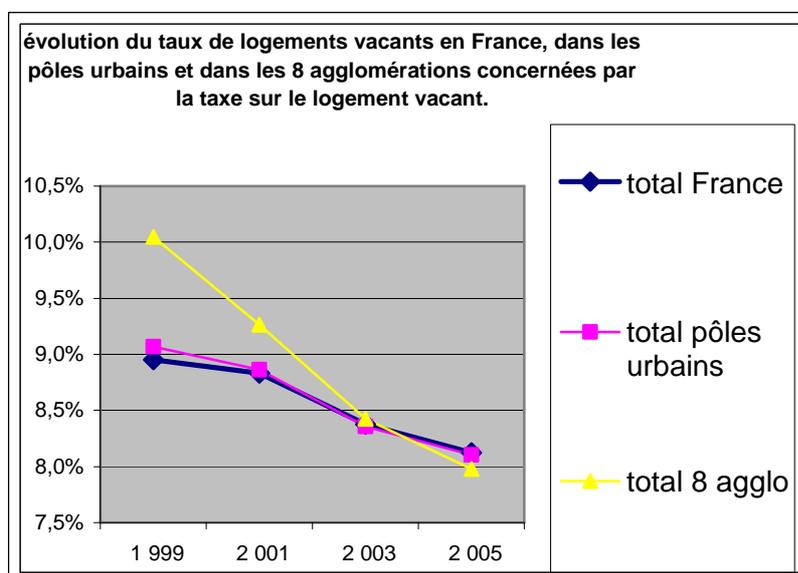
La France occupe en Europe une position médiane par son taux de propriétaires occupants et la location privée y est relativement développée. L'Allemagne se distingue par un parc locatif privé très développé à l'aide d'avantages fiscaux, et soumis à un encadrement fort des loyers. Le patrimoine moyen d'un bailleur individuel y est sensiblement plus élevé qu'en France.

En longue période la part du parc locatif privé en France est remarquablement stable. Elle était de l'ordre de 25% au début des années 1980 et s'est stabilisée autour de 22%, le désengagement des institutionnels ayant été à peu près compensé par l'investissement des particuliers, soutenu par des avantages fiscaux.

L'annexe n°4 donne des éléments de comparaison internationale à partir d'une enquête auprès des missions économiques à l'étranger.

### I-3 La vacance

Le taux de logements vacants est de l'ordre de 6 à 8% selon les sources avec une contraction de près de 10% de ce taux en 5 ans ; selon l'enquête logement INSEE 2006, le taux brut de logement vacants (5,9%) est le plus faible depuis 40 ans.



Le nombre de logements vacants réellement disponibles est cependant beaucoup plus réduit. En effet, sur les 1,8 millions de logements comptabilisés comme vacants, environ les 3/4 sont vacants pour des raisons techniques : laps de temps nécessaire pour trouver un locataire ou un acquéreur, travaux, blocages juridiques (indivision, autorisations administratives) ou sont « hors marché » (obsolescence technique ou localisation défavorable). Au total, on peut estimer le potentiel de logements susceptibles de revenir sur le marché à 410 000 sous réserve notamment d'une aide à ces propriétaires (aides de l'Anah et/ou des collectivités locales), dont 180 000 dans les pôles urbains.

Si l'on se limite aux zones très tendues, le potentiel serait de 45 000 à 130 000 logements (situés dans une commune classée A, B1 ou B2 selon le zonage « de Robien »).

Il faut relever que les méthodes statistiques sont trop hétérogènes pour permettre des comparaisons internationales.

#### I-4 Le parc locatif privé

Pour les résidences principales, le parc locatif privé accueille environ 22% du total des ménages, en particulier les ménages plutôt jeunes et mobiles. Ce rôle est rempli pour l'essentiel (92%) par des personnes physiques (3% étaient détenus par des membres de la famille et 5% par des personnes morales). Par ailleurs, le parc locatif privé conventionné représentait, selon l'enquête DDE de mars 2007, approximativement 200 000 logements dont la moitié environ sont détenus par des personnes morales, filiales de CIL et du groupe CDC notamment.

Au total, le parc privé/public se répartissent ainsi sur meublés et loi de 1948 (source INSEE 2002) :

|                       | Effectif (milliers) | %     |
|-----------------------|---------------------|-------|
| HLM                   | 33                  | 0,6   |
| Autre personne morale | 289                 | 5,3   |
| Administration        | 55                  | 1,1   |
| Association           | 33                  | 0,6   |
| Famille               | 178                 | 3,3   |
| Autre particulier     | 4 884               | 89,3  |
| Total                 | 5 472               | 100,0 |

En 2006, le nombre total de logements locatifs privés (y compris en loi de 1948 et meublés) est estimé à 5 835 000 logements, de l'ordre de 200 000 à 300 000 occupés par des étudiants. Le parc locatif détenu par des propriétaires individuels et non occupé par des étudiants est donc de l'ordre de 5 000 000 de logements.

## I-5 La rotation du parc locatif privé

61% des étudiants ont moins d'un an de présence contre 25% des autres locataires. Environ 58% des contrats de location ont moins de quatre ans : la moitié du parc change ainsi d'occupant en moins de quatre ans en moyenne.

Le parc locatif privé est essentiel à la mobilité et à la constitution des ménages

|                         | Ménages « mobiles » ou nouveaux, 1999 – 2005 * | Ensemble des ménages |
|-------------------------|--|----------------------|
| Propriétaires occupants | 42,8%  | 57,1%                |
| Parc locatif privé      | 36,1%  | 24,3%                |
| Parc locatif HLM et SEM | 17,3%  | 15,1%                |
| Autres statuts          | 3,1%   | 3,5%                 |
|                         | 100,0%   | 100,0%               |

(\*) Ménages « mobiles » : ménages déjà constitués en situation de mobilité résidentielle. Ménages « nouveaux » nouvellement constitués (décohabitation du foyer familial, installation en couple, reconstitution familiale après une rupture, etc.)

Source : FOLICOM 2005, MEDAD d'après DGI/Anah

## ENL 2006 - Nb emménagés dans le parc privé

|                   |            |     |
|-------------------|------------|-----|
|                   |            |     |
| Emménagé < 1 an   | Etudiant   | 61% |
|                   | Autres CSP | 25% |
| Emménagé 1-4 ans  | Etudiant   | 37% |
|                   | Autres CSP | 33% |
| Emménagé 4-8 ans  | Etudiant   | 1%  |
|                   | Autres CSP | 17% |
| Emménagé 8-12 ans | Etudiant   | 1%  |
|                   | Autres CSP | 10% |
| Emménagé > 12 ans | Etudiant   | 0%  |
|                   | Autres CSP | 16% |

## **I-6 Profil des bailleurs personnes physiques**

Ils sont plus âgés que la moyenne (40% de retraités contre 30% pour l'ensemble de la population). Toutes les CSP sont représentées avec une surreprésentation des chefs d'entreprises. Le patrimoine moyen est de 2,3 logements, 60% des propriétaires n'ayant qu'un bien, 19 % deux biens. Le revenu médian est de 2 400 € contre 1 700 € pour la moyenne des ménages, et la part tirée du revenu locatif est de l'ordre du quart de l'ensemble des revenus. ¼ des bailleurs sont ainsi fortement dépendants de ce revenu locatif. La moitié rembourse un emprunt.

1/3 des biens sont situés en agglomération de moins de 50 000 habitants et 16% à Paris et unité urbaine de Paris.

Un peu plus de la moitié seulement des bailleurs a décidé de réaliser un investissement, les autres le sont devenus de manière imprévue: ¼ du total à la suite d'héritage, le reste l'ont acquis en vue de l'occupation personnelle ou familiale.

Les particuliers bailleurs privés donnent dans environ 1/3 des cas leur bien en gestion (NB Selon l'enquête Credoc, le fait d'avoir bénéficié d'un régime fiscal privilégié n'avait pas une incidence particulière sur la modalité de gestion, directe ou via un mandataire de bien, ce dernier étant dans ¾ des cas un agent immobilier).

Le parc privé accueille préférentiellement les ménages jeunes, mobiles. Le nombre de locataires à très faibles revenus (30% des plafonds PLUS) est équivalent à celui du parc social, leur taux d'effort étant plus élevé et les conditions de confort inférieures à celles de ce dernier pour les ménages les plus modestes.

### **CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE**

L'augmentation de la part du logement dans les revenus est une tendance de long terme liée pour partie à l'évolution du confort et des surfaces . Sur la période récente, ce phénomène s'est accentué et conduit à un alourdissement des taux d'effort des ménages nouveaux venus sur le marché du logement : les jeunes, les ménages mobiles, pour qui le parc locatif joue un rôle essentiel, sont ainsi les premières victimes d'une insuffisance de l'offre dans les zones en croissance économique ou démographique. Ce phénomène exacerbe la compétition pour l'accès à un logement devenu trop rare, comme en témoigne le niveau historiquement bas du taux de vacance. Les critères habituels de taux d'effort (25 à 30% du revenu consacré au loyer et aux charges) et de stabilité des ressources se trouvent décalés par rapport aux réalités économiques vécues par les locataires.

## CHAPITRE II - LES IMPAYES DE LOYER

Leur évaluation se heurte à de multiples difficultés relevées dans différents rapports, notamment celui du CGPC (Conseil Général des Ponts et Chaussées) - rapport 2003-028101 juillet 2004.

### II-1 Les impayés selon les enquêtes logement de l'INSEE

Elles reposent sur des déclarations des locataires et dressent une analyse statistique des difficultés de paiement des loyers et des charges exprimée par les ménages (7% déclarent des difficultés rencontrées au cours des deux dernières années).

Une étude particulière de la direction de la recherche du ministère des affaires sociales en 2004 s'est attachée à analyser le profil des locataires en situation de difficulté de paiement mais pas en impayés. Ses résultats ont servi de base à de nombreuses simulations, en particulier celles de l'APAGL.

Parc privé estimation DGUHC d'après INSEE-2002

|  |          |
|--|----------|
| Ménages qui au cours des deux dernières années     |          |
| Ont connu des difficultés de paiement              | 14 %     |
| -dont retard de plus de 2 mois                     | 7% (1)   |
| -dont impayé de plus de 2 mois déclaré à l'enquête | 2,7% (2) |
| -dont plus de 6 mois                               | 0,5 %    |

(1) 9% en HLM, 4,3 % en privé

(2) 4,1% en HLM, 1,6% dans le parc privé

Il faut souligner que le taux de sondage ENL est inférieur à 1/1000 et que la fiabilité des réponses est toute relative. En outre, les chiffres recouvrent l'ensemble HLM/privé<sup>2</sup>.

### II-2 Les impayés des bailleurs personnes morales

Les comptes cumulés des organismes d'HLM permettent de mesurer, dans le secteur social, l'écart entre loyers recouverts et quittances sur l'exercice d'une part, les admissions en non valeurs (assimilables aux impayés définitifs) d'autre part. Les comptes cumulés des organismes d'HLM font apparaître une assez forte dispersion entre organismes (dispersion de 1,5 entre premier et troisième quartile), les montants moyens des ratios sont :

- impayés de l'exercice approchés par le rapport provision pour créances douteuses/ loyers et charges : offices 103M€/7,7 MM€, sociétés anonymes (SA) 243M€/7 MM€ soit de 1,4 à 3,5%

- pertes sur créances irrécouvrables : offices 60M€, SA 61M€ soit moins de 1% des recettes de l'exercice. Toutefois, ces chiffres traduisent à la fois la réalité économique et les politiques de provisionnement des organismes ; en particulier les admissions en non valeur sont afférentes à des exercices antérieurs pour lesquels les loyers émis étaient inférieurs de 10 à 15% environ à la moyenne de l'exercice en cours. De même, le stock de créances douteuses au bilan des offices était de 80 M€ et de 65 M€ à celui des SA.

Les institutionnels rencontrés par la mission font état, sur des locataires pour lesquels la sélection est a priori plus forte, de taux de non recouvrement définitif de l'ordre de 1% avec des coûts de

<sup>2</sup> On peut aussi supposer que les réponses sous-estiment le phénomène, les ménages répuant à admettre leur situation d'impayé

gestion dédiés de l'ordre de 0,5%.

Ces chiffres illustrent l'importance de l'action de proximité et le coût correspondant dans la maîtrise des impayés. Ce coût élevé en proportion du recouvrement doit s'apprécier au regard des effets sur l'ensemble de la politique de recouvrement. Tous les bailleurs rencontrés insistent sur la nécessité de traiter les impayés le plus tôt possible pour éviter d'une part d'accumuler une dette impossible à recouvrer (2 mois pouvant être un seuil irréversible), d'autre part les effets de contagion entre les locataires d'un même immeuble.

#### **II-4 Approche par les sinistres déclarés**

De leur côté les assureurs des bailleurs ayant souscrit une assurance GLI font état d'un taux moyen de sinistre déclaré de 4%, à tous stades possibles de la procédure, un sinistre impayé réglé après simple relance étant considéré comme sinistre.

Enfin, les statistiques ne couvrent que les impayés de loyers. Il est particulièrement difficile de mesurer le coût des dégradations locatives, tout au plus peut-on avancer qu'en règle générale les locataires en situation d'impayés cumulent cette situation avec celle d'impayés ; on peut se référer à la part de prime consacrée à la couverture du risque dégradation locative pour les assureurs GLI : environ ¼ du total.

#### **II-5 Essai d'évaluation des impayés sur le parc locatif privé**

Il s'agit d'un exercice délicat, en raison de la faiblesse des échantillons enquêtés, mais indispensable aux simulations.

Selon une étude de la DGUHC, elle-même appuyée sur ENL 2002, sur les quelques 14 % des locataires ayant eu au cours des deux dernières années des difficultés à payer leur loyer, 9% des locataires HLM et 4 % des locataires du privé auraient eu un retard de paiement d'au moins 2 mois. Cette statistique est cohérente avec le taux de sinistre observé en GLI, ce qui peut donner à penser que la population GLI correspond assez bien à la moyenne, ou que la sous déclaration à l'enquête est compensée par une sélection à l'entrée dans les logements assurés en GLI.

Parmi les 4% de locataires du parc privé ayant un retard de paiement de deux mois, 1,6 % environ déclare un impayé de 2 à 6 mois, et 0,5% un impayé de plus de 6 mois. Or, on doit pouvoir considérer qu'au delà de 6 mois, la situation est pratiquement irréversible et conduit aux procédures judiciaires dont les délais sont décrits ci après; dans ce cas, la dette moyenne non recouvrée est de 18 à 24 mois. A contrario, on peut supposer que sur les 1,6% d'impayés de plus de 2 mois et moins de 6 mois, ¼ au plus aboutit à une procédure, soit 0,40%, le reste donnant lieu à règlement amiable. Au total, de 1,2 à 2% du montant annuel des loyers resterait impayé. Par rapport aux valeurs observées en HLM, ce chiffre est inférieur aux montants bruts, mais supérieur aux montants après recouvrement, ce qui est cohérent avec l'idée que la gestion de proximité par un professionnel est d'une importance capitale.

Une enquête de la FFSA fait ressortir une fréquence de 4% de sinistres déclarés pour un montant moyen de 3000 € par sinistre, ce qui équivaut à 5,3 mois de loyer. Ce chiffre est calculé déduction faite des coûts de recouvrement et des sommes effectivement recouvrées. A supposer que ces deux montants soient du même ordre de grandeur, le montant brut des impayés serait de l'ordre de 2,1% , (non comprise une franchise de deux mois) mais y compris les dégradations non couvertes par le dépôt de garantie. Or celles-ci sont fortement corrélées avec les impayés, et les assureurs les valorisent à 25% environ de la prime. Les impayés de loyers et charges proprement dits seraient ainsi de l'ordre de 1,6 % des loyers.

## CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Le niveau des impayés de loyer est relativement mal connu à un niveau fin distinguant les statuts d'occupation et les profils des locataires, a fortiori celui des dégradations locatives. Globalement, sur le seul parc privé :

- 4% des locataires ont eu sur les deux dernières années des retards de paiement de deux mois au moins ;
- le montant annuel des loyers et charges non recouverts est de l'ordre de 1,5 à 2%, y compris les dégradations locatives valorisées à environ 25% de ces montants.

Le statut du bailleur, les conditions de gestion courante et de recouvrement influent fortement sur les comportements des locataires et leur aptitude à s'acquitter spontanément de leur dette.

On constate ainsi que la relation de proximité entre bailleur et locataire est fondamentale : le recouvrement amiable, qu'il passe ou non par des protocoles formalisés, permet en dehors de toute procédure judiciaire, de recouvrer  $\frac{3}{4}$  des créances. Au regard des sommes recouvrées, le coût de gestion correspondant est loin d'être négligeable (0,5 à 1% en moyenne, lorsqu'il est assuré par les professionnels) mais il est justifié par son double effet, régulateur sur l'ensemble des locataires, et curatif sur les locataires en impayés.



## CHAPITRE III - LA QUESTION DES EXPULSIONS

Le sujet des expulsions locatives est particulièrement sensible. Cela vaut pour les locataires pour lesquels elles constituent un traumatisme de vie et qui sont souvent confrontés à de multiples difficultés : bien souvent, soit que leur situation les dépasse, soit qu'ils tendent à la nier, ils temporisent et ne cherchent pas activement des solutions. C'est ainsi que 50% des locataires assignés, selon le ministère de la Justice, ne se présentent pas à l'audience, et les associations insistent sur la difficulté mais aussi la nécessité d'instaurer un dialogue avec des familles en repli sur elles-mêmes.

De leur côté, les bailleurs sont unanimes à déplorer la longueur des procédures et à la suite de celles-ci le véritable parcours du combattant que représente la mise en jeu de l'indemnisation par l'Etat du non concours de la force publique.

Il s'agit des délais accordés par le juge selon la loi, trêve hivernale, non concours de la force publique – et la forme de « réquisition de fait » que constitue le maintien dans les lieux de locataires sans indemnisation à leur profit. Dans un contexte de tension sur le marché du logement, la difficulté à reloger les familles conduit les différents responsables à les maintenir dans les lieux en transférant la charge financière sur le bailleur qui supporte malgré lui le poids de la solidarité nationale. C'est ainsi que le bailleur qui, lors du jugement, aura accumulé au moins 6 mois et en moyenne 17 mois d'impayé, ne pourra faire valoir son droit qu'au bout d'une procédure d'au moins 9 mois et en moyenne 24 mois (source audit de modernisation). Encore devra-t-il, soit s'adresser au tribunal administratif, soit négocier avec le préfet un abatement pour compenser la dette accumulée. In fine le délai total y compris incidence de la trêve hivernale est de 16 mois au moins et 31 mois en moyenne (cf. tableaux ci-après). Rappelons que pour  $\frac{1}{4}$  des bailleurs au moins, le loyer perçu est un élément indispensable du revenu. La longueur et l'incertitude qui pèse sur les procédures –qu'il s'agisse d'impayés ou de reprise du bien– contribuent à peser, de façon non chiffrable mais réelle sur des décisions de non remise sur le marché par des particuliers ou de désengagement des investisseurs.

### III-1 Les dispositifs d'accompagnement social en amont de la procédure

Instaurés par la loi du 29 juillet 1998 ils visent à apurer la dette à l'amiable dès la constitution de l'impayé, à évaluer la situation du bailleur et du locataire et à envisager si nécessaire la résiliation du bail avec relogement et enfin à éclairer le juge si la procédure suit son cours.

Ils nécessitent tout à la fois l'implication des parties, un fort investissement de la collectivité pour effectuer un travail d'expertise sociale et enfin la possibilité d'un relogement éventuel.

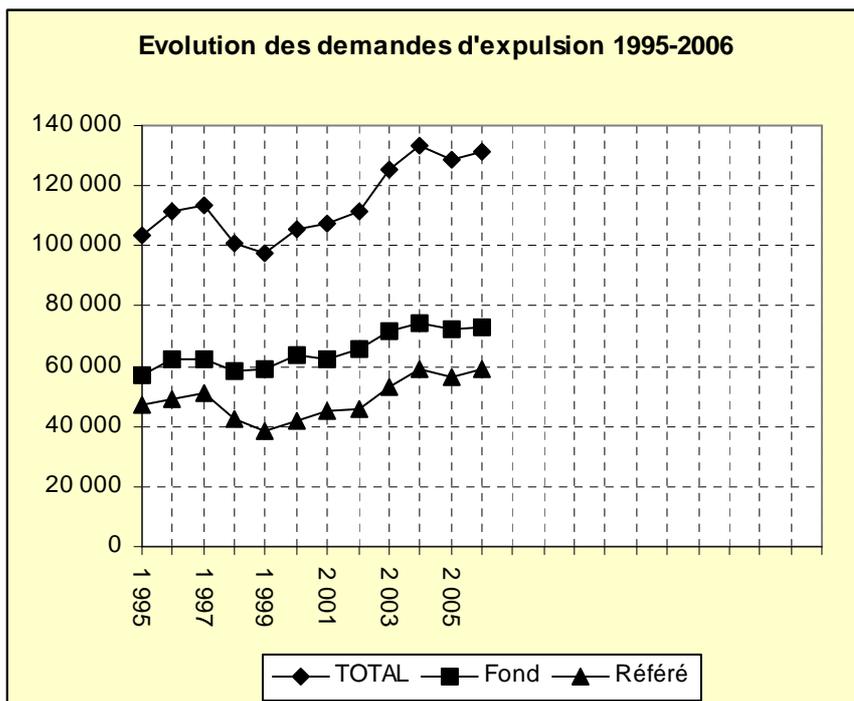
Or on a vu plus haut que beaucoup de locataires ne s'impliquent pas suffisamment dans la recherche d'une solution, mais on constate aussi que certains bailleurs (personnes physiques) hésitent avant de lancer la procédure et son préalable amiable. Ils laissent ainsi s'accumuler une dette qui, à terme, sera d'autant moins résorbée qu'elle sera lourde.

Le travail social d'expertise et la prise en charge des familles a un coût élevé pour les collectivités locales qui assument cette charge via le budget d'aide sociale et l'abondement du FSL.

Le relogement des familles qui constitue souvent la seule solution n'est pas toujours envisageable dans le cas de marchés tendus.

Il faut souligner que le maintien prolongé dans leur logement des ménages en impayés en fait une population particulièrement redoutée des bailleurs sociaux ; les analyses de terrain montrent que bailleurs et préfetures s'accordent pour ne jamais proposer de candidats ayant accumulé des dettes de loyer dans le passé. Il s'agit là d'un cercle vicieux qui va à l'encontre de l'intérêt

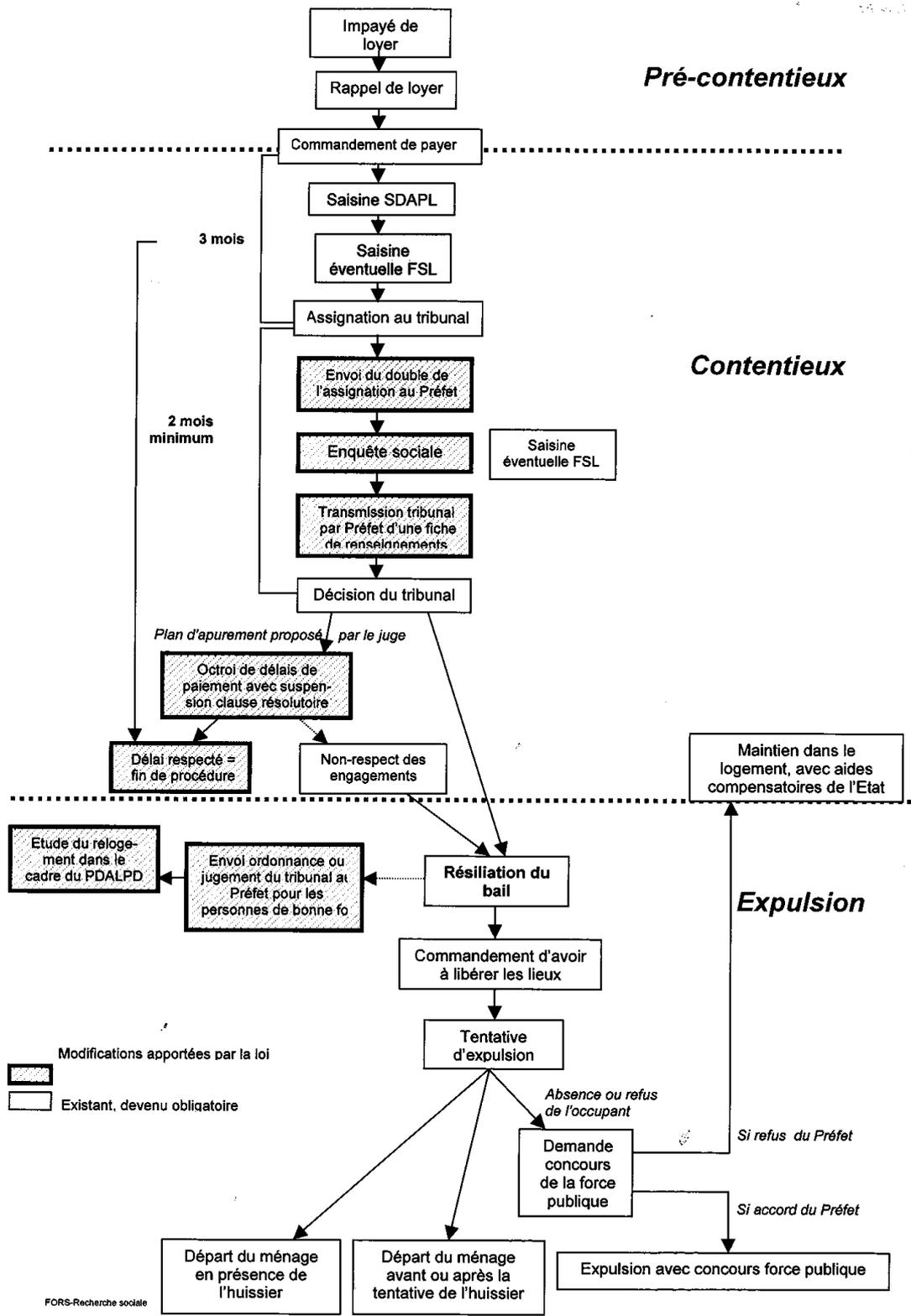
même des locataires.



Le graphique ci-dessus concerne l'ensemble des expulsions sur tous les parcs et pour tous motifs ; il montre un certain ralentissement des expulsions en 1998/2000 en liaison avec la mise en œuvre de la loi de 1998 ; on ne peut exclure que l'application de la loi n'ait fait que retarder des processus sans les enrayer ; une progression apparaît depuis 2002.

L'annexe n° 7 détaille les étapes de la procédure et l'annexe 6 expose le mode de fonctionnement des FSL et leur articulation avec les PDALPD.

Les schémas ci-après détaillent, d'une part la procédure d'expulsion, en faisant apparaître les modifications apportées par la loi de 1998, d'autre part les délais de procédure.



**Délais de procédure**  
(pour un incident de paiement en octobre de l'année n)

| Dates<br>(avec<br>délais<br>min.)   | Dates<br>(avec<br>délais<br>moyens) | Etapes   | Délais<br>min.<br>avant<br>étape<br>suivante | Délais<br>moyens        | Observations   |
|---|-------------------------------------|--|--|-------------------------|--|
| Début en<br>oct. n  | Début en<br>oct. n                  | Incidents de paiement  | 1 mois en<br>fait                            | 4 mois                  | En droit, possible dès le<br>1 <sup>er</sup> impayé mais peu de<br>bailleurs le font |
| 2 nov. n  | 2 fév. n+1                          | Commandement de payer  | 2 mois                                       | 2 mois<br>½             | Délai minimum<br>juridique   |
| 3 janv.<br>n+1  | 17 avr.<br>n+1                      | Assignation  | 2 mois et<br>10 jours                        | 3 mois                  | Délai minimum<br>juridique de 2 mois +<br>10 jours pour<br>récupération LR/AR        |
| 14 mar.<br>n+1  | 18 juil.<br>n+1                     | Audience   | 3 sem.                                       | 6 sem.                  | Inclut des délais<br>incompressibles de<br>rédaction du jugement                     |
| 7 avr. n+1  | 1 <sup>er</sup> sept.<br>n+1        | Jugement avec titre<br>exécutoire  | 1 jour                                       | 2 sem.                  | Diligence huissier   |
| 8 avr. n+1  | 16 sept.<br>n+1                     | Commandement de quitter<br>les lieux   | 2 mois                                       | 6 mois                  | Diligence huissier<br>(dont trêve hivernale<br>dans le 2 <sup>ème</sup> cas)         |
| 9 juin<br>n+1   | 16 mar.<br>n+2                      | Tentative d'expulsion  | 1 jour                                       | 2 sem.                  | Diligence huissier   |
| 10 juin<br>n+1  | 31 mar.<br>n+2                      | Réquisition de la force<br>publique  | 2 mois                                       | 6 mois                  |  |
| (11 juil.<br>n+1)   | (1 <sup>er</sup> oct.<br>n+2)       | CFP (si octroi)  | -  | -                       | Délai parfois variable<br>avant expulsion<br>effective                               |
| <b>Délai avant CFP</b>  |                                     |  | <b>9 mois et<br/>11 jours</b>                | <b>24 mois<br/>env.</b> |  |
| 11 nov.<br>n+1  | 1 <sup>er</sup> oct.<br>n+2         | (si sursis CFP) Demande<br>d'indemnisation (pour 4<br>mois de responsabilité de<br>l'Etat) | 2 mois en<br>fait                            | 6 mois                  |  |
| 12 janv.<br>n+2   | 2 avr. n+3                          | Accord amiable   | 15 jours en<br>fait                          | 1 mois                  |  |
| 27 janv.<br>n+2   | 3 mai n+3                           | Paiement effectif  | -  | -                       |  |
| <b>Délai avant paiement d'une 1<sup>ère</sup> indemnisation<br/>(pour 4 mois de responsabilité de l'Etat)</b> |                                     |  | <b>16 mois</b>                               | <b>31 mois<br/>env.</b> |  |

Source : extrait rapport sur les indemnisations des refus de concours de la force publique

### III-2 Impayés et expulsions locatives

La confrontation des données statistiques met en évidence la très faible proportion d'impayés qui aboutissent à une expulsion effective. L'analyse du processus complet est difficile car les outils d'analyse statistique sont très insuffisants. Il faudrait pouvoir chiffrer les conditions de passage du statut « impayé » à « commandement de payer » puis à « jugement » puis à « commandement de quitter les lieux ». Il faut tenir compte des phénomènes de régularisation de la dette et de reprise du loyer en cours qui peuvent s'effectuer à tous les stades de la procédure.

Malgré les limites des dispositifs amiables, 2/3 des dettes se règlent en amont de la procédure judiciaire, notamment au moment du commandement de payer qui constitue souvent pour le locataire un signe fort de la volonté du bailleur d'obtenir le règlement de sa dette et de récupérer le logement.

En secteur social, les plans d'apurement amiable sont largement répandus qu'il s'agisse du cadre des « protocoles Borloo » (20% dans l'enquête AORIF/association régionale HLM Ile de France) du FSL ( $\pm$  20% également) ou de manière bilatérale.

Après le début de la procédure des règlements peuvent encore intervenir. Les expulsions prononcées par le tribunal sont rarement contestées en appel mais elles ne sont pas toujours suivies d'effets immédiats. En effet, soit le locataire demande des délais devant le juge de l'exécution, soit la trêve hivernale retarde l'exécution, soit la préfecture n'accorde pas le concours de la force publique.

La connaissance des motifs ayant conduit à l'expulsion est fragmentaire : des études locales font état de causes « accidents de la vie » de moins de 20% (chômage, séparation) alors que la baisse des ressources ou la gestion du budget représentent la moitié des cas.

Le rapport précité du CGPC détaille de manière très complète les limites des dispositifs d'étude et formule des préconisations pour leur amélioration.

Le tableau ci-après présente des chiffres concernant l'ensemble des procédures pour tous les bailleurs et tous les motifs d'expulsion. Il est délicat de rapprocher des chiffres se rapportant à des périodes différentes si bien que seuls les ordres de grandeur ont un sens.

|   |                  |
|---|------------------|
| Impayés<br>3,5% des locataires,<br>4,4% en locatif social,<br>1.4 % en locatif privé (ENL 2002) | ± 300 000/an     |
| Plans d'apurement amiable   | n.d.             |
| Commandement de payer   | n.d.             |
| Assignation   | 136 000          |
| Jugement favorable au bailleur<br>¾ des cas   | 100 000          |
| Commandements de quitter les lieux  | 53 000           |
| Demande concours force publique   | 40 000           |
| Concours force publique: décisions<br>-dont concours accordés<br>effectivement                  | 23 000<br>10 000 |
| Paiement Etat pour non concours FP<br>(en 2005 )  | 77 M€            |

Une enquête AORIF portant sur 800 000 logements HLM donne un éclairage sur des stades intermédiaires de la procédure

|   |        |
|---|--------|
|   |        |
| lettres de relance par mois               | 56 000 |
| plans d'apurement amiables par an         | 32 000 |
| commandements de payer                    | 22 000 |
| Assignations                              | 12 000 |
|   |        |
| commandements de quitter les lieux        | 5 400  |
| demandes de concours de la force publique | 5 300  |
| expulsions effectives                     | 1 574  |

## **Eléments de comparaison internationale**

Dans l'exemple souvent cité de la ville de Cologne (notamment ouvrage de L. Ghekière, le développement du logement social dans l'Union européenne), la commune a une politique active de relogement des personnes menacées d'expulsion et a instauré une « réquisition soft » : aussitôt après le jugement, la ville intervient pour dédommager le bailleur en vue d'un maintien du locataire dans les lieux pour une période maximale de 2 x 13 semaines ; cette période est considérée comme un maximum pour permettre un relogement adapté aux ressources de la famille.

Cet exemple illustre bien que l'absence d'expulsion ne peut tenir lieu d'une politique de droit au logement. Bien au contraire, la plupart des pays qui pratiquent une forme de droit au logement ou à l'hébergement mettent également en oeuvre une politique d'expulsion, y compris en période hivernale, parfois plus rigoureuse que la nôtre.

### **III-3 Extraits étude décembre 2006 du CREDOC pour DGUHC /ANPEEC**

**« Les représentations des familles sur les procédures contentieuses ayant trait aux impayés de loyers ont une incidence sur le traitement de la dette et les arbitrages en œuvre.**

Certaines (idées) a priori conduisent les publics à sous estimer l'importance et la gravité des situations d'impayés et à négliger le paiement du loyer.

Quelques constats entretiennent par ailleurs ce défaut de responsabilité en matière d'impayé. La méconnaissance et la longueur perçue des procédures en matière de logement incitent par exemple les personnes à régler en premier lieu les dettes à effet immédiat : téléphone, électricité...

La connaissance d'existence d'aides (FSL...), entretenues par certains travailleurs sociaux, et donc de filet de sécurité peuvent également conduire à la relégation du paiement du loyer ou à son traitement.

A la décharge du public, certains acteurs pointent le manque de lisibilité du dispositif de prévention et de prise en charge de l'impayé.

(...) On semble ainsi avoir glissé d'un traitement de la situation en amont préconisé par les textes de 1998 à un traitement au fil de l'eau qui paraît nuire à la cohérence et à la reconnaissance du dispositif.

On ne relève pas moins dans les différentes étapes de la procédure six opportunités de mise en place d'un plan apurement :

- par le bailleur, à l'amiable, avant toute intervention contentieuse
- par la CAF ou la CDAPL si le locataire bénéficie de l'AL ou de l'APL
- après notification du commandement de payer
- par le travailleur social dans le cadre de l'enquête sociale
- par le magistrat à l'audience d'office ou à la demande du locataire
- par le bailleur social dans le cadre d'un protocole après résiliation du bail

## **Des litiges avec le propriétaire**

Dans le parc privé, une grande part des situations d'impayés et des procédures contentieuses sont dues à une mauvaise communication entre le bailleur et le locataire et à un manque d'information. Un litige avec le propriétaire demeure une cause importante d'impayés constitués.

*L'exemple type est le refus de paiement du loyer en raison de l'état dégradé du logement et de la non conduite de travaux par le propriétaire. Ce dernier en général, saisit ce motif pour enclencher la procédure dans le but de résilier le bail et de rendre le locataire « sans droit, non titre ». Dans ce cas particulièrement, la recherche de solutions devient difficile compte tenu des tensions de part et d'autres. D'une manière générale, il peut être difficile de négocier un maintien dans les lieux à ce stade de la procédure, le propriétaire excédé ne souhaitant plus que le départ de son locataire.*

## **Motifs institutionnels**

### **Un manque d'information considérable des bailleurs et des locataires**

*Tous les acteurs sont unanimes sur le fait qu'en matière d'impayés de loyer, le temps est compté. Plus la situation est considérée tôt, plus les chances de circonscrire l'impayé et d'éviter la procédure contentieuse sont importantes. Or, une réactivité optimale nécessite une information juste et bien utilisée. Il semble que ce ne soit pas le cas, surtout dans le parc privé.*

*Locataires et propriétaires ne semblent pas informés des recours amiables ou des procédures et de fait les situations d'impayés s'en trouvent aggravées(..)*

*Les propriétaires par méconnaissance de l'obligation qui leur est faite ou par peur de la suspension de l'allocation logement, tardent à signaler à la CAF les situations d'impayés ou à amorcer une négociation amiable avec le locataire.*

**A noter, la difficulté à mener des actions d'information ou de prévention auprès des bailleurs privés du fait de leur dispersion notamment et de leur faible représentation (...).**

### **Un manque d'articulation entre les Commissions de surendettement et les FSL**

*Un ménage peut avoir des revenus trop élevés pour l'APL et le FSL et être jugé impécunieux pour les commissions de surendettement qui raisonnent en terme de reste à vivre. On aboutit à une situation où un ménage à qui on a refusé l'APL ou le FSL peut obtenir un moratoire ou une annulation de dette de loyer alors que l'endettement vient d'une toute autre cause.*

*Le manque de communication entre acteurs semble le principal frein institutionnel à un traitement efficace de situations en apparence complexes. Etablir la communication et la transversalité, comme le montre l'expérience de la CAF de Nice, constitue le levier le plus pertinent en matière d'impayés et de prévention. »*

D'autres exemples locaux montrent l'efficacité des partenariats entre multiples intervenants : charte de prévention des expulsions d'Ile et Vilaine par exemple. L'action d'information des ADIL peut également être citée en exemple.

## **III-4 Les propositions**

Les voies d'amélioration relèvent avant tout de la mise en œuvre pratique et passent par une clarification des responsabilités aujourd'hui éclatées.

Elles relèvent plus du domaine des moyens que du cadre légal. Concernant les délais en amont du jugement, il ne paraît pas réaliste de vouloir modifier les délais en amont des jugements : les

délais de procédure sont relativement incompressibles et il serait a contrario improductif de créer de nouvelles étapes, d'autant plus que plus la dette s'accumule moins la situation peut être apurée. Il serait en revanche envisageable de réduire de trois à deux ans le délai accordé par le juge.

Bien souvent, le locataire défaillant a déjà tendance à repousser le plus possible la prise de conscience : environ un sur deux ne se présente pas à l'audience du tribunal. Inversement, une réduction des délais de procédure devrait à notre sens concerner surtout les délais donnés par le juge pour l'apurement de la dette (cf. propositions en annexe)

Le préfet a le pouvoir d'ordonner l'enquête mais il ne dispose pas des moyens suffisants pour conduire les enquêtes sociales prévues par la loi.

- La capacité des FSL à intervenir pour apurer les dettes de loyer est limitée par l'insuffisance de moyens, face à la montée des impayés et à la part croissante des dépenses d'énergie ; en effet, sur un total de 210 M€ en 2005, les fournisseurs d'énergie apportaient 18 M€ alors que les aides aux impayés d'énergie atteignaient près de 50 M€.
- Les ménages concernés font souvent l'objet de procédures de surendettement

La notion de « bonne » ou « mauvaise foi » est difficile à cerner juridiquement : le vrai critère est celui de la capacité du locataire à apurer sa dette, grâce, éventuellement à des aides publiques, puis d'honorer son loyer compte-tenu de ses ressources. Il n'est pas concevable de créer indirectement, via une assurance même limitée aux accidents de la vie une forme d'aide permanente, au-delà des aides personnelles existantes. Un tel régime relève de dispositifs d'aide sociale de droit commun.

Compte tenu de la possibilité donnée par la loi DALO aux ménages menacés d'expulsion, il serait plus logique de mettre un terme à ce transfert de charge de la collectivité vers le particulier, et de considérer la situation du ménage par comparaison avec les autres ménages prioritaires au titre du DALO. Un régime d'assurance ne saurait se substituer aux limites actuelles des FSL, aujourd'hui décentralisés, pour lesquels une révision au regard des conséquences du DALO s'impose.

Enfin, pour des publics particulièrement fragiles, voire marginaux les praticiens mettent en garde contre des dispositifs trop globaux et lointains. Ils conseillent de privilégier des approches par publics (jeunes travailleurs par exemple) englobant logement emploi et insertion sociale.

### CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE

Même s'il ne concerne qu'un très faible proportion de personnes, le sujet des expulsions est hautement sensible et ne peut avoir de solution indépendamment de la problématique du logement. Il peut paraître séduisant de limiter la demande de relogement en maintenant en place des locataires expulsés par décision de justice, mais il s'agit là d'une fausse solution si son coût n'est pas explicitement assumé par la collectivité. Accorder un maintien dans les lieux à des ménages expulsés au terme d'une procédure judiciaire serait inéquitable par rapport aux autres prioritaires. Impayés, expulsions et relogement sont ainsi indissociables.

En cas d'incapacité du locataire à résorber la dette, il n'est pas normal que le bailleur particulier supporte la charge de la solidarité nationale et se voie indirectement l'objet d'une forme de réquisition tacite sans indemnité.

Sauf à enfermer locataires et propriétaires dans une impasse, il faut laisser fonctionner les mécanismes judiciaires, et, en aval :

- pour les locataires capables d'assumer le paiement du loyer, favoriser le maintien en place avec apurement de la dette avec l'aide de dispositifs sociaux FSL ou 1%
- pour les locataires en décalage structurel de ressources, organiser dès que possible le relogement dans un logement correspondant à leurs moyens

## **CHAPITRE IV – LE DEVELOPPEMENT DES SURETES EXIGEEES PAR LES PROPRIETAIRES**

### **IV-1 Evolution générale**

Selon l'enquête INSEE 2002, 30% des locataires emménagés depuis moins de 5 ans (1997-2001) avait fait appel à une caution.

Selon l'enquête de l'ANIL publiée en janvier 2004, les conditions d'accès au parc locatif privé se sont fortement durcies sur la période 1994/2003 : le dépôt de garantie est quasi systématique et le taux d'exigence d'une caution personne physique est passé de 25% en 1996 à 36 % en 1999 et 50% en 2003 ; cette demande de garantie a donc plutôt tendance à se généraliser alors même qu'à dire d'expert elle joue un rôle plus dissuasif (gêne du locataire vis à vis de sa caution) que réel : en particulier, elle est juridiquement fragile (pas de vérification des cautions multiples par exemple).

La caution personne physique est peu répandue en zone rurale (elle est exigée dans 1/3 des cas dans les communes de moins de 5000 habitants, alors qu'elle l'est 2 fois sur 3 en agglomération parisienne). Pour les étudiants elle est de règle, l'étudiant locataire pouvant percevoir l'APL dont il serait exclu si le bail était établi au nom des ascendants. En revanche, elle est très mal vécue par les ménages qui malgré leur solvabilité et leur âge, se voient réclamer la caution de leurs ascendants.

### **IV-2 Les dégradations et le dépôt de garantie**

Le dépôt de garantie et sa restitution à l'issue du bail constituent un sujet de litige majeur entre propriétaires et locataires. Les locataires en impayés lourds cumulent en général impayés de loyer et dégradations. Il n'existe malheureusement pas de statistiques sur les montants en cause. Seul un croisement de différentes sources permet d'approcher le phénomène.

Sur le parc privé, les assureurs imputent à la fraction « dégradation » des sinistres environ 25% de la prime, soit environ 200 M € : il s'agit des dégradations non couvertes par le dépôt de garantie et non recouvrées dans le cadre de procédures d'impayés ; le chiffre réel des travaux est probablement plus élevé : il conviendrait d'y ajouter 2 mois de loyer du dépôt actuel, et les travaux non couverts en tout ou partie par les dépôts de garantie des locataires sans dette de loyer (relativement marginal).

Le montant total des petites réparations effectuées par les bailleurs dans le parc privé est évalué à 2 500 M€ (source Anah, observatoire de l'habitat existant) ; la part de ce montant correspondant à des travaux de remise en état après le départ d'un locataire est très mal connue. Au total, l'ordre de grandeur est sans doute de 300 M€ dans le régime actuel.

NB- En secteur HLM, les bailleurs pratiquent souvent une « pré visite » avant état des lieux de sortie, ce qui tend à réduire les situations de conflit.

### **IV-3 Caution et assurance dans le parc locatif privé**

(sources : ANIL et enquête CREDOC pour DGUHC et ANPEEC – annexe 3)

#### **Garantie et mode de gestion**

Le recours à la caution personne physique concerne 46% des bailleurs. Lorsqu'ils utilisent un mandataire, les bailleurs sont moins nombreux à demander une caution (33% des cas).

A l'inverse, l'assurance de loyers impayés concerne davantage les logements gérés par des mandataires (32% contre 12% des logements en gestion directe).

Le coût de l'assurance (environ 3,3 % du loyer annuel pour un bailleur personne physique et 2% pour un administrateur de biens) semble modeste, mais doit être rapproché de celui des honoraires de gestion (6,5 à 9%).

Les gestionnaires directs sont moins âgés, plus modestes et moins urbains que les bailleurs donnant en gestion.

Alors que la pratique du dépôt de garantie est généralisée, le recours à la caution concerne environ un bailleur sur deux, et augmente avec la taille de l'agglomération. Seulement 1/3 y ont recours en zone rurale, 2/3 dans l'agglomération parisienne.

Le premier motif de recours à la garantie est la crainte d'un locataire mauvais payeur (39 %), les causes liées à l'emploi ou aux ressources venant nettement plus loin. Cette garantie joue de fait très peu mais est perçue comme « responsabilisante » pour le locataire qui connaît personnellement la caution et redoute de la voir activée. L'annexe n° 5 explicite le formalisme lié au cautionnement.

La crainte du mauvais payeur est également le premier motif (45 %) du recours à une assurance privée.

La déductibilité de la prime est assez mal connue et, ne constitue pas un facteur déclenchant, a fortiori le crédit d'impôt associé au parc conventionné.

#### **Perspectives d'évolution et attitudes**

- 1/3 des propriétaires envisageait une assurance (1/4 de manière « ferme »). On peut donc estimer la possibilité d'extension spontanée de l'assurance à un niveau de l'ordre de 35% à 40% au prix d'un effort d'information. Les propriétaires les plus disposés à s'assurer sont plus aisés et plus âgés, une part (+/- 1/4) des bailleurs étant des « inconditionnels » de la caution.

- l'assurance ne serait pas suffisante pour égaliser les chances des candidats ; en effet , 50% des bailleurs refuseraient un locataire, même assuré, dont ils jugeraient le revenu insuffisant.

#### **IV-4 Critères d'accès au parc HLM et garantie impayés**

##### **Conditions d'accès** (annexe n° 12 – USH)

La notion de taux d'effort n'est pas applicable de manière mécanique pour le parc HLM. Les organismes interrogés utilisent « le reste à vivre » pour évaluer la capacité contributive des ménages. Le « reste à vivre » semble beaucoup plus adapté pour des personnes ayant de faibles ressources. Néanmoins, sur l'ensemble du territoire, cette pratique est loin d'être généralisée.

Les publics qui devraient relever d'un système de garantie, du point de vue de l'USH sont :

- les ménages à emploi précaire (CDD , intérim) ou à temps partiel (ressources très faibles),
- les personnes sans emploi,

Les salariés précaires représentent une bonne part des emménagés récents (16,2%).

##### **Régime de garanties au HLM / SEM**

Du fait de leur mission sociale définie par les textes, les organismes HLM et, à un moindre degré, les sociétés d'économie mixtes-SEM sont soumis à une réglementation stricte en ce qui concerne l'attribution des logements sociaux : toute attribution est décidée par une commission collégiale, des critères de priorités sont imposés et, en zone tendue, une part importante des attributions se fait à l'intérieur de contingents de réservation fixés par convention (Etat 25 à 30%, collectivités en général 20%, le solde étant réparti entre l'organisme et le 1% logement). De ce fait, les garanties ont plutôt vocation à faciliter l'accès au logement qu'à exclure des demandeurs dont le taux d'effort est jugé trop élevé, ou le « reste à vivre » trop faible.

a)- Utilisation du Locapass garantie de loyer :

Pour la plupart des organismes HLM la garantie de loyers Locapass est largement utilisée. 1/3 à 50% des attributions en bénéficie (35% selon enquête ANPEEC).

b)- La garantie accès au logement du FSL :

Bien qu'elle soit difficile à mobiliser, souvent très limitée dans la durée et compliquée à mettre en jeu, elle demeure indispensable pour obtenir une mesure d'accompagnement social pour l'accès au logement social des ménages très fragiles. Environ 10% des attributions des organismes bénéficient de la garantie du FSL.

c)- Caution personnelle :

Elle est surtout utilisée pour loger les jeunes (demandeurs d'emplois, salariés précaires, étudiants). Mais elle concerne moins de 10% des attributions. Elle sert surtout de moyen de pression pour que le loyer soit payé. Certains organismes ne la mettent jamais en jeu.

L'une des difficultés du Locapass est qu'il s'agit d'une caution. Pour un locataire en impayé qui bénéficie de la garantie Locapass, l'organisme HLM ne peut donc engager de procédure contentieuse.

## **Éléments de comparaison internationale :**

*De manière générale, la caution d'une personne physique est très peu utilisée dans les pays faisant l'objet de la comparaison, à l'exception éventuelle de l'Espagne où cette pratique n'est toutefois pas documentée sur le plan statistique.*

### **1- La solvabilité des locataires est souvent appréciée par des justificatifs de salaire mais également par un accès des propriétaires à l'historique de paiement (dossier de crédit).**

*Les investigations du propriétaire sur la solvabilité personnelle du locataire sont souvent plus approfondies qu'en France. Ces pratiques paraissent remplir la fonction de sécurisation du bailleur attribuée à la caution en France.*

*Par exemple en Allemagne, il existe un fichier de crédit (appelé SCHUFA) auxquels peuvent avoir accès les propriétaires disposant d'un parc d'au moins 100 logements. Les autres propriétaires peuvent toutefois exiger du locataire éventuel de fournir une fiche de renseignements personnels extraits de cette base de données.*

*C'est le cas au Canada et aux Etats-Unis. Dans ce dernier pays, les propriétaires peuvent obtenir des informations sur les locataires auprès d'organismes privés (tenant-screening bureau) qui supervisent 46 % du parc locataire privé (17 millions sur 37 millions de logements en location) et qui rassemblent notamment les historiques de crédit des locataires tenus par des agences d'évaluation de crédit. En Suisse et en Espagne, des fichiers tenus par des opérateurs privés peuvent renseigner sur la solvabilité ainsi que sur les incidents de paiement de loyers. De tels fichiers n'existent pas en France.*

*Au Royaume Uni, le locataire demande à sa banque de transmettre directement au propriétaire une « référence bancaire » qui atteste (au vu de l'historique du compte) que le futur locataire est en mesure de payer le loyer indiqué.*

*En Nouvelle-Zélande, la vérification de la solvabilité du locataire peut être effectuée par l'Administration : dans ce cas, le propriétaire fait remplir un « accord préalable de location » au locataire qu'il transmet aux autorités locales qui peuvent procéder à la vérification des antécédents de crédit.*

### **2- Les garanties prises par les propriétaires reposent le plus souvent sur un dépôt de garantie équivalent au paiement d'un ou plusieurs mois de loyer.**

*Ce dépôt de garantie constitue le plus fréquemment la principale garantie prise par le propriétaire. Il est d'un montant variable puisqu'il est compris entre 1 mois de loyer (aux Etats-Unis) à 6 mois en moyenne en Espagne. Il peut fréquemment aller jusqu'à un an de loyer dans ce dernier pays.*

*Il est parfois associé à la pratique du paiement d'un certain nombre de mois de loyer d'avance.*

*Ces garanties couvrent à la fois le risque d'impayés de loyer et le coût d'éventuelles dégradations. Le propriétaire n'est donc garanti qu'à hauteur des montants versés par le locataire. Ils sont souvent versés sur un compte bancaire bloqué et rémunéré (au profit du locataire) : c'est le cas par exemple en Belgique ou en Allemagne. En Belgique, la garantie peut être constituée par la banque, qui assure d'emblée pour le propriétaire la disponibilité du montant total du dépôt de garantie (limité à 3 mois), le locataire reconstitue alors cette somme par des versements mensuels sur la durée du bail. En Allemagne, la garantie peut être constituée en 3 mensualités. Parmi les exemples étudiés, le Canada semble être le seul pays où le dépôt de*

garantie n'est pas utilisé.

Dans certains pays (Royaume Uni par exemple), le dépôt de garantie fait l'objet d'une assurance pour couvrir le non-remboursement du locataire à la sortie du logement.

Par ailleurs, dans de nombreux pays (Royaume Uni, Belgique...) il existe des mécanismes d'aide publique à la constitution du dépôt de garantie pour les publics fragiles.

### **3- Il n'existe pas de mécanisme généralisé d'assurance de loyer impayés.**

Il n'existe souvent pas d'offre d'assurance de loyers impayés. Les seuls exemples rencontrés sont le Royaume-Uni, la Suisse et l'Allemagne mais uniquement dans ce dernier cas pour les bailleurs commerciaux. Au Royaume Uni, la prime moyenne d'une police d'assurance destinée à indemniser les propriétaires en cas de loyer impayé s'élève à 3,5% du montant du loyer et s'accompagne généralement de deux conditions : le loyer doit être réglé avec un mois d'avance et le montant de l'indemnisation est plafonné à 6 mois de loyer ou 30 000 €). En Suisse la prime est comprise entre 2,5% et 4% du loyer.

### **4- Quelques expériences originales** ont été développées mais présentent l'inconvénient d'être coûteuses pour le locataire ou pour le propriétaire.

C'est en particulier le cas en Suisse où existe un mécanisme d'assurance à la charge du locataire qui sert d'alternative à un dépôt de garantie habituellement fixé à trois mois ; une garantie de loyer est demandée quasi-systématiquement. Cette caution permet au propriétaire de se prémunir d'un éventuel défaut de paiement du locataire ou bien de couvrir le cas de dégâts non réparés. Cette garantie se présente sous la forme d'un compte bancaire faiblement rémunéré (appelé un compte "garantie de loyer") sur lequel est versée une somme d'argent dont le montant est prévu par le contrat de bail (entre 1 à 3 mois de loyer net selon la loi, 3 mois dans la plupart des cas. . Si le locataire ne souhaite pas bloquer une importante somme d'argent sur un compte faiblement rémunéré, il peut passer un contrat avec des sociétés privées telles que Swisscaution ou Assurcaution qui se chargent du cautionnement du loyer auprès de la gérance immobilière ou du propriétaire. En contrepartie du cautionnement, ces sociétés demandent le versement d'un montant unique de 231 francs suisses à l'inscription et le locataire paie ensuite tous les ans une prime qui représente 5% de la garantie du loyer, ainsi qu'une participation pour le paiement du timbre fédéral. AssurCaution demande pour sa part le paiement d'une prime annuelle.

Par ailleurs, on observe dans ce pays un accroissement des incidents de paiement de loyer.

Pour remédier au manque d'offre locative en Espagne, le gouvernement a récemment mis en place une société publique de location rattachée au Ministère du logement dont l'objectif est d'assurer un cadre relationnel stable entre le bailleur et le locataire. Cette société intervient comme administrateur de biens. Le propriétaire accepte une décote sur le prix du loyer comprise entre 10 et 20% et obtient en échange la garantie d'un versement à bonne date du loyer, la société se substituant au locataire défaillant sur une période de 18 mois. Par ailleurs, la société prend en charge les procédures de recours judiciaire contre le locataire.

## CONCLUSION DE LA QUATRIEME PARTIE

Les bailleurs privés individuels, qui détiennent environ 5 millions de logements, ont progressivement relevé leurs seuils d'exigence et près de la moitié demande la caution d'une personne physique alors que celle-ci apparaît archaïque et en partie illusoire, sauf pour son caractère dissuasif. Cette pratique est toutefois très enracinée chez les bailleurs individuels et le cumul d'une assurance et d'une caution est relativement fréquent.

Les bailleurs institutionnels ou sociaux disposent d'un parc dont la taille permet une bonne mutualisation du risque et, en général, une gestion de proximité efficace. L'encadrement juridique des attributions de logement HLM est précisément destinée à favoriser l'accès au logement des personnes défavorisées. La gestion du recouvrement, la prévention des expulsions constituent leur cœur de métier ; il serait inefficace économiquement et socialement de leur imposer un régime d'assurance et de les priver du système actuel de caution à finalité sociale, Loca-pass ou FSL qui jouent un rôle irremplaçable, notamment à l'égard des publics DALO. Seules des adaptations mineures pourraient être apportées.

## CHAPITRE V - DU LOCAPASS A LA GRL

### V-1 Le LOCAPASS

La convention du 14 mai 1997 entre l'Etat et l'UESL crée un dispositif ouvert sans condition de relation avec une entreprise cotisante (« droits ouverts »).

Ce dispositif comprend d'une part l'avance Locapass, d'autre part la garantie :

- L'avance Locapass finance le dépôt de garantie du locataire par une avance remboursable sans intérêt sur une durée de 3 ans. Elle est ouverte depuis le 9 février 2008 à tous les ménages entrant dans un logement locatif du parc public ou privé.

Une fraction non négligeable n'est jamais recouvrée (1/3 des provisions sur prêt seulement).

Elle ne peut être accordée qu'aux salariés des entreprises du secteur privé non agricole y compris retraités depuis moins de 5 ans et aux travailleurs saisonniers, aux jeunes de moins de 30 ans en recherche ou situation d'emploi, aux étudiants boursiers d'Etat.

- La garantie Locapass joue le rôle de caution ; elle est accordée pour 3 ans, elle est donc valable pour la durée du bail mais ne peut couvrir que 18 mensualités de loyers et de charges nettes (sauf dans le parc conventionné où 36 mensualités peuvent être couvertes). Elle fonctionne comme une avance remboursable et non comme une subvention. Le locataire s'engage à la rembourser en cas de mise en jeu.

Il s'agit d'un système de caution solidaire qui permet donc au créancier de poursuivre d'abord le débiteur, ou seulement la caution, ou les deux à la fois. Accordé par un organisme financier, il devrait sembler plus sécurisant aux bailleurs que des personnes physiques dont les revenus sont toujours plus aléatoires.

Il est cumulable avec la caution d'une personne physique.

Bilan financier garantie Locapass source ANPEEC

| <b>Evolution</b>     | <b>2002</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>3è Trim 2007/<br/>3è Trim 2006</b> |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|---------------------------------------|
| Nombre aides (flux)  | 155 000     | 200 000     | 250 000     | + 25%                                 |
| Montants garantis M€ | 1 250 000   | 1 830 000   | 2 300 000   | + 28%                                 |
| Montants versés M€   | 25          | 61          | 75          | + 25%                                 |

Les montants garantis cumulés s'élevaient à 11,5 Milliards d'euros fin 2007.

Le coût de gestion du Locapass est imputé à concurrence de 27 M€ en 2006 sur les fonds réglementés des organismes collecteurs du 1% logement, les CIL.

La part du parc social dans les montants versés est de 34% (38% en 2006). Le montant moyen versé est de 1 100€ dans le parc public et 890 € dans le parc privé.

## **V-2 La GRL (Garantie des risques locatifs)**

La rapide montée en puissance du régime Locapass et des engagements financiers, son coût ont conduit les partenaires sociaux à proposer un réexamen de leurs conditions d'intervention.

Seul le parc privé est concerné par cette évolution, à l'exclusion du parc HLM et des filiales de collecteurs du 1%. Une étude vient à peine d'être engagée pour analyser l'extension à ces bailleurs, mais de part et d'autre un statu quo amélioré est jugé préférable.

La GRL vise à la fois à contenir l'évolution rapide des coûts, grâce à une contribution des bailleurs, et à répondre aux critiques adressées au régime Locapass :

- Limite financière à l'indemnisation des bailleurs : durée limitée à trois ans et montant plafonné à 18 mois de loyers alors que la procédure d'expulsion peut s'avérer plus longue. Désormais, il n'y a plus de limitation de durée, ni de montant.
  - Impossibilité, une fois la caution actionnée, d'engager une procédure en justice. Dans le nouveau régime, GRL gestion se trouve subrogée et peut engager une telle action.
- Ces deux critiques sont toutefois susceptibles de recevoir une réponse adaptée, en particulier dans le secteur HLM là où le Locapass a vocation à perdurer.

Le nouveau dispositif repose sur un partenariat avec les compagnies d'assurance sous la forme d'une garantie de compensation financière des sinistres pour les catégories de locataires exclues par les critères habituels de solvabilité définies par un Cahier des charges social.

Voir en annexe n° 10 un article du Moniteur décrivant le dispositif.

### **Le cadre juridique**

L'utilisation des ressources du 1%, afin d'offrir une compensation aux sociétés d'assurance, a été rendue possible par la loi du 26 juillet 2005 sur le développement des services à la personne (CCH : art. L.313-1) et la loi du 5 mars 2007 instituant un droit opposable au logement (loi DALO : art. 27/CCH / art. L. 313-20 et Code des assurances : art. L. 310-12).

La convention du 20 décembre 2006 entre l'État et l'UESL (cf. annexe 9) fixe un cadre général et répartit entre l'État et l'UESL le coût des compensations à apporter en fonction de critères liés au statut des occupants, le 1% couvrant en tout état de cause l'ensemble du parc conventionné privé.

### **Les organes de gestion**

Pour faire fonctionner le dispositif, l'UESL a mis en place (décret du 24.01.07 : art. 2) :

- d'une part, la « SAS GRL GESTION » société de gestion chargée de la mise en œuvre et du suivi technique ;
- d'autre part, « l'Association pour l'accès aux garanties locatives » (APAGL), association chargée de garantir la finalité sociale du dispositif, d'étudier ses effets, ses coûts et les conditions de son développement.

Un fonds spécifique de garantie universelle des risques locatifs (FGURL) a été créé (loi DALO : art 27) ; il sera abondé par 2/3 (cf. ci-après) des primes d'assurances versées par les bailleurs, par l'UESL pour un montant de 100 millions d'euros en 2007 et par l'État, la loi de Finances 2007 prévoyant la garantie.

La cotisation est fixée par l'UESL à 2,5% des loyers pour les bailleurs adhérant individuellement, à 1,8% pour les administrateurs de biens – ceux-ci peuvent conserver une marge de l'ordre de 0.7 % -. Les ressources procurées par les cotisations varient ainsi de 1,2 à 1,65% des loyers. Le pourcentage de reversement des assureurs à GRL gestion a été fixé par les conventions GRL/assurance.

Le montant de la prime est déductible des revenus fonciers. Les personnes qui louent un ou plusieurs logements dans le cadre d'un conventionnement avec l'Etat ou l'Anah et qui concluent un contrat « GRL », bénéficient d'un crédit d'impôt sur le revenu, égal à 50% du montant de la prime d'assurance payée au cours de l'année d'imposition et ne peuvent pas, dans ce cas, déduire les primes de leurs revenus fonciers (CGI : art. 200 nonies).

Les assureurs couvrent les frais de commercialisation (souvent déléguée à un courtier), les coûts administratifs de la relation avec le propriétaire et GRL-gestion mais ne courent théoriquement aucun risque en cas de sinistre. Sauf option contraire de leur part, n'effectuent pas le recouvrement. GRL gestion propose de déléguer la gestion du recouvrement moyennant une rémunération de 20% des sommes recouvrées, ce que les intéressés semblent juger insuffisant.

Pour les locataires éligibles, le contrat d'assurance ne peut exiger, pour être assuré, la production par le locataire d'une caution solidaire d'une personne physique ou morale (sauf exception expressément prévues au Cahier des charges sociales).

### **Le Pass-GRL**

En pratique, un candidat locataire peut se faire éditer un « pass-GRL » sur internet, sur simple déclaration d'éligibilité : absence de caution, taux d'effort compris entre 33 et 50 %, loyer allant jusqu'à 2300 € mensuels. Il revient au propriétaire de vérifier les conditions d'éligibilité, qui devront être justifiées au moment du sinistre.

NB - Comme c'est le cas en GLI, il serait plus normal que la vérification des conditions d'éligibilité soit effectuée par le professionnel de l'assurance, ce qui éviterait au bailleur d'en porter la responsabilité, voire de découvrir après coup en cas de fausse déclaration qu'il ne peut prétendre à une indemnisation des sinistres.

### **La gestion des impayés**

Il y a sinistre dès le premier impayé de loyer et charges.

Le bailleur, dans un délai de J (date d'exigibilité du loyer indiquée dans le bail) + 20 jours maximum, doit avoir fait un rappel simple à son locataire, à J + 35 maximum, il doit adresser une lettre recommandée pour un second rappel et à J + 45, au maximum, il doit faire une déclaration de sinistre à son assurance.

Les procédures liées à la gestion des sinistres feront l'objet de conventions spécifiques avec chaque entreprise d'assurance. Toutefois, les règlements seront toujours effectués via la société de gestion, par le fonds spécifique de garantie universelle des risques locatifs de l'UESL.

Les bailleurs, ou leurs mandataires, ayant souscrit le « contrat d'assurance GRL », déclarent auprès de la société « GRL Gestion » les sinistres dans les conditions définies au-dit contrat validé par la société « GRL Gestion ».

La société « GRL Gestion » peut-être subrogée dans les droits et actions du bailleur jusqu'à concurrence du principal (indemnités et aides au logement), frais, honoraires et réglées par elle

au titre de la garantie GRL. La société « GRL Gestion » pourra confier à l'entreprise d'assurance en qualité de prestataire de services, le recouvrement des impayés et des dégradations, par convention, la rémunération étant fixée à 20% des sommes recouvrées.

La situation du locataire est analysée par l'APAGL (association pour l'accès aux garanties locatives). Cette analyse conduit à déterminer si la situation sociale et financière particulière du locataire justifie la mise en place, pour une durée limitée, de modalités de recouvrement adaptées et d'un accompagnement social. Le recours à un accompagnement social et à des modalités de recouvrement adaptées sera notamment de droit lorsque les impayés de loyers sont imputables à une baisse importante des revenus du locataire consécutive à un accident de la vie, tel qu'un décès, un divorce, un licenciement ou une maladie.

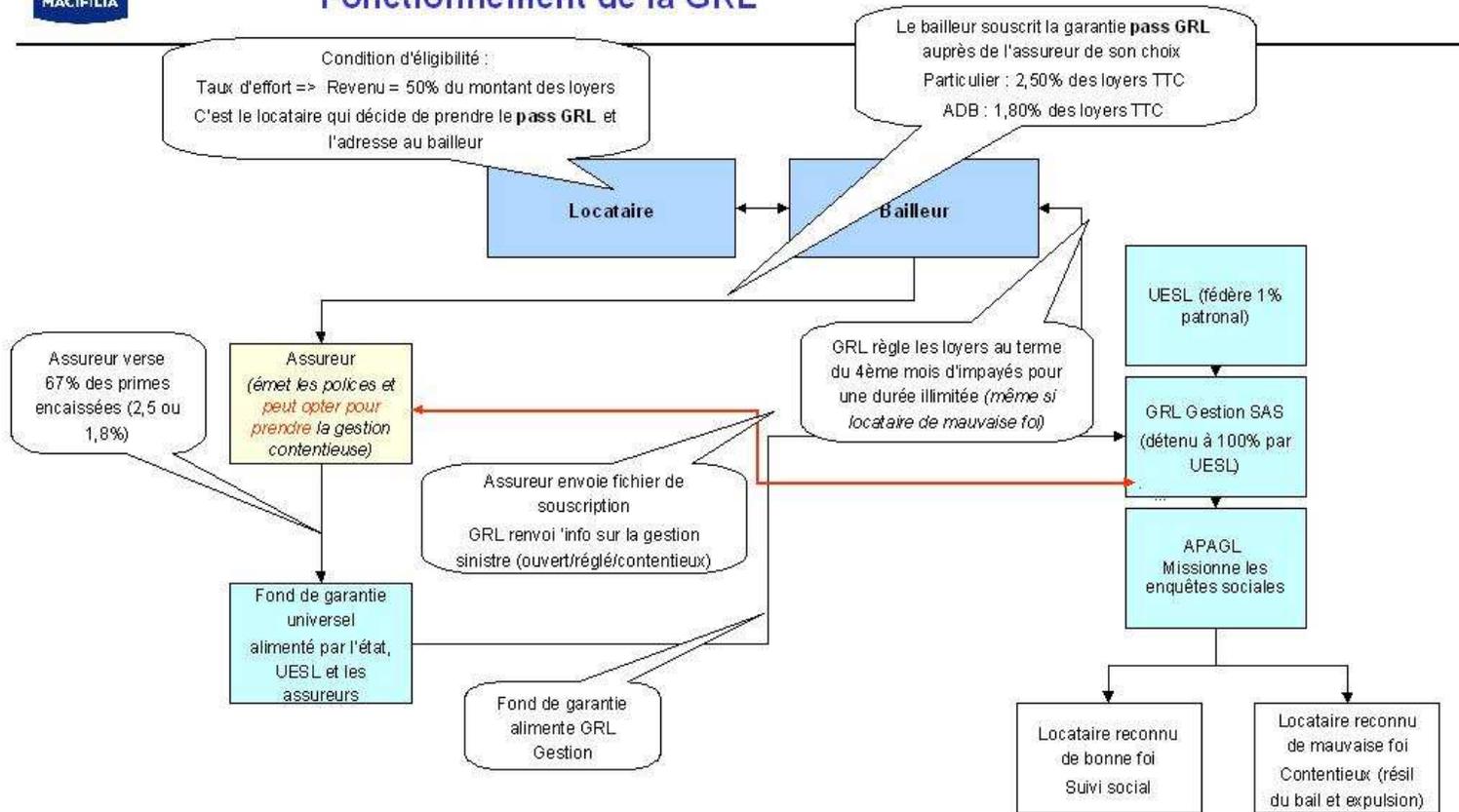
Si un locataire débiteur nécessite une procédure de recouvrement, l'APAGL décidera, souverainement, entre deux modalités d'intervention :

- l'une, sans traitement social, et donc en ayant recours aux procédures usuelles de recouvrement amiables et judiciaires (mise en demeure par lettre recommandée avec accusé de réception, commandement de payer, etc.) ; la procédure contentieuse étant diligentée par GRL Gestion,
- l'autre, en organisant un traitement social en accompagnement de la procédure de recouvrement amiable, conformément au Cahier des charges que l'APAGL aura élaboré. Le traitement social sera assuré par une structure agréée par l'APAGL.

Le schéma ci-après illustre le fonctionnement de la chaîne locataire – bailleur – assureur – GRL - APAGL



## Fonctionnement de la GRL



\* Si l'assureur opte pour la gestion contentieuse il garde 20% des sommes recouvrés (sur les sommes versées par l'état ou UESL) sinon il conserve 100%



## **V-3 APAGL**

### **La structure**

L'APAGL a été créé en 2006. Dans le dispositif GRL, ses missions sont d'une part les études et les propositions et d'autre part le traitement social.

L'articulation avec l'UESL se fait via la composition des conseils d'administration. L'APAGL est gérée paritairement par les représentants des confédérations syndicales et patronales du 1% Logement -CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT, CGT-FO, CGPME, MEDEF. Le comité permanent de l'APAGL composé de 6 membres (3 MEDEF, 3 syndicats salariés) se réunit toutes les semaines.

L'APAGL est une petite structure de 10 salariés. Elle n'a pas vocation à dépasser 20 à 25 salariés, puisqu'elle agit via une délégation aux CIL qu'elle agréé, forme et contrôle. Actuellement 97 CIL sont agréés. Mais pour l'instant les quelques dossiers traités le sont par l'APAGL directement.

### **Le dispositif**

Le bailleur signale un impayé de loyer (fiche type), L'APAGL (à terme le CIL) examine sous 15 jours la situation financière et sociale du locataire et propose soit un plan de recouvrement amiable soit un recouvrement contentieux sur la base d'une analyse économique (capacité à assumer la dette de loyer, et ultérieurement le paiement régulier du loyer et des charges).

La première solution consiste à établir un plan d'apurement de la dette. La seconde à laisser la procédure suivre son cours. Mais il peut être nécessaire de procéder à un diagnostic social plus approfondi. L'APAGL (à terme le CIL qui devra lui-même rémunérer une association pour cette tâche) prend contact avec le locataire (sous 15 jours), voire avec le travailleur social qui suit éventuellement la famille et examine la situation globale du locataire. On peut aboutir à un protocole social (allègement de quittances, relogement, renvoi vers des organismes spécialisés), à un plan d'apurement, ou encore à un recouvrement contentieux. En cas d'inadéquation structurelle entre revenus et loyer, l'APAGL encouragera à un relogement. Le stock de réservations locatives des CIL pourra être mis à contribution (cf. convention de 1997 concernant les obligations d'affecter 10% des sommes recueillies à des publics défavorisés); à défaut, c'est vers le contingent préfectoral qu'il est prévu de se tourner.

### **Remarques**

L'APAGL mène donc l'enquête sociale telle qu'elle est prévue au démarrage du dispositif de prévention fixé par la loi de 1998 sur la prévention des expulsions, enquête transmise aux tribunaux. Actuellement cette enquête est plus ou moins bien faite selon les capacités de mobilisation des travailleurs sociaux. Les conseils généraux qui les font effectuer pourraient donc voir là une opportunité de se désengager et affecter les fonds ainsi épargnés vers le règlement de la dette (FSL) ou vers d'autres missions.

L'APAGL a d'ailleurs engagé des discussions avec quelques conseils généraux sur ce point. Elle envisage aussi la transmission de ses enquêtes au SDAPL ou aux CAF.

Le fonctionnement de l'APAGL est pour l'instant centralisé, il est trop récent pour que l'on puisse l'étendre rapidement sans précaution. Il pose à la fois des questions de moyens (chiffrés par APAGL à 470 M€ pour le seul fonctionnement d'un système généralisé), de risque de

détérioration du taux de règlement spontané, et enfin d'articulation avec les dispositifs de prévention des expulsions et d'accompagnement social.

#### **V-4 Diffusion du dispositif GRL/APAGL**

##### **La position des assureurs**

La diffusion de la GRL repose sur un partenariat avec les professionnels de l'assurance. Or, les acteurs majeurs, assureurs et mutuelles, à l'exception notable de la DAS -filiale des mutuelles du Mans-, se montrent particulièrement réticents à l'égard du dispositif (cf. annexe n° 12 – positions FFSA et GEMA) ; celui-ci leur garantit pourtant une rémunération forfaitaire de 1/3 de la prime, sans prise de risque et en contrepartie d'une activité limitée.

Outre des obstacles à caractère réglementaire - absence de règle de l'autorité de contrôle, l'ACAM, sur le traitement comptable des primes et des provisions, au vu de la nature sui generis de la GRL- les assureurs invoquent un certain nombre de risques :

- leur taux de rémunération, plutôt confortable, est ressenti comme un geste commercial à court terme et suscite une certaine méfiance, d'autant que lors de négociations préalables à la création de GRL gestion, ils s'étaient déclarés prêts, dans le cadre d'un système de réassurance, à exercer l'intégralité de leur mission pour un niveau du même ordre.

- les assureurs qui offraient un produit GLI réagissent très mal à un démarchage intensif, accompagné de baisse des taux, auprès des administrateurs de biens qui transfèrent des portefeuilles clients précédemment assurés en GLI : le ciblage social qui justifiait à l'origine un dispositif de prise en charge des exclus de l'assurance se trouve ainsi démenti ; il en résulte une forte impression de concurrence déloyale par un produit subventionné, et le sentiment que les engagements initiaux n'ont pas été tenus.

En effet, la GRL est offerte sur simple déclaration de non obtention d'une caution et quel que soit le taux d'effort. Sur des biens déjà assurés, toute condition à caractère social est abandonnée, et les locataires en place doivent seulement ne pas présenter d'impayés de plus de deux mois au cours des six derniers mois. Les niveaux garantis (à concurrence de 2300 €/mois) et l'absence de plafond de ressources renforcent cette impression de dérive par rapport à l'objectif social d'origine.

Au total, la position des assureurs exprimée par leurs fédérations reste celle « *d'un avis favorable sur le principe figurant dans la loi de cohésion sociale du 26/07/2005, tout en ne manquant pas de rappeler leur vigilance sur le maintien d'un marché concurrentiel pour les locataires ne se trouvant pas dans une situation « fragile » et le besoin de responsabilisation des acteurs économiques* » (cf. lettre annexe 1).

##### **Les associations d'insertion**

Elles sont naturellement favorables à un dispositif aussi large que possible facilitant l'accès au logement. Certaines sont directement propriétaires d'un parc locatif (de 15 000 à 30 000 logements environ) ou jouent un rôle d'intermédiaire entre bailleurs privés et populations défavorisées : soit comme agences immobilières à vocation sociale, soit dans un système à double détente location/sous location.

Certaines associations, notamment celles fédérées au sein de la FAPIL, s'interrogent toutefois fortement sur le dispositif GRL perçu comme "opaque et complexe" (cf. annexe n° 12) ; la FAPIL disposait d'un contrat avec la MACIF au taux de 1,5% avec des garanties comparables. Ce taux,

faible au regard des populations concernées, illustre une nouvelle fois l'importance des conditions de gestion, la FAPIL ayant développé la notion de "gestion locative adaptée". La fédération se déclare inquiète du risque inflationniste lié au niveau élevé des loyers couverts, à la répercussion de la prime sur les locataires, et aux effets de substitution possibles avec les FSL. Enfin, la FAPIL rappelle "la nécessité d'articuler les dispositifs de prévention avec la protection sociale de droit commun".

D'autres fédérations, telles que la FNPACT ou Habitat et développement voient dans la GRL un moyen de faciliter la sécurisation des bailleurs conventionnant leur parc avec l'Anah. Pour des opérateurs dont le rôle est précisément de favoriser la réalisation de travaux avec une aide publique en contrepartie d'une modération des loyers, la GRL constitue une mesure d'accompagnement bienvenue : son ciblage social est clair, et les seules réserves portent sur le caractère limité de la mesure (moins de 20 000 logements par an) et sur l'insuffisante couverture du risque en cas de sous location.

### **GRL et intermédiation locative**

La convention entre l'Etat, l'UESL et l'Anah signée en septembre 2007 prévoit une adaptation de la GRL au cas où le bailleur loue à une association qui elle-même sous loue à un ménage démuné. Les limites sont de deux ordres :

- seule l'association est garantie du risque de non paiement du loyer, le bailleur privé ne disposant pas d'assurance en cas de défaillance de l'association ; seule une caution apportée par une collectivité ou par un organisme tiers pourrait réellement sécuriser le bailleur et favoriser la remise sur le marché de logements vacants.
- l'association elle-même n'est pas garantie contre le risque de dégradation ; or, pour des publics difficiles, il est irréaliste de vouloir isoler ce sujet de celui des impayés.

### **Un cadre juridique à préciser**

Une note d'orientation réalisée par le cabinet Gide Loyrette Nouel sur la compatibilité du dispositif existant avec le cadre juridique national et européen fait apparaître certains risques (extraits)

- (i) *Exercice d'une activité d'assurance par l'UESL*
  - *Nonobstant le fait que l'assuré ne verse pas de prime à l'UESL au titre de l'indemnisation qu'il reçoit de cette entité, on ne peut écarter la possibilité pour un assuré de faire valoir que l'UESL agirait en qualité de coassureur de l'Assureur Adhérent dès lors que l'UESL couvre indirectement un risque et est susceptible, via GRL Gestion, de lui verser une partie de l'indemnité ;*
  - *Une telle activité placerait l'UESL dans une situation de violation de la réglementation des assurances, au regard notamment de l'obligation d'agrément.*
- (ii) Exercice d'une activité d'intermédiation en assurance par l'UESL, l'APAGL et d'autres intervenants au système GRL
  - *Pour autant que serait identifiée une rémunération au titre de l'activité d'intermédiation de l'UESL, l'APAGL et d'autres intervenants au système GRL, il pourrait être soutenu que l'activité promotionnelle de GRL Gestion, l'Anah et certains autres intervenants au dispositif GRL relève d'une activité d'intermédiation en assurance ;*
  - *Une telle activité placerait GRL Gestion, l'Anah et certains autres intervenants au dispositif GRL dans une situation de violation de la réglementation des assurances, au regard notamment de l'obligation d'agrément.*

– Le dispositif a été mis en place afin de favoriser les locataires et les bailleurs personnes physiques. Dans la mesure où le droit des aides d'Etat s'applique fondamentalement aux entreprises, il ne semble pas que les locataires et bailleurs puissent être considérés comme bénéficiant d'une aide d'Etat au sens de l'article 87, paragraphe 1 du traité CE. En toute hypothèse, une aide éventuelle pourrait être déclarée compatible avec le traité CE en raison notamment de son caractère social;

– Le dispositif risque toutefois de bénéficier « en passant » aux Assureurs Adhérents et GRL Gestion :

– (i) s'agissant des Assureurs Adhérents, il existe un risque de qualification d'"aide" dans la mesure où l'Etat a mis en place un mécanisme garantissant aux Assureurs Adhérents, à titre gratuit, la compensation des surcoûts de la sur-sinistralité à partir d'un certain niveau de risque. L'existence d'un réel avantage doit toutefois être examinée à la lumière des particularités du dispositif. S'il était considéré que les Assureurs Adhérents participent à l'accomplissement d'un service d'intérêt économique général, ces derniers pourraient être considérés comme bénéficiant d'une aide d'Etat si la rémunération perçue par les Assureurs Adhérents étaient jugée excessive ;

– (ii) s'agissant de GRL Gestion, il ne saurait être exclu qu'elle bénéficie d'une aide d'Etat si elle perçoit une surcompensation pour sa mission de gestion et de diffusion du contrat d'assurance. Il faudrait toutefois démontrer que cette aide est susceptible de fausser la concurrence et le commerce intracommunautaire.

– Si une qualification d'aide d'Etat était retenue à l'égard des Assureurs Adhérents ou de GRL Gestion, il pourrait être allégué que celle-ci est compatible avec les objectifs du traité CE. Il faudrait cependant démontrer que les aides versées sont nécessaires et proportionnelles au but poursuivi et notifier le dispositif à la commission européenne.

– (iii) Analyse du régime actuel au regard des règles du marché intérieur.

– L'exclusivité accordée à GRL Gestion pour la gestion des Contrats d'assurance comporte un risque de constituer une entrave à la libre prestation de services et d'établissement ;

– L'importance d'une restriction éventuelle pourrait toutefois être relativisée s'il devait être considéré qu'il s'agit d'un nouveau produit dont la commercialisation est désormais possible grâce à la garantie de l'Etat ;

– Une restriction éventuelle pourrait être justifiée soit par une raison impérieuse d'intérêt général lié au logement social, soit par l'existence d'un dispositif de service d'intérêt économique général au sens de l'article 86, paragraphe 2, CE. Dans les deux cas, il faudrait toutefois prouver que les restrictions qu'entraîne le dispositif GRL sont nécessaires et proportionnées aux buts poursuivis ;

Par ailleurs, même si l'organisation d'un appel d'offres pour l'attribution de la mission de gestion du dispositif GRL à GRL Gestion ne semble a priori pas être nécessaire, elle est toujours préférable. »

## CONCLUSION DE LA CINQUIEME PARTIE

Face à une demande croissante de sécurité de la part des propriétaires, les dispositifs initiés par le 1% logement ont d'abord pris la forme d'une caution, le LOCAPASS, dont le coût a fortement progressé depuis sa création en 1997 ; ce régime a une vocation sociale incontestable et, sous réserve d'améliorations mineures, devrait être conservé auprès des bailleurs institutionnels et sociaux

Les produits d'assurance privés, qui coûtent de 2.5 à 3.5% des loyers, ont connu une diffusion

réelle mais limitée à environ 20% du parc, la pénétration étant beaucoup plus marquée pour les biens donnés en gestion à un tiers notamment sur les produits défiscalisés.

Le remplacement du LOCAPASS par un produit d'assurance repose sur une cotisation des bailleurs et un partenariat assureurs/fonds de compensation. Or, les assureurs rechignent à s'engager malgré la pression des professionnels de l'immobilier auxquels la GRL offre, pour un coût au plus égal à celui de la GLI, une couverture du risque quasi automatique. Le système actuel comporte à la fois des ambiguïtés et des risques juridiques insuffisamment mesurés.

Il importe donc d'abord de sécuriser les partenaires, et de rééquilibrer les rôles. Il convient de définir un cadre compatible avec les objectifs du traité CE, en garantissant que les aides versées sont nécessaires et proportionnelles au but poursuivi et de notifier le dispositif à la Commission européenne. Les assureurs ont vocation à jouer un rôle plus large conformément à leur métier.

Enfin, le processus de signalement systématique des sinistres à GRL gestion qui répercute à l'APAGL, laquelle renvoie sur des CIL agréés l'examen de premier niveau de tous les dossiers, (ce qui conduit éventuellement à une enquête sociale analogue à celle des services du conseil général), est trop récent pour que l'on puisse l'étendre rapidement sans précaution. Il pose à la fois des questions de moyens (chiffrés par APAGL à 470M€ pour le seul fonctionnement d'un système généralisé), de risque de détérioration du taux de règlement spontané, et enfin d'articulation avec les dispositifs de prévention des expulsions et d'accompagnement social existants. Il n'est pas cohérent que l'Etat qui peut se voir automatiquement appelé en garantie, n'ait pas un droit de regard au moins égal à celui des partenaires sociaux.

## CHAPITRE VI - LES ATTENTES A L'EGARD D'UN REGIME D'ASSURANCE

Les attentes vis à vis d'un système assurantiel sont multiples et sans doute difficiles à concilier (cf. schéma ci-joint).

### Caution / assurance - Problématique

|                                  |   |   |  |  |
|----------------------------------|---|---|--|--|
| <b>Objectif</b>                  | Favoriser l'accès au logement : compenser le mécanisme du marché  | Sécuriser les bailleurs : lutter contre la rétention  |  | Maintien dans les lieux = prévention des expulsions                                    |
| <b>Situation actuelle</b>        | Exclusions publics<br>- taux d'effort > 33 %<br>- statut précaire   | - GLI<br>- Locapass<br>- démarrage GRL  |  | - Décisions justice : concours force publique  |
| <b>Proposition</b>               | Suppression caution   | - Obligation d'assurance  | - Faciliter les expulsions                                   | Accompagnement social extensif (APAGL)   |
| <b>Attentes</b>                  | Simplicité  | Mutualisation<br>Coût   | Confiance bailleurs  | Demande associative (avec divergences)   |
| <b>Inconvénients</b>             | - Hostilité de 50 % des bailleurs<br>- Risque d'accroissement de la sélection (efficacité non prouvé)   | - Coût pour les bailleurs et hostilité petits bailleurs<br>- Difficile d'application (sanction / exception) | - Sujet politiquement très sensible                          | - Dérapage financier incontrôlé<br>- Articulation avec FSL et réponses de droit commun |
| <b>Propositions alternatives</b> | - Suppression caution en HLM + institutionnels<br>- Mesures ciblées d'antisélection CDD / intérim / jeunes sous plafond ressources<br>- Mutualisation dépôts garantie | - Diffusion GLI et GRL avec cibles distinctes<br>- Régime caution en HLM                                    | - Déconnecter judiciaire / traitement social / indemnisation |  |

Il convient de distinguer ce qui peut relever d'un système assurantiel - protection contre des aléas, de ce qui relève de mesures plus structurelles. En particulier les thèmes suivants sont concernés :

**- Régime de garantie et égalité des chances** : Favoriser l'accès au logement

Les mécanismes de sélection sont eux même dépendants de la tension sur le marché : le recours à la caution n'existe que dans moins de la moitié des cas, plutôt en zone urbaine, et de manière privilégiée lorsque les revenus sont insuffisants ou aléatoires (cf. chapitre III).

La question de savoir si une assurance à large spectre permettrait de favoriser une égalité des chances des demandeurs apparaît elle même difficile à trancher.

Selon l'enquête Credoc, 42 % des bailleurs même couverts par une assurance ne loueraient « jamais » à un locataire aux revenus insuffisants ou n'ayant pas un emploi stable.

L'exigence d'une caution personne physique peut paraître anachronique et peu efficace : elle est loin d'être systématique, et est plus vécue comme un mécanisme régulateur (le locataire se sentirait gêné d'impliquer un proche) que comme une sûreté réelle.

Chez les institutionnels, la caution est souvent demandée pour assouplir les critères de taux d'effort notamment pour les jeunes et les étudiants.

Le Locapass avait et a encore dans le logement social un effet analogue.

Un système d'assurance à large spectre rendrait-il l'accès au logement plus « équitable » ?

Face à une situation de pénurie, la concurrence entre les demandeurs est vive, mais en dehors de la logique du parc social avec ses critères d'entrées, et a fortiori de la loi DALO, la notion d'équité n'a guère de sens : on voit mal en dehors des cas de discrimination prévus par la loi ce qui pourrait influencer le choix d'un bailleur en faveur de populations plus modestes ou plus précaires. Tout au plus peut-on espérer un abaissement de la sélection à l'entrée.

Si l'objectif social est prioritaire il faut donc privilégier des régimes ciblés :

- soit bonification ciblée de l'assurance pour compenser le scoring naturel
- soit régime spécifique

### **- Régime de garantie et sécurisation des bailleurs**

L'assurance généralisée devrait permettre de libérer une offre locative privée

Or, il n'est pas démontré qu'il existe un phénomène de grande ampleur de rétention de biens immobiliers à louer.

La vacance est fortement corrélée avec la taille du logement (les studios ayant une rotation beaucoup plus forte) ou l'attractivité de la zone = seuls de 45 000 à 130 000 logements seraient réellement disponibles à la location en zone tendue en France (cf. chapitre 2).

L'arbitrage se fait en général entre la remise en location et la vente, le taux de propriétaires occupants ayant progressé. L'arbitrage rationnel est surtout le fait d'investisseurs qui se prononcent globalement au vu de la rentabilité (loyer + plus value). Or la moitié des bailleurs personnes physiques sont bailleurs de manière imprévue ou occasionnelle; des considérations psychologiques priment par rapport à un calcul économique rationnel.

Enfin, il faut différencier dans l'espace l'importance de la rareté de l'offre. Ce phénomène tend à se différencier fortement, et un grand nombre de villes moyennes connaissent un retournement du marché lié à une surproduction de produits défiscalisés (cf. enquête Clameur).

De manière paradoxale, l'extension à des taux d'effort allant jusqu'à 50 % des mécanismes d'assurance a permis de freiner un mouvement de baisse des loyers en élargissant la clientèle couverte par les assurances pour des produits neufs investisseurs difficiles à écouler. L'assurance a permis de remplir ces programmes avec des locataires moins solvables et moins exigeants sur le rapport qualité prix.

Ailleurs, un mécanisme d'assurance ne peut donc être qu'une réponse très limitée à un phénomène de relative rareté de l'offre.

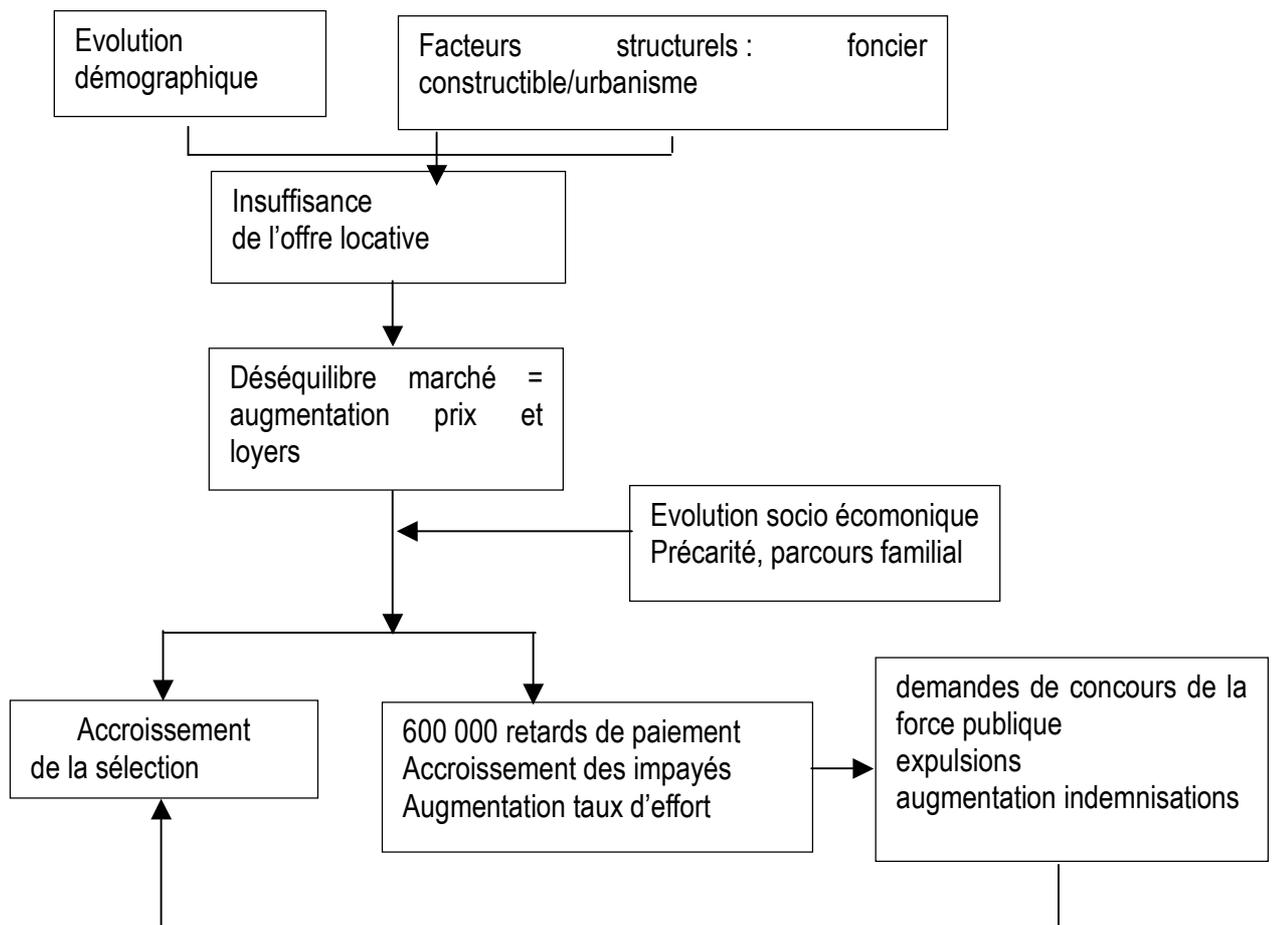
**- Prévention des expulsions :** maintien des locataires dans les lieux

Lorsque les dépenses de logement sont disproportionnées par rapport au revenu, une réponse assurancielle ne peut être que temporaire en attente d'un relogement.

Si les revenus sont manifestement trop faibles la réponse doit être plus globale : par une meilleure adéquation ressources/loyers et charges. Cette situation (cf. enquête DREES) concerne aussi bien les taux d'effort net élevés que très faibles : 8 % des locataires au taux d'effort supérieur à 35 % ont déclaré un retard de loyers, environ 5 % parmi ceux allant de 15 à 30 % de taux d'effort, mais 10 % de locataires dont les taux d'effort sont inférieurs à 10 %, compte tenu des très faibles ressources résiduelles).

Pour les locataires aux revenus très faibles, il convient en effet de raisonner en terme de revenu après loyer. A contrario pour les locataires à revenus moyens et élevés, des taux d'effort supérieurs à 30 % n'ont pas la même signification, car l'effet taille de famille devient majeur.

L'ensemble des problématiques s'enchaîne selon le schéma ci-après, qui illustre le cercle vicieux impayés/régime d'expulsion/montée des garanties.



## **- Assurance et solvabilité du locataire :**

A la différence des régimes d'assurance chômage ou maladie qui prennent en charge la dépense, un système assurantiel n'a pas vocation à servir de substitut aux aides à la personne en solvabilisant durablement les ménages à faibles revenus : il permet de lisser les efforts en période de précarité ou de chômage, mais il serait dangereux de l'avis même des associations d'insertion, d'encourager des situations de décalage manifeste entre revenus et dépenses locatives. Les seuils évoqués (33%, 50%) de taux d'effort doivent être combinés avec des notions de type « reste à vivre ». En règle générale, et notamment dans le parc social, le taux d'effort est atténué par les aides personnelles qui jouent à plein car les loyers sont plafonnés. En parc privé au contraire 14% de locataires ont un taux d'effort de plus de 40 %, avec de fortes disparités géographiques.

## **Caractère universel**

Il convient de bien distinguer ce qui relèverait:

- d'un régime d'obligation à la charge d'une des parties, locataire ou bailleur, lequel suppose une assurance obligatoire (obligation faite à l'assureur d'offrir le service, à prévoir en tout état de cause dans ce cas)
- d'un régime "universel": ce dernier concept vise à garantir l'accès à l'assurance quel que soit le profil de l'assuré; sont visés en particulier les publics fragiles (analogie avec la CMU)
- d'un régime unique qui instaure de fait un monopole au profit d'un organisme public ou parapublic.

Une certaine confusion s'est opérée entre ces trois concepts, l'idée d'un système unique et obligatoire étant perçue comme le moyen d'organiser une protection universelle grâce à une mutualisation complète des ressources.

## **Les difficultés liées à la suppression de la caution personne physique**

La caution apparaît incontournable dans le cas des étudiants où sa suppression se traduirait par l'établissement du bail au nom des parents : outre l'effet immédiat sur les aides au logement (perte du bénéfice de l'APL) cela irait à l'encontre de la revendication d'autonomie de la population étudiante. Un mécanisme de caution personne morale du type Locapass ou à définir en liaison avec le ministère de l'enseignement supérieur et les mutuelles étudiantes, notamment pour les étudiants étrangers ou boursiers.

Au contraire, cette suppression paraît tout à fait souhaitable en HLM compte tenu de leur vocation sociale –elle y est d'ailleurs relativement rare- et seules les cautions à caractère social FSL ou Locapass devraient être conservées. Elle est également possible chez les bailleurs institutionnels , au prix toutefois d'un risque de renforcement de la sélection par le revenu.

Chez les bailleurs individuels (propriétaires en moyenne d'à peine 2 logements, et dont la moitié a recours à la caution) l'effet psychologique risque d'être très négatif, même si dans la réalité la garantie apportée par la caution s'avère plus virtuelle que réelle.

En revanche, une suppression du cumul assurance/caution serait simple à mettre en œuvre, et encouragerait les administrateurs de biens à privilégier l'assurance. Or, ils sont le vecteur privilégié de la diffusion du produit .

## **Les difficultés de l'obligation d'assurance**

Elles sont à la fois politiques, juridiques et techniques.

Environ 180 000 logements sont loués à un membre de la famille, et sans doute leur nombre comparable à des locataires connus personnellement du bailleur, lequel habite parfois l'immeuble ou le voisinage. Même modique, la dépense (de l'ordre de 150 €, déductibles des revenus fonciers) apparaîtrait comme inutile pour certaines catégories de bailleurs: rappelons que les deux tiers préfèrent se passer des services d'un professionnel, qui, pour des honoraires trois fois plus élevés à peine, lui assure un service complet. Il serait également difficile de définir et de justifier des sanctions pour défaut d'assurance dans le domaine des loyers impayés alors que la perte de patrimoine ne fait pas l'objet de la même obligation.

## **CONCLUSION DE LA SIXIEME PARTIE**

Les attentes multiples à l'égard d'un régime de garantie des impayés de loyer traduisent les fortes tensions auxquelles sont soumis les ménages nouveaux venus sur le marché du logement. Sauf à vouloir créer un système public quasi gratuit pour les bénéficiaires mais très coûteux pour la collectivité, il convient de bien cibler en faveur des catégories aujourd'hui pénalisées un dispositif qui reste d'un coût raisonnable.

En dehors du cas des étudiants où elle devrait être conservée, la caution personne physique pourrait être supprimée à court terme chez les bailleurs personnes morales (HLM et sociétés du II de la loi de 1989 en particulier, où le LOCAPASS devrait être maintenu); la suppression du cumul assurance/caution accélérerait la diffusion des produits d'assurance; en effet, l'assurance jouit d'une bonne image et devrait être préférée à la caution par les professionnels qui joueraient leur rôle de conseil. La suppression de la caution serait envisageable à partir d'un taux de pénétration de l'assurance de l'ordre de 40%, soit environ le double d'aujourd'hui. Enfin, un régime particulier pour les étudiants mériterait d'être mis en place.



## **CHAPITRE VII - LES PROPOSITIONS ET SIMULATIONS**

Un certain nombre de scénarios ont été envisagés ; pour chacun d'entre eux, une estimation du coût a été établie en étroite liaison avec les administrations concernées qui en ont validé les hypothèses, les calculs ayant été effectués par la DGTPE, en prenant en compte les résultats d'enquêtes statistiques de la FFSA. L'analyse mériterait néanmoins d'être affinée grâce à une prestation externe (actuaire spécialisé).

Toutes les simulations reposent sur une extension de différents régimes au parc des bailleurs privés individuels, en fonction du rythme du renouvellement des baux : environ 25% au bout d'un an, 40% au bout de 4 ans; il n'a pas été envisagé d'imposer d'obligation aux baux en cours.

### **VII-1 L'assurance souscrite par le locataire**

Cette solution, évoquée par le rapport Attali notamment, vise essentiellement à couvrir les aléas externes : chômage séparation, invalidité... (par analogie avec l'assurance emprunteur) ; elle pourrait facilement être adossée à l'assurance multirisque habitation. Du point de vue du bailleur, elle présente une certaine logique, le locataire étant ainsi responsable du risque qu'il fait courir à son propriétaire. Elle serait également responsabilisante pour le locataire, la durée couverte étant limitée à quelques mois dans l'attente d'un logement adapté. Toutefois son coût (équivalent à la cotisation moyenne MRH) et le caractère trop limité des garanties offertes au bailleur plaident en sa défaveur, ainsi que l'incertitude de la garantie (risque de non couverture en cas d'impayé de la prime d'assurance). Incidemment, ce dispositif, au contraire de l'assurance bailleur, ne bénéficierait pas d'un avantage fiscal.

Une variante consisterait à offrir un régime obligatoire pour le bailleur sur la seule partie du risque afférent aux dégradations locatives. La réduction à un mois du dépôt de garantie, l'importance des litiges liés à sa restitution, auraient pu conduire à envisager un remplacement de ce dernier, pour les nouvelles locations au moins, par une assurance locataire également adossée à la MRH. Toutefois, ce dispositif n'est pas satisfaisant pour des raisons tenant au code des assurances. En effet, s'agissant d'une assurance de responsabilité civile du locataire vis à vis du propriétaire, son champ en serait limité par l'article L113-1 alinéa 2 du code des assurances qui exclut les fautes intentionnelles et dolosives de l'assuré

Reste enfin la possibilité pour le locataire de souscrire une assurance-caution, qui s'apparenterait au régime d'assurance locataire pratiqué en Suisse, et à un coût qui n'est pas négligeable.

### **VII-2 La création d'un fonds abondé des dépôts de garanties et d'une contribution additionnelle des bailleurs**

La CLCV appelle à la création d'un fonds de garantie universel et mutuel s'appliquant à l'ensemble des relations locatives (cf. annexe n° 1). Pour la CLCV, seul un tel dispositif universel, simple et lisible sera efficace, et évitera de retomber dans les travers liés à l'alignement sur les minima sociaux.

Pour la CLCV, ce fonds pourrait être financé par le dépôt du mois de caution versé par les locataires, une contribution des bailleurs évaluée à 0,75% du revenu locatif (qui n'auraient plus à souscrire des assurances) et par l'Etat. Placé, rémunéré à 4% et géré paritairement par les bailleurs et les locataires, il supporterait le risque locatif et les risques de dégradation tout en assurant le recouvrement des impayés.

Cette proposition repose sur des hypothèses économiques particulièrement optimistes en matière de taux d'impayés, de recouvrement, et de coût de gestion ; elle présente en outre des problèmes techniques et économiques importants : en effet, la proposition ne tient pas compte des dépôts déjà versés et qui ne sont pas mutualisables. Or, compte tenu du taux de roulement du parc existant, l'alimentation du fonds se ferait sur une longue durée qui ne permettra pas de pouvoir dégager des produits financiers suffisants pour faire face aux engagements immédiats que représenteront les impayés à indemniser.

Enfin, cette solution qui aurait en tout état de cause un coût important pour la collectivité, fait abstraction de la réalité des comportements individuels, et notamment de l'interférence entre modalités de gestion du recouvrement et comportements des locataires.

### **VII-3 Scénarios proposés :**

Coexistence d'une Garantie des Risques Locatifs (GRL) cantonnée à un strict rôle social et d'un marché concurrentiel des Garanties de Loyers Impayés (GLI)

#### **VII-3-1 Cadre général du scénario A**

La mise en place effective de la GRL a posé certaines difficultés quant à l'interprétation des populations éligibles à ce dispositif social et de la frontière avec le marché existant des assureurs GLI. Aussi bien pour maximiser son efficacité sociale que pour assurer la conformité du dispositif aux règles de droit, il faut recentrer la GRL vers des populations fragiles.

Ceci permettra alors à la GRL et au marché GLI d'avoir des périmètres d'intervention bien séparés, assurant d'une part le respect du caractère social de la GRL et d'autre part le libre fonctionnement d'un marché privé et concurrentiel .

#### **Une définition des personnes éligibles à la GRL respectueuse de l'objectif social**

Afin que la GRL puisse fonctionner en respect des objectifs fixés par l'article 32 de la loi de cohésion sociale du 26 juillet 2005 et de la Convention Etat-UESL du 20 décembre 2006, il conviendrait de :

a) Intégrer une limitation d'éligibilité au dispositif en fonction de la combinaison de trois critères :  
- ressources du locataire : cette limitation pourrait être le critère d'éligibilité du locataire au PLS (cf. annexe n° 15)

**Et**

- soit taux d'effort supérieur à 33%, dans des limites à fixer (la notion de « reste à vivre » pour les familles étant plus pertinente)

- soit statut précaire : (CDD, Intérim) quel que soit leur taux d'effort, en respect de l'articulation avec les dispositifs sociaux déjà existants (Fonds d'Action Social pour le Travail Temporaire dit FASTT pour l'intérim,...).

Ce ciblage social est une condition nécessaire à la compatibilité du dispositif avec les règles communautaires.

Compte tenu de l'interdiction du cumul assurance/caution, l'absence de caution ne pourrait être un moyen d'entrer dans le dispositif.

b) Ouvrir le mécanisme GRL aux locataires en place sous réserve des mêmes conditions d'éligibilité que pour les locataires entrants.

## **Prise en charge de la sur-sinistralité par le fonds de garantie**

Les ressources du fonds seront constituées, comme aujourd'hui, par l'avance d'une partie forfaitaire des primes perçues par les assureurs au titre de la GRL, et des contributions de l'Etat et de l'UESL. Le fonds interviendrait pour couvrir la sur-sinistralité sur la population GRL au delà d'un ratio de référence.

### **Une responsabilité accrue des assureurs**

a) Contrôle a priori de la validité du Passeport GRL :

Actuellement, le passeport est délivré au candidat locataire sur une base déclarative ce qui peut poser des problèmes de sécurité juridique pour le bailleur en cas d'erreur ou de fausse déclaration.

Un contrôle a priori des passeports par les professionnels de l'assurance éviterait des déconvenues aux bailleurs.

b) Utilisation de la compétence des assureurs en matière de gestion des sinistres :

Une division des fonctions plus conforme à l'activité d'assurance serait instituée de manière à éviter les écueils juridiques qui peuvent se poser à la GRL dans son mode de fonctionnement actuel : les assureurs seraient à nouveau responsables de la gestion des sinistres. La dépense publique en serait réduite (diminution des frais de fonctionnement de GRL gestion). Les assureurs devraient également informer les locataires sur les dispositifs sociaux de tous ordres et les aides de l'UESL.

### **Un mécanisme économique vertueux**

Les assureurs sont libres de fixer les tarifs de la GRL tout en apportant une contribution « équitable » au Fonds de Garantie Universel des Risques Locatifs (FGURL). Pour éviter des comportements de dumping, le calcul de leur contribution au fonds se ferait sur la base suivante :  $0.67 * 1.8\%$  des loyers en administrateurs de biens,  $0.67 * 2.5\%$  pour les particuliers.

L'intervention du fonds serait déclenchée à partir d'un ratio sinistre/prime forfaitaire de 67% sur la base du même taux de prime.

Pour le calcul du ratio de sinistre à prime, deux solutions sont possibles :

- soit considérer la charge de sinistre nette des frais de gestion desdits sinistres. Dans ce cas, pour assurer le maintien d'un solde technique équilibré pour les assureurs, la prime GRL devrait être majorée (cf. calcul infra) ou le taux de reversement des primes au fonds devrait être diminué;
- soit inclure les frais de gestion des sinistres dans la charge de sinistres. Le coût de la gestion des sinistres serait pris en charge par le fonds, comme aujourd'hui, ce qui serait compensé par l'économie faite sur le fonctionnement de GRL gestion .

Un mécanisme d'intéressement des assureurs à la gestion du fonds pourrait être institué tel que mise en place d'un plafond d'intervention de la réassurance ou d'un intéressement financier des assureurs à la gestion des recours .

## **Une gouvernance tripartite du fonds (UESL, Etat, Assureurs)**

Il apparaît nécessaire qu'une gouvernance du fonds GURL soit instaurée en fonction des enjeux financiers de chacune des parties : le fonds devrait être doté de la personnalité morale et d'un Conseil d'administration, où siègeraient des représentants de l'Etat, qui serait notamment chargé d'approuver les comptes. Par ailleurs un comité d'audit où seraient représentées des personnalités compétentes en assurances serait créé.

## **Une bonne sécurité juridique**

- Notification préalable du dispositif à la Commission européenne
- Définition du traitement comptable et prudentiel des primes et des provisions (rôle incombant à l'ACAM)

## **VII-3-2 Chiffrage du scénario A**

Cf. détail en annexe n° 14.

## **Dénombrement des populations cibles respectives de la GRL et de la GLI**

Les simulations sont effectuées sur un champ de 5,2 millions de logements appartenant à des bailleurs individuels en 2008, avec une croissance ultérieure du parc de 1,14% par an.

De manière conventionnelle, le seuil de ressources retenu est celui des plafonds PLS qui couvre environ 80% de la population française. Ce plafond de ressources est combiné avec un seuil de taux d'effort plancher de 33%, ce qui conduit à environ 1 000 000 ménages en 2008 ; s'ajouteraient sans condition de taux d'effort les chômeurs et les personnes sous statut précaire (chiffrés à 600 000 ménages) ; les assureurs seraient tenus d'offrir un produit d'assurance pour les autres ménages, soit 3 600 000.

## **Sinistralité**

Pour les contrats GLI, l'enquête menée par la FFSA auprès de ses adhérents permet d'estimer la fréquence de sinistre entre 3 et 4%

Le rapport entre la fréquence de sinistres relative à la population GRL et celle relative à la population GLI est estimé à partir de l'enquête ENL 2002 à 150 % à partir de la relation fréquence d'impayés/taux d'effort. Afin de tester la sensibilité des résultats aux valeurs retenues pour les impayés, trois scénarios ont été retenus dans les calculs : la fréquence de sinistre sur la population GLI est, selon les scénarios, de 3%, 3,5% ou 4%, les taux étant respectivement de 4,4%, 5,3% et 6% en GRL.

Le coût moyen estimé par la FFSA dans son enquête auprès de ses adhérents, à savoir 3 000 €, a été retenu pour les contrats GLI, et extrapolé aux contrats GRL. Ce coût moyen est net des recours mais intègre les frais de gestion des sinistres ainsi que le coût des dégradations.

La sur-sinistralité due à la suppression de la caution (ou l'absence de caution pour les contrats GRL) est estimée à 10% de ce coût moyen (soit 300 €).

La réduction à un mois du dépôt de garantie se traduit par une sur-sinistralité moyenne de 600 €.

### Montant des primes

Pour les contrats GLI, les fédérations professionnelles rencontrées estiment que les taux moyens s'élèvent à 2,0 % du loyer pour les administrateurs de biens et 3,3 % pour les particuliers.

Pour les contrats GRL commercialisés, le taux de prime retenu est de 1,8 % pour les administrateurs de biens et 2,5 % pour les particuliers.

Ces taux de prime annuelle s'appliquent au montant annuel de loyer, estimé en moyenne à 6 485 € en 2007 (source MEDAD).

### Chargements (coûts techniques) et divers

Les frais d'acquisition et d'administration sont estimés à 16 % des primes initiales pour les frais d'acquisition (estimés à partir du niveau moyen pour un contrat multirisque habitation)

Les frais d'administration sont estimés à 8 % des primes.

Le chargement moyen retenu pour les contrats GRL et GLI s'établit donc à 24 % des primes.

### VII-3-3 Résultats

En intégrant la réduction du dépôt de garantie à un mois et la suppression de la caution (cette suppression n'ayant d'impact que sur les contrats GLI), les résultats de l'ensemble des contrats actuels (100 000 GRL, 870 000 GLI) se présentent comme suit.

| Scénario | Résultat des contrats GRL<br>(Montants en €) | Dont Résultat FGURL<br>(Montants en €) | Dont Résultat Assureurs<br>(Montants en €) | Résultat GLI<br>(Montants en €) |
|----------|--|--|--|---------------------------------|
| 1        | -13 979 875                                  | -16 592 592                            | 2 612 717                                  | -30 696 994                     |
| 2        | -11 054 875                                  | -13 667 592                            | 2 612 717                                  | -13 770 994                     |
| 3        | -8 129 875                                   | -10 742 592                            | 2 612 717                                  | 3 155 006                       |

Rappel : le scénario 1 s'appuie sur des hypothèses de fréquence des sinistres de 4% pour la GLI et de 6 % pour la GRL. Ces hypothèses sont respectivement de 3,5 % et 5, 3% pour le scénario 2 et de 3 % et 4,4 % pour le scénario 3.

#### a) Conséquences d'un recentrage de la GRL avec extension des missions des assureurs

Le recentrage de la GRL se traduit par le transfert de l'ensemble des opérations de gestion aux assureurs. Il faut distinguer :

- d'une part la quote-part des frais d'administration et d'acquisition actuellement supportée par la GRL et estimée à 1,5 M€

- d'autre part le coût de gestion des sinistres évalué à 12% de ces derniers, soit de 1,2 à 2,8 M€.

Au total, le transfert de charges du fonds GURL vers les assureurs se traduit par une dégradation du résultat des assureurs qui devient déficitaire de 1 à 1,6 M€ selon les hypothèses (en tenant compte des effectifs présents dans le dispositif GRL en 2008).

L'augmentation de tarif des contrats GRL et GLI nécessaire pour compenser ces résultats techniques négatifs risque d'être difficilement supportable par les bailleurs (cf. annexe estimation des primes d'équilibre).

## b) Projections à terme

Les projections sont effectuées sous les hypothèses suivantes :

- une hausse moyenne annuelle du nombre de logements de 1,14% (Source Insee) ;
- une hausse de 2% par an du loyer moyen ;
- un renouvellement des baux de 22% pour la population non étudiante et de 33% pour les étudiants ;
- les étudiants boursiers sont éligibles à des contrats GRL à partir de 2008 lorsqu'ils répondent au critère de taux d'effort (< 50%).

### Estimation du coût d'une généralisation de la GRL sur l'ensemble de la population éligible

Elle est calculée sur la base d'un taux de pénétration de 80% correspondant peu ou prou à un régime obligatoire. La généralisation du système assurantiel, GRL actuelle ou socle de garantie universel, **conduit à une augmentation du taux de prime moyen**, la part des bailleurs particuliers augmentant.

En prenant en compte la suppression de la caution et la réduction à un mois du dépôt de garantie, le coût du dispositif actuel étendu à 80% de la population éligible est estimé dans le tableau suivant :

| Scénario | Résultat des contrats GRL<br>(Montants en €) | Dont Résultat FGURL<br>(Montants en €) | Dont Résultat Assureurs<br>(Montants en €) | Résultat GLI<br>(Montants en €) | Résultat des assureurs<br>(Montants en €) |
|----------|--|--|--|---------------------------------|---|
| 1        | -149 241 201                                 | -167 019 771                           | 17 778 570                                 | -29 757 780                     | -11 979 210                               |
| 2        | -112 447 041                                 | -130 225 611                           | 17 778 570                                 | 17 627 220                      | 35 405 790                                |
| 3        | -75 652 881                                  | -93 431 451                            | 17 778 570                                 | 65 012 220                      | 82 790 790                                |

Rappel : le scénario 1 s'appuie sur des hypothèses de fréquence des sinistres de 4% pour la GLI et de 6 % pour la GRL. Ces hypothèses sont respectivement de 3,5 % et 5, 3% pour le scénario 2 et de 3 % et 4,4 % pour le scénario 3.

La charge à répartir entre l'Etat et le 1% logement varierait entre 93 et 167 M € dans l'hypothèse où les assureurs prendraient intégralement en charge les frais d'administration et d'acquisition. Dans le scénario 1, le résultat des assureurs sur l'ensemble des contrats GRL et GLI est négatif (ce qui est la conséquence de la suppression de la caution et de la réduction à un mois du dépôt de garantie). Le retour à l'équilibre ou à un taux de marge technique égale 10 % pour l'assureur conduirait vraisemblablement à une augmentation des primes.

Le tableau suivant présente les taux de primes moyens nécessaires au rétablissement de la situation financière des assureurs dans les différents scénarios :

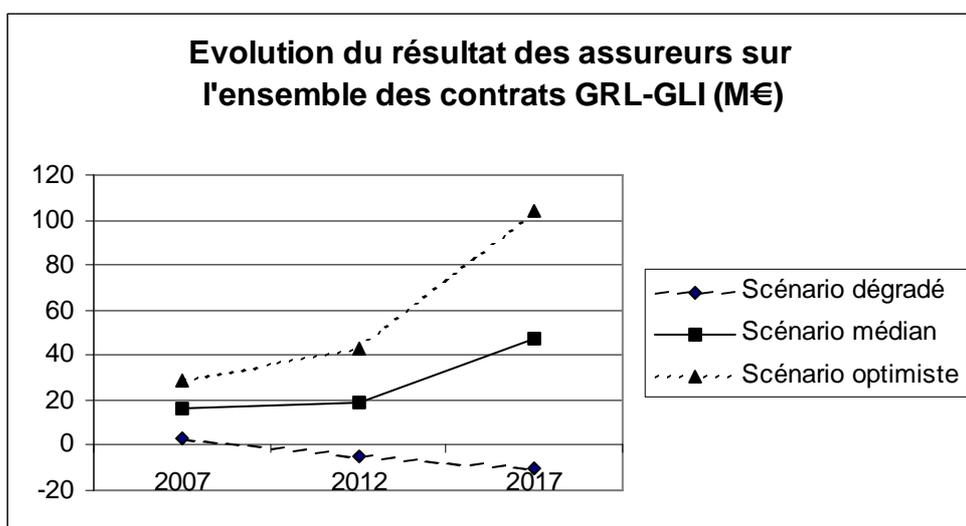
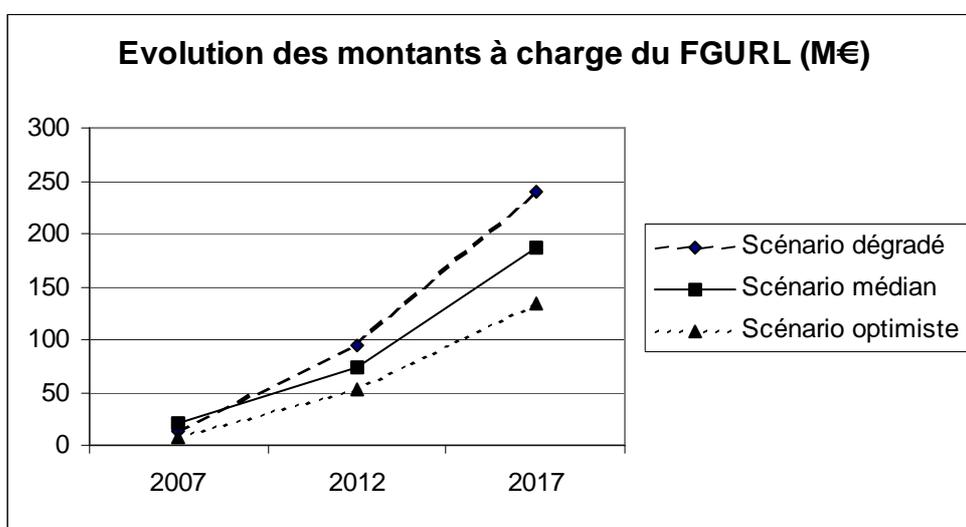
| Scénario | Taux de prime GRL et GLI pour équilibrer le résultat des assureurs | Taux de prime GRL et GLI pour obtenir une marge de 10% des primes |
|----------|--|---|
| 1        | 3,0 %  | 3,5 %   |
| 2        | 2,6 %  | 3,0 %   |
| 3        | 2,2 %  | 2,6 %   |

Rappel : le scénario 1 s'appuie sur des hypothèses de fréquence des sinistres de 4% pour la GLI et de 6 % pour la GRL. Ces hypothèses sont respectivement de 3,5 % et 5, 3% pour le scénario 2 et de 3 % et 4,4 % pour le scénario 3.

Il convient enfin de chiffrer l'impact du transfert de charges lié à la prise en charge de la gestion des sinistres par les assureurs, il varie de 26 à 36 M€.

### c) Estimation du coût d'un dispositif assurantiel non obligatoire à l'horizon 2012

Le régime permanent d'un dispositif non obligatoire pourrait être obtenu en 2012 avec un taux de couverture du marché d'environ 40%. Dans le cas de la suppression de la caution et de la réduction à un mois du dépôt de garantie, si l'ensemble de la gestion est opérée par les assureurs, le fonds de garantie prenant à sa charge la sur-sinistralité (frais de gestion des sinistres inclus) relative à la population « GRL », le coût pour l'Etat et le 1% d'un système assurantiel facultatif pourrait atteindre de 63 à 95 M€ en 2012, avec la possibilité de reporter 20 M€ de la charge environ sur les assureurs.



On constate qu'en fonction des scénarios, les résultats des assureurs sur le périmètre GRL-GLI sont très dépendants des hypothèses de sinistralité. Dans le cas du scénario dégradé, l'ensemble de la branche loyers impayés serait déficitaire dès 2012, ce qui entraînerait un fort ajustement à la hausse des tarifs.

## **VII-4 Scénario B : la mise en place d'un dispositif alternatif et unique d'assurance loyer impayés**

Il pourrait être proposé une solution alternative aux dispositifs existants (GRL et GLI) laquelle résiderait dans la création d'un contrat « socle » unique de garantie des loyers impayés applicable aux locataires ayant des taux d'effort comprise entre 1 et 50 % (cf. remarque ci-dessus sur la notion de « reste à vivre »). Les conditions générales de ce contrat pourraient si nécessaire être précisées dans la réglementation. Chaque assureur définirait un tarif indifférencié selon son client (ABD ou bailleur) mais sans distinction de profil du locataire. En revanche, seuls les sinistres afférents aux locataires fragiles seraient compensés partiellement.

Cette solution permettrait à l'assureur de présenter une offre unique simplifiée via le regroupement en un seul produit des contrats GLI et GRL dans les mêmes conditions générales de gestion que celles exposées pour le scénario A.

### **Le schéma de fonctionnement :**

1.1 Définition d'un cadre assurantiel unique pour tous les propriétaires bailleurs privés :

- applicable aux locataires ayant un taux d'effort compris entre 1 et 50 % et selon des conditions de ressources plafond définies (éligibilité au PLS),
- non applicable aux bailleurs sociaux et institutionnels,

1.2 Principe de fonctionnement :

- Les assureurs pourraient intervenir librement sur un marché où ils auraient désormais l'obligation, dès lors qu'ils ont choisi d'y intervenir, d'accepter l'ensemble des locataires avec taux d'effort inférieur à 50 % et avec des ressources inférieures à un plafond défini (ex : éligibilité au PLS).
- Les assureurs seraient libres de fixer le tarif de ce contrat unique mais ne pourraient pas exercer de différenciation tarifaire en fonction de la solvabilité du locataire. Comme aujourd'hui sur les contrats GLI, ils pourraient continuer de différencier les tarifs en fonction de la qualité du portefeuille des administrateurs de biens.
- La sur-sinistralité des locataires présentant un taux d'effort compris entre 33% et 50% ou sous statut précaire serait prise en charge par le fonds de garantie, dans les mêmes conditions que pour le scénario A (l'Etat et l'UESL). Le fonds serait alimenté par une fraction des seules primes collectées sur les populations fragiles, ce qui suppose que les assureurs identifient le flux de primes correspondant à ces mêmes populations. L'Etat et l'UESL garantiraient l'équilibre du fonds.
- La gestion des sinistres et des recours serait effectuée par les assureurs dans les mêmes conditions que dans le scénario A ( information des locataires des dispositifs sociaux et des aides de l'UESL pour les sinistres afférents aux locataires fragiles).
- Chaque assureur pourrait aménager des garanties supplémentaires, qui ne donneraient pas lieu à compensation par le fonds.

## Les simulations

Le coût est équivalent au premier scénario et est explicité en annexe n° 14.

Si cette option peut présenter l'avantage de simplifier la présentation commerciale d'assurance au bailleur, elle comporte en revanche l'inconvénient majeur de renchérir le tarif de la GRL. L'obligation d'offrir un tarif unique quel que soit le profil des locataires va conduire naturellement à aligner la prime GRL vers les tarifs GLI qui sont en moyenne supérieurs. Par ailleurs, cela poserait des difficultés pratiques de gestion du parc existant des assurés lesquels devraient alors changer de contrat.

En effet, la mise en place de cette option nécessiterait une redéfinition complète et donc longue des dispositifs existants impliquant des besoins nécessaires de formation des réseaux de distribution, ce qui n'est pas pour favoriser le développement d'une offre d'assurance déjà peu diffusée auprès des bailleurs.

Cette a une apparence simple (un seul contrat par bailleur, quelque soit le locataire). Elle peut paraître a priori séduisante pour la population « GRL », comme non « discriminante ». Ceci, toutefois, ne serait que virtuel si l'édition d'un passeport GRL reste obligatoire pour le locataire et nécessaire pour l'assureur qui est réassuré sur ces sinistres. Elle présente en pratique des difficultés de mise en œuvre.

Normalement, compte tenu des aides publiques, le niveau d'équilibre du portefeuille "GRL" sera inférieur au point d'équilibre des clients hors GRL. Mais l'assureur devra à la fois équilibrer la gestion de ses risques "GLI" et pratiquer un tarif unique: il y aura inéluctablement, soit désengagement global, soit pression à la hausse du tarif unique.

## CONCLUSION DE LA SEPTIEME PARTIE :

Le tableau ci-dessous résume les mérites respectifs des deux scénarios.

|            | <b>Avantages</b>   | <b>Inconvénients</b>   |
|------------|--|--|
| Scénario A | <ul style="list-style-type: none"><li>- Le champ d'intervention des fonds publics est clarifié ;</li><li>- Ce dispositif permet une discrimination positive en faveur des locataires les plus fragiles, les tarifs GRL étant plus faibles que la moyenne des tarifs GLI ;</li><li>- il est peu intrusif dans les relations bailleurs/locataires ;</li><li>- il permet de faire plus aisément adhérer les assureurs à sa mise en place, ce qui est essentiel pour un dispositif non obligatoire dont la diffusion repose in fine sur les assureurs.</li></ul> | <p>Ce dispositif présente l'inconvénient d'être difficile à gérer pour le bailleur, qui devrait changer de contrat en fonction des caractéristiques de son locataire.</p>  |
| Scénario B | <ul style="list-style-type: none"><li>- le champ d'intervention des fonds publics est clarifié ;</li><li>- l'offre d'un contrat unique évite de stigmatiser les locataires fragiles, ce qu'il convient de relativiser si l'édition d'un passeport GRL reste obligatoire ;</li><li>- Pour les bailleurs, une assurance unique est plus facile à gérer.</li></ul>  | <ul style="list-style-type: none"><li>- la tarification non discriminée en fonction du type de locataire perturbe la fixation des tarifs et entraîne un renchérissement de la prime GRL ;</li><li>- A la différence du scénario A, ce dispositif ne permet pas de discrimination positive en faveur des locataires les plus fragiles (unicité des tarifs).</li><li>- ce dispositif est plus intrusif dans les relations bailleurs/locataires puisqu'il impose des clauses contractuelles types ;</li><li>- les assureurs adhéreront plus difficilement à ce dispositif ;</li></ul> |

Dans les deux scénarios, un degré de mutualisation entre les populations couvertes par un contrat de marché et les populations fragiles au sein du portefeuille d'un même assureur pourrait être institué. Le mécanisme le plus neutre serait d'instaurer une contribution obligatoire sur tous les contrats loyers impayés (cf. contribution au fonds de garantie assurance automobile) qui serait affectée au fonds GURL.

***Parce qu'il est plus susceptible de rencontrer l'adhésion des bailleurs et des assureurs et qu'il a une finalité claire de faciliter l'accès au logement des locataires fragiles, le dispositif décrit dans le scénario A paraît le mieux à même de connaître un développement rapide, ce qui favorisera la disparition progressive de la caution.***