

# **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



## 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 EXIGÉES PAR LES PROPRIÉTAIRES.....</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 œuvre, 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 Baïetto-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.

---

1 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

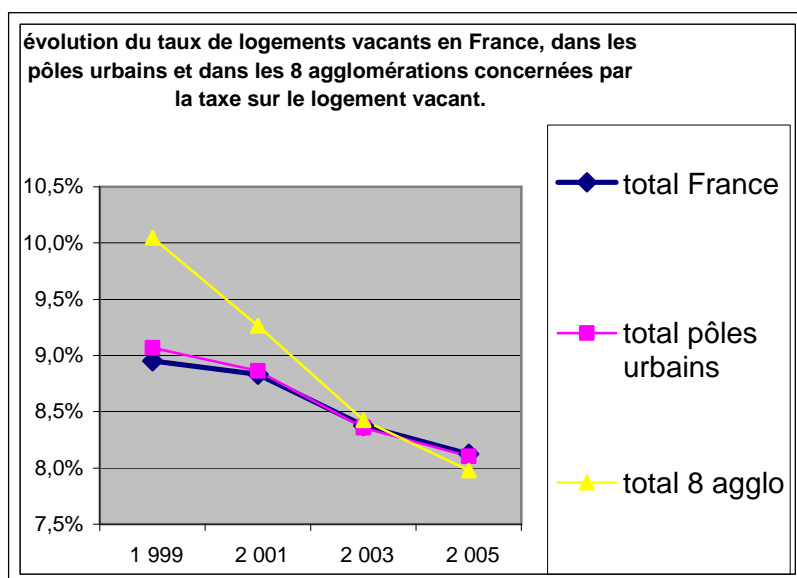
La France occupe en Europe une position médiane par son taux de propriétaires occupants et la location privée y est relativement développée. L'Allemagne se distingue par un parc locatif privé très développé à l'aide d'avantages fiscaux, et soumis à un encadrement fort des loyers. Le patrimoine moyen 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 répugnant 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  $\frac{1}{4}$  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,  $\frac{1}{4}$  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 recouvrés 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 abattement 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 ¼ 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.

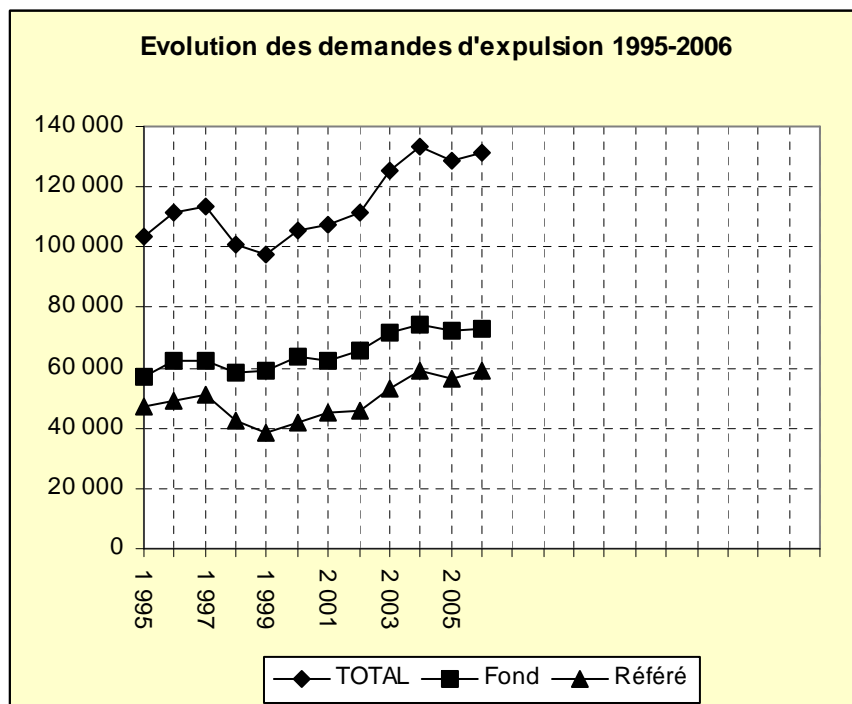
Or on a vu plus haut que beaucoup de locataires ne s'impliquent pas suffisamment dans la recherche d'une solution, mais on constate aussi que certains bailleurs (personnes physiques) hésitent avant de lancer la procédure et son préalable amiable. Ils laissent ainsi s'accumuler une dette qui, à terme,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

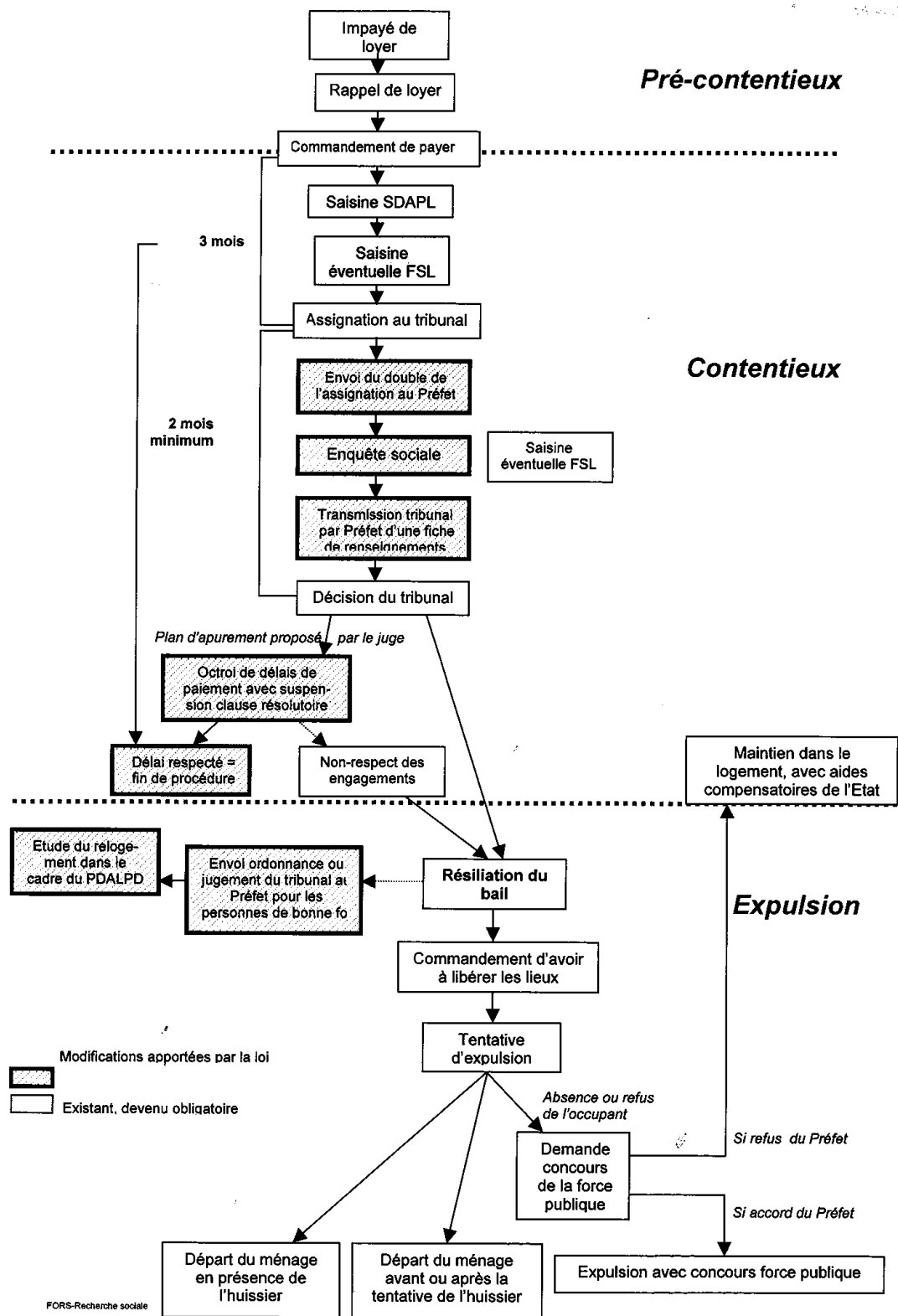
même des locataires.



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 (avec délais min.)	Dates (avec délais moyens)	Etapes	Délais min. avant étape suivante	Délais moyens	Observations
Début en oct. n	Début en oct. n	Incidents de paiement	1 mois en fait	4 mois	En droit, possible dès le 1 <sup>er</sup> impayé mais peu de bailleurs le font
2 nov. n	2 fév. n+1	Commandement de payer	2 mois	2 mois ½	Délai minimum juridique
3 janv. n+1	17 avr. n+1	Assignation	2 mois et 10 jours	3 mois	Délai minimum juridique de 2 mois + 10 jours pour récupération LR/AR
14 mar. n+1	18 juil. n+1	Audience	3 sem.	6 sem.	Inclut des délais incompressibles de rédaction du jugement
7 avr. n+1	1 <sup>er</sup> sept. n+1	Jugement avec titre exécutoire	1 jour	2 sem.	Diligence huissier
8 avr. n+1	16 sept. n+1	Commandement de quitter les lieux	2 mois	6 mois	Diligence huissier (dont trêve hivernale dans le 2 <sup>ème</sup> cas)
9 juin n+1	16 mar. n+2	Tentative d'expulsion	1 jour	2 sem.	Diligence huissier
10 juin n+1	31 mar. n+2	Réquisition de la force publique	2 mois	6 mois	
(11 juil. n+1)	(1 <sup>er</sup> oct. n+2)	CFP (si octroi)	-	-	Délai parfois variable avant expulsion effective
<b>Délai avant CFP</b>			<b>9 mois et 11 jours</b>	<b>24 mois env.</b>	
11 nov. n+1	1 <sup>er</sup> oct. n+2	(si sursis CFP) Demande d'indemnisation (pour 4 mois de responsabilité de l'Etat)	2 mois en fait	6 mois	
12 janv. n+2	2 avr. n+3	Accord amiable	15 jours en fait	1 mois	
27 janv. n+2	3 mai n+3	Paiement effectif	-	-	
<b>Délai avant paiement d'une 1<sup>ère</sup> indemnisation (pour 4 mois de responsabilité de l'Etat)</b>			<b>16 mois</b>	<b>31 mois 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 3,5% des locataires, 4,4% en locatif social, 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 ¾ des cas	100 000
Commandements de quitter les lieux	53 000
Demande concours force publique	40 000
Concours force publique: décisions -dont concours accordés effectivement	23 000 10 000
Paieement Etat pour non concours FP (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 relogement. 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.

## **Eléments 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/ 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 réparti 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.

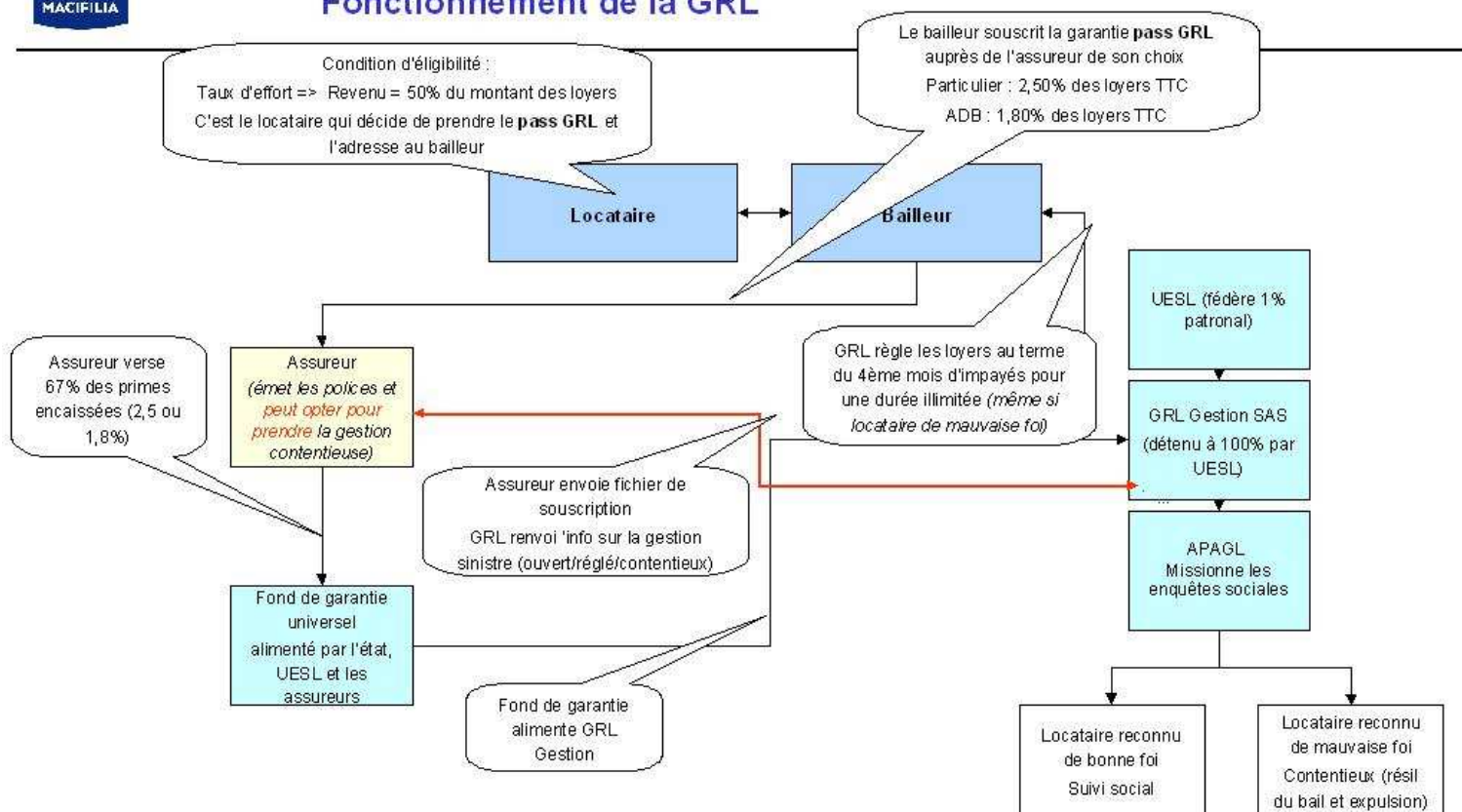
La situation du locataire est analysée par l'APAGL (association pour l'accès aux garanties locatives). Cette analyse conduit à déterminer si la situation sociale et financière particulière du locataire justifie la mise en place, pour une durée limitée, de modalités de recouvrement adaptées et d'un accompagnement 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<sup>er</sup> 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 - taux d'effort > 33 % - statut précaire	- GLI - Locapass - 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 Coût	Confiance bailleurs	Demande associative (avec divergences)
<b>Inconvénients</b>	- Hostilité de 50 % des bailleurs - Risque d'accroissement de la sélection (efficacité non prouvée)	- Coût pour les bailleurs et hostilité petits bailleurs - Difficile d'application (sanction / exception)	- Sujet politiquement très sensible	- Dérapage financier incontrôlé - Articulation avec FSL et réponses de droit commun
<b>Propositions alternatives</b>	- Suppression caution en HLM + institutionnels - Mesures ciblées d'antisélection CDD / intérim / jeunes sous plafond ressources - Mutualisation dépôts garantie	- Diffusion GLI et GRL avec cibles distinctes - 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.

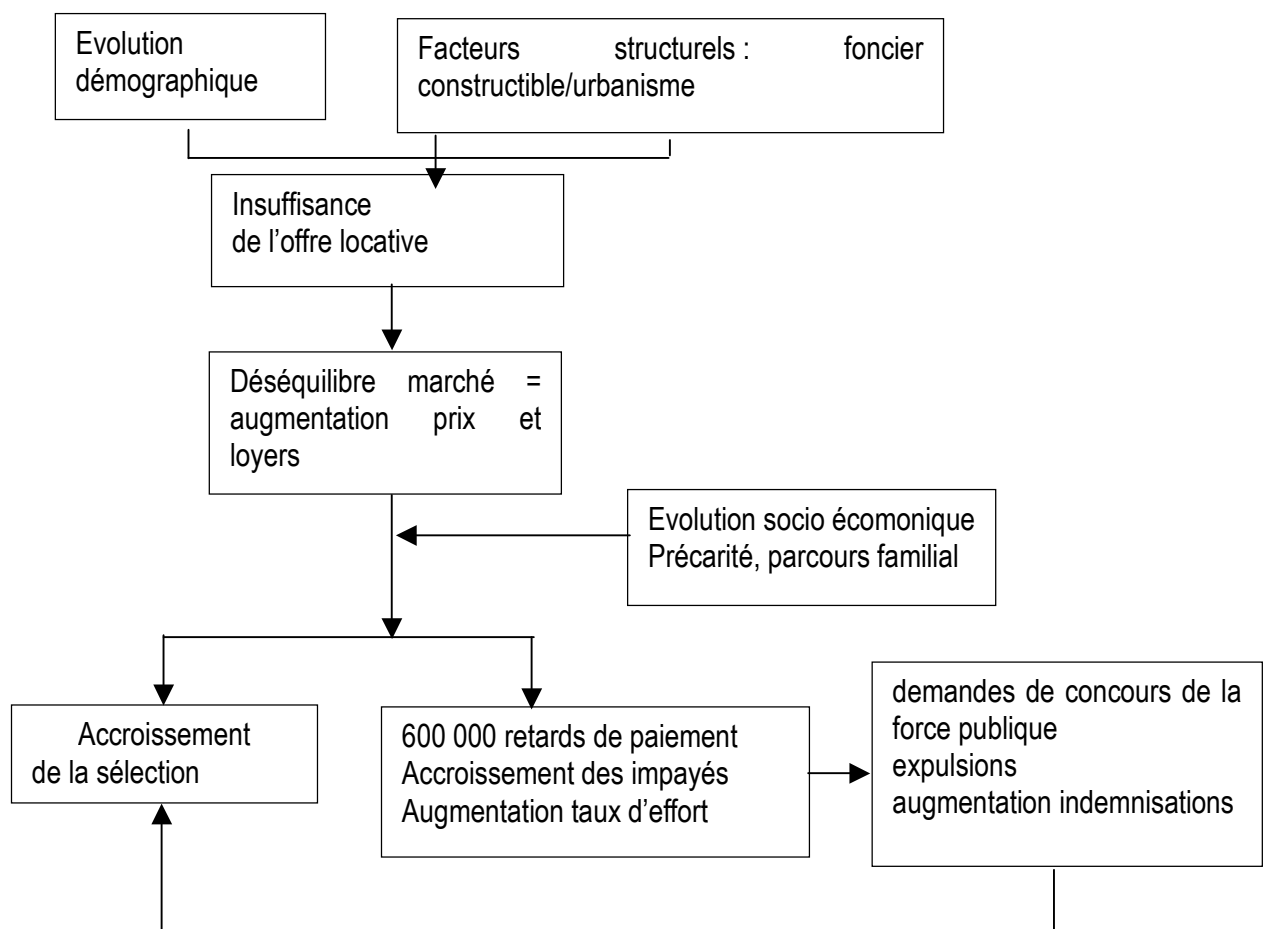
**- Prévention des expulsions :** maintien des locataires dans les lieux

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 :  $0.67 \times 1.8\%$  des loyers en administrateurs de biens,  $0.67 \times 2.5\%$  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 (Montants en €)	Dont Résultat FGURL (Montants en €)	Dont Résultat Assureurs (Montants en €)	Résultat GLI (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 (Montants en €)	Dont Résultat FGURL (Montants en €)	Dont Résultat Assureurs (Montants en €)	Résultat GLI (Montants en €)	Résultat des assureurs (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 %

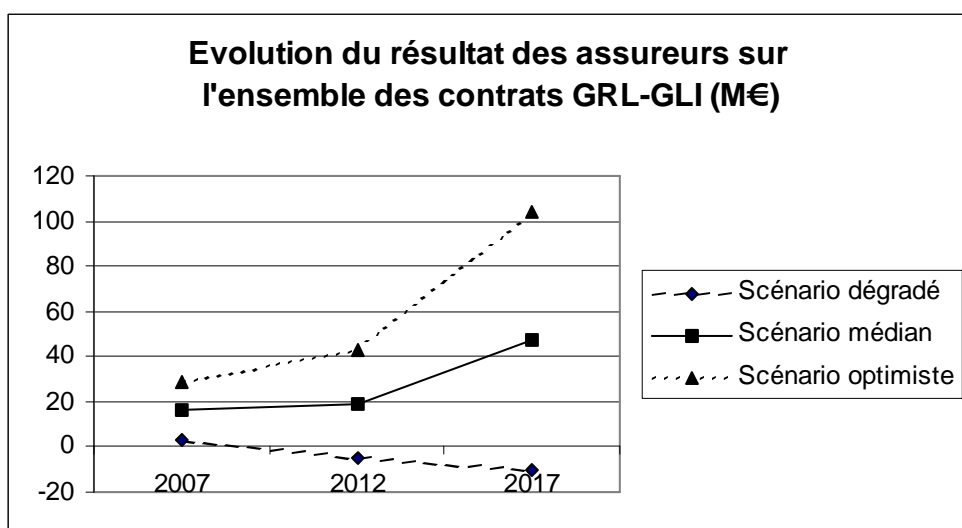
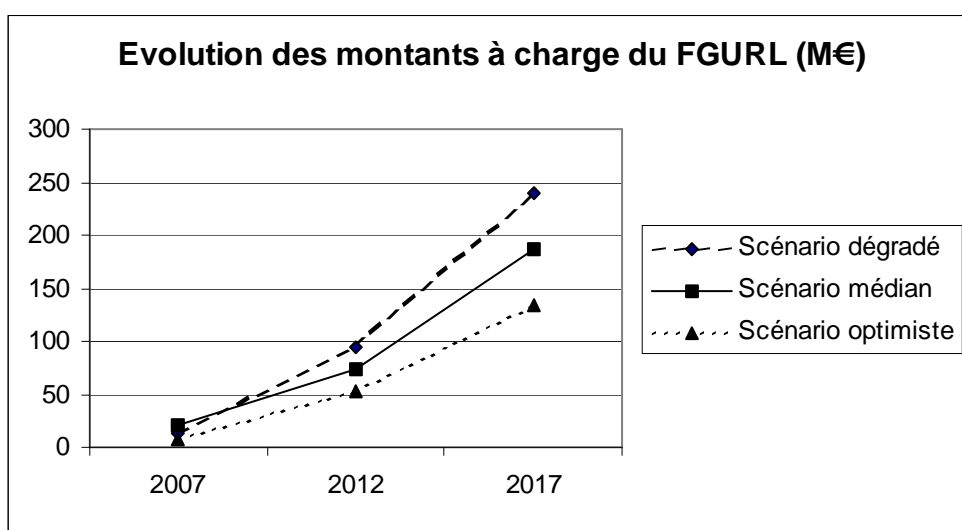
Rappel : le scénario 1 s'appuie sur des hypothèses de fréquence des sinistres de 4% pour la GLI et de 6 % pour la GRL. Ces hypothèses sont respectivement de 3,5 % et 5, 3% pour le scénario 2 et de 3 % et 4,4 % pour le scénario 3.



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.

	Avantages	Inconvénients
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>	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.
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.***

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

**Place d'un système assurantiel**

## **ANNEXES**

**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'Equipement, 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 DES ANNEXES

### Tome 1

1.	Lettres de mission	5
	Annexes aux lettres de missions	9
	- SNPI	
	- UNPI	
	- CNAB	
	- 1% logement	
	- FFSA	
	- CLCV	
2.	Liste des personnes rencontrées	25

### Tome 2

3.	Enquêtes CREDOC- résumé	26
4.	Comparaison internationale	32
5.	Formalisme de la caution	36
6.	Les FSL – note Anah et réponse ministère logement PLF 2008	38
7.	La procédure d'expulsion /Statistiques ministère de la Justice	61
8.	Sans abri en Allemagne	70
9.	Convention Etat - UESL	74

### Tome 3

10.	GRL- article Moniteur	93
11.	Consultations juridiques	95
12.	Prises de position	130
	- FFSA	
	- GEMA	
	- SACAPP	
	- CGL (expulsions)	
	- FAPIL	
	- USH	
	- UFC	
	- CNL	
13.	Propositions législatives : - réduction des délais d'expulsion/Fonds GURL	159
14.	Estimation coût des différents scénarios	162
15.	Plafonds de ressources	172
16.	Documents et ouvrages de référence	173
17.	Sigles et abréviations	175





## 1 – Les lettres de mission



DIRECTION GÉNÉRALE  
COURRIER ARRIVÉ  
LE - 4 JAN. 2008

La Ministre du Logement et de la Ville

La Ministre de l'Economie, des Finances  
et de l'Emploi

Paris, le 03 JAN. 2008

Madame l'Inspectrice Générale,

A l'occasion des mesures annoncées dans le cadre du projet de loi sur le pouvoir d'achat adopté par le conseil des ministres du 12 décembre 2007, une table ronde a été organisée avec l'ensemble des professionnels concernés le 7 décembre dernier au ministère du logement et de la ville, afin d'évoquer les mesures les plus opportunes pour faciliter l'accès au logement, tout en sécurisant les locataires et les bailleurs.

Cette première concertation a donné lieu à des propositions jointes en annexe d'un certain nombre d'organisations professionnelles.

A la demande du Premier ministre, nous souhaitons vous confier une mission d'expertise de ces propositions et plus généralement, la conduite d'une réflexion sur les dispositions susceptibles de conforter la confiance entre bailleurs et locataires.

A ce titre, nous vous demandons particulièrement, en procédant à l'ensemble des auditions nécessaires, notamment avec les représentants des propriétaires-bailleurs, des locataires, des administrateurs de biens, des gestionnaires du 1% logement et des compagnies d'assurances, de nous proposer le système assurantiel le mieux adapté pour assurer le succès de la réforme du dépôt de garantie et de la caution. //

Nous souhaitons également que vous puissiez porter un regard sur des sujets liés au précédent tels que la prévention et les modalités de traitement et de récupération des impayés, en particulier lorsque le locataire n'est pas de bonne foi. Vous porterez une attention également sur l'exécution des décisions de justice et de reprise des logements concernés.

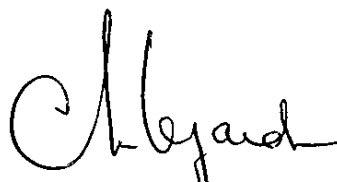
Madame Sabine BAIETTO-BEYSSON  
Directrice Générale  
A.N.A.H.  
8, avenue de l'Opéra  
75001 PARIS

Nous vous remercions de bien vouloir nous remettre un rapport à ce sujet, comprenant le cas échéant les projets de texte à établir, avant le 31 janvier 2008. Vous pourrez disposer sur le plan technique de la contribution de Madame Claire CHEREMENSTINSKI, chef de bureau au ministère de l'économie, des finances et de l'emploi et Monsieur Damien VAN LAER, chef de bureau à la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction.

En vous exprimant par avance notre reconnaissance, nous vous prions de croire, Madame l'Inspectrice Générale, à l'expression de nos salutations les meilleures.

A handwritten signature in black ink, reading "Christine Boutin". The signature is written in a cursive style with a long horizontal stroke at the end.

Christine BOUTIN

A handwritten signature in black ink, reading "Christine Lagarde". The signature is written in a cursive style with a large initial "C" and a long horizontal stroke at the end.

Christine LAGARDE



La Ministre du Logement et de la Ville

La Ministre de l'Economie, des Finances  
et de l'Emploi

Paris, le 03 JAN. 2008

Monsieur le Directeur,

A l'occasion des mesures annoncées dans le cadre du projet de loi sur le pouvoir d'achat adopté par le conseil des ministres du 12 décembre 2007, une table ronde a été organisée avec l'ensemble des professionnels concernés le 7 décembre dernier au ministère du logement et de la ville, afin d'évoquer les mesures les plus opportunes pour faciliter l'accès au logement, tout en sécurisant les locataires et les bailleurs.

Cette première concertation a donné lieu à des propositions jointes en annexe d'un certain nombre d'organisations professionnelles.

A la demande du Premier ministre, nous souhaitons vous confier une mission d'expertise de ces propositions et plus généralement, la conduite d'une réflexion sur les dispositions susceptibles de conforter la confiance entre bailleurs et locataires.

A ce titre, nous vous demandons particulièrement, en procédant à l'ensemble des auditions nécessaires, notamment avec les représentants des propriétaires-bailleurs, des locataires, des administrateurs de biens, des gestionnaires du 1% logement et des compagnies d'assurances, de nous proposer le système assuranciel le mieux adapté pour assurer le succès de la réforme du dépôt de garantie et de la caution.

Nous souhaitons également que vous puissiez porter un regard sur des sujets liés au précédent tels que la prévention et les modalités de traitement et de récupération des impayés, en particulier lorsque le locataire n'est pas de bonne foi. Vous porterez une attention également sur l'exécution des décisions de justice et de reprise des logements concernés.

Monsieur Bernard BEGUIN  
Directeur EQUITE  
GENERALI FRANCE  
7, boulevard Haussman  
75309 PARIS CEDEX 09

Nous vous remercions de bien vouloir nous remettre un rapport à ce sujet, comprenant le cas échéant les projets de texte à établir, avant le 31 janvier 2008. Vous pourrez disposer sur le plan technique de la contribution de Madame Claire CHEREMENSTINSKI, chef de bureau au ministère de l'économie, des finances et de l'emploi et Monsieur Damien VAN LAER, chef de bureau à la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction.

En vous exprimant par avance notre reconnaissance, nous vous prions de croire, Monsieur le Directeur, à l'expression de nos salutations les meilleures.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Christine Boutin', with a long horizontal stroke extending from the end of the signature.

Christine BOUTIN

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Christine Lagarde', with a long horizontal stroke extending from the end of the signature.

Christine LAGARDE

## Propositions du SNPI 11/12/2007

**« Ramener le dépôt de garantie des locataires à un mois et faire une mutualisation publique qui permette de ne pas demander une caution »**

Nicolas SARKOZY. Extrait du discours du 29 novembre 2007

Le parc locatif privé représente près de 6.5 millions de logements, dont le loyer moyen se situe à 650 € environ. Le nombre des locations nouvelles est de l'ordre de 1 million par an soit environ 15% du parc.

Le fait de ramener le dépôt de garantie à un mois de loyer a pour conséquence immédiate de rendre 650 million € / an de pouvoir d'achat aux locataires.

Pour que les nouvelles mesures imposées par le Président s'imposent à tous comme une avancée importante, il faut trouver un équilibre entre les exigences légitimes des bailleurs et la nouvelle donne financière.

A ce jour, le seul dispositif opérationnel permettant à la fois de garantir le bailleur sur la perception de son loyer et la suppression de la caution, c'est la GRL. Il est bien évident que même si le dispositif existe il faut y apporter des modifications dont notamment :

- Faire baisser le coût pour le bailleur de la souscription à la GRL. Sans rendre le dispositif obligatoire, l'incitation au dispositif permettrait en multipliant les souscripteurs de faire, sans aucun doute, baisser les taux. Actuellement 1.8% par un administrateur de biens et 2.5% en direct par le bailleur.
- Maintenir la déduction des frais de gestion (50%) du taux de la GRL déductible
- Ramener à un mois la franchise pour dégradation immobilière dans l'offre GRL qui correspond au mois unique de dépôt de garantie nouvellement appliqué.
- Etablir une nouvelle et juste répartition des charges récupérables sur le locataire. Il faut tenir compte du nouveau calcul de l'IRL sur l'indice des prix. Il est impératif que les locataires en contre partie d'un encadrement de l'augmentation des loyers prennent logiquement à leur charge le coût réel de la jouissance du bien loué et des prestations attachées (Gardiens ; ascenseurs...)
- Supprimer le blocage des loyers en IDF puisque l'IRL est calculé sur l'indice des prix.
- Faire en sorte que le mois de dépôt de garantie corresponde à un mois de loyer majoré des charges.

La GRL prévoit dans son fonctionnement qu'il n'existe pas de caution. Il n'y a donc rien à changer.

Concernant la caution des étudiants et de ceux dont le taux d'effort est supérieur à 50%. Il ne serait pas raisonnable de supprimer la caution. Il serait envisageable de demander à cette population de fournir une caution à hauteur de 50%.

Pour que le dispositif couvre le cas des étudiants il faut étendre le dispositif aux contrats de location meublée.

Si la GRL apparaît, bien évidemment, comme la solution la plus appropriée, il faut néanmoins laisser aux investisseurs le choix éventuel de ne pas recourir ni à l'assurance, ni à demander une caution tout en prenant leurs responsabilités pour louer. Ils seront vraisemblablement peu nombreux à agir de la sorte, mais je ne pense pas que le caractère obligatoire soit la réponse.

Il ne nous a pas échappé, qu'un député UMP, a proposé ce week-end, que le locataire pourrait s'acquitter, du versement du mois de dépôt de garantie en échelonnant les remboursements pendant la durée du bail. Cette mesure s'inscrivant dans l'idée de redonner encore plus de pouvoir d'achat est bien entendu soutenu par le SNPI si pour le bailleur cette possibilité offerte au locataire ne le pénalise pas.

Pour ce faire le système LOCA-PASS rentre bien dans un équilibre bailleur / locataire que nous souhaitons. Le bailleur ou son représentant encaisse le loyer à la signature du bail et le locataire reconstitue mensuellement son dépôt de garantie en remboursant un CIL.



**MESURES EN FAVEUR DU POUVOIR D'ACHAT  
DEMANDES DE L'UNPI**

**I) Changement d'indice**

Nous doutons du bien fondé de cette mesure, le passage de l'indice du coût de la construction à l'indice de référence des loyers en 2006 ayant déjà provoqué une baisse quasiment de moitié de l'augmentation : aujourd'hui, + 5,05 % pour l'ICC en variation annuelle, contre 2,76 % pour l'IRL.

Le différentiel du nouvel indice IPC avec l'IRL apparaît dérisoire pour redonner du pouvoir d'achat.

Quoi qu'il en soit, une disposition expresse de la loi sera nécessaire pour lever toute ambiguïté, si l'on veut rendre applicable le nouvel indice aux baux en cours (contrairement à l'un des principes jurisprudentiels résultant de l'article 2 du Code civil, selon lequel « *les effets des contrats en cours demeurent déterminés par la loi en vigueur au moment où ils ont été formés* »).

En effet, les contrats en cours font expressément référence à l'IRL, car la révision n'est pas de droit, et doit être prévue par le contrat, selon l'article 17 d) de la loi du 6 juillet 1989.

Par ailleurs, il est exclu de signer un avenant avec un locataire en place, ce qui est très difficile.

La substitution d'indice doit donc être prévue par la loi.

**II) Réduction de 2 à 1 mois du dépôt de garantie**

Le but poursuivi ici est de faciliter l'entrée dans les lieux des locataires. Mais cela ne sera possible que si les procédures à la sortie sont aussi accélérées, dans un souci d'équilibre, ce qui était d'ailleurs demandé par la Commission Attali.

Car réduire les garanties à l'entrée dans les lieux, sans modifier les règles applicables à la libération des locaux, découragera évidemment les bailleurs. Nous faisons plusieurs demandes en ce sens.

**a) simplifier la procédure d'expulsion :**

**- réduire à 1 mois le délai qui suit le commandement de payer :**

*« Toute clause prévoyant la résiliation de plein droit du contrat de location pour défaut de paiement du loyer ou des charges aux termes convenus ou pour non versement du dépôt de garantie ne produit effet qu'un mois après un commandement de payer demeuré infructueux ».* (Article 24 alinéa 1 de la loi du 6 juillet 1989).

**- supprimer le délai de 2 mois qui suit le commandement d'avoir à libérer les locaux,** et donc supprimer l'article 62 alinéa 1 de la loi n°91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, ainsi rédigé :

*« Si l'expulsion porte sur un local affecté à l'habitation principale de la personne expulsée ou de tout occupant de son chef, elle ne peut avoir lieu, sans préjudice des dispositions des articles L. 613-1 à L. 613-5 du code de la construction et de l'habitation, qu'à l'expiration d'un délai de deux mois qui suit le commandement. Toutefois, par décision*



*spéciale et motivée, le juge peut, notamment lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans les locaux par voie de fait ou lorsque la procédure de relogement effectuée en application de l'article L. 442-4-1 du code de la construction et de l'habitation n'a pas été suivie d'effet du fait du locataire, réduire ou supprimer ce délai ».*

Ce texte en effet ne sert à rien, sinon à allonger les délais, car il intervient en fin de procédure, bien après que le juge initialement saisi ait rendu sa décision ; rappelons d'ailleurs qu'en application de l'article 1244-1 du Code civil, celui-ci peut accorder des délais de paiement jusqu'à 2 ans, qui suspendent les effets de la clause résolutoire.

-supprimer les délais qui peuvent être accordés par le juge de l'exécution, et donc supprimer l'alinéa 2 de l'article 62 : *« Lorsque l'expulsion aurait pour la personne concernée des conséquences d'une exceptionnelle dureté, notamment du fait de la période de l'année considérée ou des circonstances atmosphériques, le délai peut être prorogé par le juge pour une durée n'excédant pas trois mois ».*

-par souci de cohérence, supprimer les alinéas 3 et 4 de l'article 62 (procédure qui ne sert à rien, les préfectures étant dans l'incapacité de traiter dans les délais les dossiers de demande de relogement) :

*« Le juge qui ordonne l'expulsion ou qui, avant la délivrance du commandement d'avoir à libérer les locaux mentionné à l'article 61, statue sur une demande de délais présentée sur le fondement des articles L. 613-1 et L. 613-2 du code de la construction et de l'habitation peut, même d'office, décider que l'ordonnance ou le jugement sera transmis, par les soins du greffe, au représentant de l'Etat dans le département, en vue de la prise en compte de la demande de relogement de l'occupant dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées prévu par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement ».*

*« Dès le commandement d'avoir à libérer les locaux à peine de suspension du délai avant l'expiration duquel l'expulsion ne peut avoir lieu, l'huissier de justice chargé de l'exécution de la mesure d'expulsion doit en informer le représentant de l'Etat dans le département en vue de la prise en compte de la demande de relogement de l'occupant dans le cadre du plan départemental visé à l'alinéa précédent ».*

- pour les mêmes raisons, supprimer les articles L.613-1, L.613-2 et L.613-2-1 du Code de la construction et de l'habitation.

#### **b) réserver le sursis hivernal aux personnes de bonne foi**

En conséquence, ajouter à l'article L.613-3 du Code de la construction et de l'habitation, qui dispose : *« Nonobstant toute décision d'expulsion passée en force de chose jugée et malgré l'expiration des délais accordés en vertu des articles précédents, il doit être sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1er novembre de chaque année jusqu'au 15 mars de l'année suivante, à moins que le relogement des intéressés soit assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille.*

*Les dispositions du présent article ne sont toutefois pas applicables lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans les locaux par voie de fait ou lorsque ceux-ci sont situés dans un immeuble ayant fait l'objet d'un arrêté de péril »*

un alinéa 3 ainsi rédigé :

*« Elles ne sont pas non plus applicables aux personnes ayant fait preuve d'une mauvaise foi caractérisée ou ayant occasionné des troubles de voisinage importants ».*

**c) simplifier et accélérer la procédure d'indemnisation par l'Etat**

Le refus par l'autorité administrative d'exécuter les jugements doit être sanctionné beaucoup plus rapidement, dès la requête de concours de la force publique, nonobstant tout délai.

Par ailleurs, le pétitionnaire ne doit pas supporter les conséquences du sursis hivernal, qui doivent être pris en charge par la collectivité.

En conséquence, ajouter in fine à l'article 16 de la loi du 9 juillet 1991 qui dispose :

*« L'Etat est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires. Le refus de l'Etat de prêter son concours ouvre droit à réparation »*

les mots suivants: *« sans délai, dès la requête qui lui est faite, et nonobstant le sursis hivernal à expulsion »*.

**d) un nouveau décret charges**

Rappelons pour mémoire la demande d'un nouveau décret sur les charges locatives, visant à remédier à l'incohérence et à l'injustice de la situation actuelle.

Les charges de gardien sont en effet récupérables à hauteur de 75 % si le gardien effectue cumulativement les 2 tâches d'entretien des parties communes et d'élimination des rejets ; aucune récupération n'est possible dans le cas contraire.

**III) Suppression de la caution**

Ce point, qui fera l'objet d'un deuxième projet de loi déposé en janvier 2008, sera développé ultérieurement.

Signalons cependant d'ores et déjà les éléments suivants.

L'universalisation de la GRL suppose un changement de périmètre et de nature de cette assurance.

En effet, la GRL est conçue pour se juxtaposer aux assurances privées, puisque les personnes éligibles à la GRL sont justement celles qui ne peuvent avoir accès aux assurances privées, soit parce que leur taux d'effort est supérieur à 33 %, soit parce qu'elles ne disposent pas d'un emploi stable.

L'universalisation de la GRL suppose donc une refonte globale de cette garantie, amenée à remplacer aussi les assurances privées.

Par ailleurs, la baisse drastique du taux de prime (par exemple : 0.5 %, contre 2,5 % aujourd'hui pour un bailleur gérant en direct, et 1,8 % pour un administrateur de biens) est la condition du succès de l'opération, mais s'insère mal dans les calculs actuariels des Compagnies d'assurance.

Enfin, si la GRL doit être universelle, l'UNPI demande la prise en charge par les locataires d'une fraction de la prime (ce qui n'est pas le cas aujourd'hui), puisque ce sont eux qui en bénéficieront.

10/12/07

**SUITES DE LA RÉUNION AU MINISTÈRE DU LOGEMENT DU 7 DÉCEMBRE 2007****OBSERVATIONS ET SUGGESTIONS DE LA CNAB****PREAMBULE**

Soucieuse d'apporter sa contribution à la réflexion en cours sur le problème du logement en France, la CNAB observe :

- Nécessité absolue de rendre le logement accessible à tous
- Nécessité absolue de rendre l'investissement dans la pierre attractif pour permettre d'atteindre le seuil des 500 000 logements/an, condition nécessaire sinon suffisante pour résorber le déficit de logements dans notre pays.

Depuis la loi de 1989 les relations propriétaires/locataires n'ont cessé de se déséquilibrer au détriment du propriétaire.

Les récentes mesures annoncées par le président de la république :

- Indexation des loyers moins favorable pour le propriétaire puisque basée sur l'indice du coût de la vie et non plus l'IRL
- Montant du dépôt de garantie divisé par deux
- Suppression des cautions

ne peuvent qu'aggraver ce déséquilibre avec pour conséquence :

- D'amener les bailleurs à réduire l'entretien de leur patrimoine, adoptant ainsi un comportement que les effets de la loi de 48 nous ont amené à bien connaître.
- De désintéresser des investisseurs de la pierre dont la sécurité « légendaire » ne serait plus de mise et dont la rentabilité serait encore écornée.

**LES SOLUTIONS PROPOSÉES :**

1. **La garantie des risques locatifs (GRL)** est indiscutablement une bonne solution dans la mesure où elle compense les inconvénients évoqués ci-dessus au niveau de la sécurité des contrats nonobstant le niveau des revenus des locataires et l'absence de caution.

Néanmoins, le montant de la prime reste trop élevé et elle ne peut être imposée.

Sur le coût, il n'est pas discutable que si la GRL sécurise le bailleur, elle dispense aussi le locataire du paiement d'une moitié du dépôt de garantie et de l'obligation de recherche éventuelle d'une caution, facilitant ainsi son accès au logement malgré des revenus moins élevés.

La GRL profite donc bien aux deux parties ; il serait donc équitable que son coût soit partagé entre elles. Ce partage aurait le double effet d'une part, de rendre le dispositif plus attractif et de favoriser son développement, d'autre part, de responsabiliser le locataire.

Il conviendrait également de limiter la franchise à un mois de loyer, montant maximum du nouveau dépôt de garantie.

Permettre la déductibilité des revenus fonciers de la prime GRL au même titre que celle de la GLI.



CONFEDERATION NATIONALE DES ADMINISTRATEURS DE BIENS  
53, RUE DU ROCHER - 75006 PARIS - TÉL : 01 42 93 60 55 - FAX : 01 43 87 07 85  
e.mail : [cnab@cnab.fr](mailto:cnab@cnab.fr) - site Internet : [www.immocrab.com](http://www.immocrab.com)  
PRÉFECTURE DE PARIS N°89

## 2. Mesures d'accompagnement

Afin de compenser partiellement le déséquilibre dans la relation propriétaires/locataires rappelé ci-dessus, la CNAB propose les mesures ci-dessous :

- **Application immédiate du rapport de Philippe PELLETIER sur les charges récupérables.** Madame la Ministre du Logement a annoncé lors du chantier national à Lyon qu'en cas d'échec de la concertation entre propriétaires et locataires, elle n'hésiterait pas à signer un décret sur ce point. Il serait possible, à cette occasion, de faire figurer parmi les charges locatives la moitié du coût de la GRL.
- **Suppression du décret de blocage des loyers à PARIS et dans son agglomération.** Outre le fait que ce dispositif n'a pas atteint le résultat escompté, il s'en est suivi une raréfaction des logements locatifs dans les zones concernées. La nouvelle indexation des loyers sur l'indice du coût de la vie rend cette mesure obsolète. Sa suppression serait un signal positif pour les investisseurs potentiels.
- **Accélérer et simplifier les procédures de recouvrement contre les locataires de mauvaise foi.** Faciliter et accélérer le recouvrement à l'égard des locataires de mauvaise foi serait de nature à rétablir la confiance des bailleurs et des investisseurs.
- **Rétablir la faculté pour le bailleur de récupérer les frais exposés lorsqu'il est contraint de relancer son locataire.**

Ceci aurait pour effet :

- De responsabiliser les locataires dans le respect des échéances prévues au bail
- D'éviter l'accumulation de dettes de loyers qu'il lui est ensuite impossible de résorber.
- De corriger une injustice qui fait supporter au bailleur le coût d'une relance dont le locataire est indubitablement responsable.



1% logement

Afin de faciliter l'accès au logement des familles et des personnes en difficultés, afin de rendre disponible une partie des fonds jusqu'alors bloqués entre les mains du propriétaire, afin de préserver aux bailleurs la garantie des sommes qui lui resteraient dues ; le Président souhaite que :

- le montant du dépôt de garantie exigé par le bailleur à la conclusion de la location soit limité à un mois de loyer ;
- la mise en place d'une mutualisation publique des risques locatifs et la suppression corrélative des cautionnements.

Ces exigences concernent principalement la location de logement vide à usage d'habitation principale régie par la loi du 6 juillet 1989.

Elles doivent également être envisagées pour les contrats de locations meublées à usage de résidence principale notamment pour les étudiants.

Il en résulte les modifications suivantes :

**- Article 22 de la loi du 6 juillet 1989, 1<sup>er</sup> alinéa**

*Lorsqu'un dépôt de garantie est prévu par le contrat de location pour garantir l'exécution de ses obligations locatives par le locataire, il ne peut être supérieur à un mois de loyer en principal.*

**- Article L632-1 du code de la construction et de l'habitation, un dernier alinéa est ajouté**

*Lorsqu'un dépôt de garantie est prévu par le contrat de location pour garantir l'exécution de ses obligations locatives par le locataire, il ne peut être supérieur à un mois de loyer en principal.*

Ces préambules acquis, 2 versions sont envisageables aux fins de supprimer le cautionnement en matière de baux à usage d'habitation principale et d'offrir aux bailleurs la garantie des obligations locatives.

**1ERE VERSION : UNE OBLIGATION POUR LE BAILLEUR A SOUSCRIRE UN CAUTIONNEMENT AUPRES D'ORGANISMES HABILITES**

**L'article 22-1 est ainsi rédigé :**

Lorsqu'un logement est donné en location à un locataire personne physique, le bailleur est tenu de souscrire une caution auprès d'un organisme habilité à cet effet par les pouvoirs publics, destinée à la garantie du paiement des sommes dont le locataire serait débiteur dans le cadre de son contrat de location.

Les organismes habilités à délivrer les cautions prévues ci-dessous doivent répondre à un cahier des charges défini par un décret en Conseil d'Etat et portant sur :

- le calcul et les montants de la prime demandés,
- la durée et le montant des garanties couvertes (loyer, charges récupérables, dégradations immobilières, frais de gestion...),
- les seuils d'accessibilité financière des candidats locataires,
- le traitement social et les modalités de recouvrement adaptées à la situation des locataires défaillants après analyse de sa situation sociale.

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux bailleurs personnes morales relevant du c) de l'article L313-1 du CCH, ni aux logements loués à un conjoint, un ascendant ou un descendant

**Il est inséré à l'article 22-2 un alinéa complémentaire**

*- une caution délivrée par une personne physique à l'exception des candidats locataires ne rentrant pas dans les critères des cahiers des charges mentionnés à l'article 22-1 de la loi du 6 juillet 1989.*

**2EME VERSION : LA SOUSCRIPTION EST FACULTATIVE**

Il convient alors de supprimer l'article 22-2 de la loi du 6 juillet 1989, et d'insérer à l'article 22-2 l'alinéa complémentaire suivant :

*- une caution délivrée par une personne physique à l'exception des candidats locataires ne rentrant pas dans les critères des cahiers des charges définis par décret en conseil d'état en cas de souscription par le bailleur d'une caution auprès d'un organisme habilité à cet effet par les pouvoirs publics.*

FÉDÉRATION FRANÇAISE DES SOCIÉTÉS D'ASSURANCES

26, Bd HAUSSMANN, 75311 PARIS CEDEX 09 - TÉLÉPHONE 01 42 47 90 00  
TÉLÉCOPIE : 01 42 47 93 11 - [http : /www.ffsa.fr/](http://www.ffsa.fr/)

LE DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL

Paris, le 14 décembre 2007

Madame le Ministre,

Nous faisons suite à la réunion du 8 décembre dernier que vous avez organisée avec des professionnels sur les mesures arrêtées pour le logement par le Président de la République.

Ces mesures concernent l'indexation des loyers sur l'évolution des prix à la consommation, tant pour les nouveaux contrats que pour l'ensemble des contrats en cours, la réduction du montant maximum du dépôt à garantie à un mois de loyer, et enfin la suppression de la caution. Alors que les deux premiers aspects sont traités dans le projet de loi étudié le 12 décembre dernier en conseil des ministres, il est de notre compréhension qu'une mesure en faveur de la suppression de la caution fera l'objet d'un texte législatif en janvier prochain.

Cette réunion nous a malheureusement conforté dans les inquiétudes que nous avons exprimées à maintes reprises. Par ailleurs, ces dispositions pourraient se révéler totalement contre-productives.

Le référencement à la hausse des prix à la consommation comme indice de référence des loyers, par ailleurs imposé en l'absence de toute concertation avec les professionnels, ne se trouve en rien justifié alors même que les propriétaires doivent faire face à de nouveaux travaux souhaités par les autorités publiques (rénovation des ascenseurs, économie d'énergie...).

Quant à la mesure relative au dépôt de garantie (quand on sait qu'il doit garantir au propriétaire une remise en état des lieux dont le coût ne cesse de croître), étant donné qu'elle n'est pas de nature à redonner confiance aux bailleurs, elle pourrait bien amener les propriétaires à être encore plus sélectifs dans le choix de leurs locataires.

Enfin la suppression de la caution en créant un système de mutualisation public risque de rendre encore plus difficile l'accès aux logements. En effet, cette mesure pourrait avoir un effet dissuasif sur certains bailleurs et serait totalement antinomique pour les investisseurs institutionnels. En bridant l'offre, le nombre de biens mis en location risque de diminuer fortement en créant par là même une augmentation des loyers.


Madame Christine BOUTIN  
Ministre du Logement et de la Ville  
72, rue de Varenne  
75700 PARIS

---

Aussi, à la lumière de l'ensemble de ces nouvelles contraintes supportées par les investisseurs institutionnels dans la gestion de leur patrimoine immobilier locatif, nous souhaiterions que soit étudiée une nouvelle répartition entre locataire et bailleur des frais de gardiennage, un raccourcissement du délai de notification pour les expulsions. En outre, il serait bien venu que le décret de blocage des loyers pris traditionnellement au mois d'août par vos services ne soit pas reconduit ; en effet, l'indexation que vous prévoyez va perpétuer définitivement les rentes de situations des locataires qui en bénéficient et freiner encore plus la fluidité nécessaire du marché locatif.

Bien que notre Fédération ne puisse que regretter l'absence de concertation et constater le dévoiement de toutes négociations collectives, la FFSA a toujours exprimé un avis favorable au principe de la garantie des risques locatifs tel qu'il figure dans la loi de cohésion sociale du 26 juillet 2005, tout en ne manquant pas de rappeler sa 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.

Je vous prie d'agréer, Madame le Ministre, l'expression de mes sentiments les plus distingués.



Jean-Marc Boyer

Copie : Nadia Bouyer



CLCV

## NOTE SUR LA GARANTIE UNIVERSELLE DE RISQUE LOCATIF DU PARC LOCATIF PRIVÉ À USAGE D'HABITATION PRINCIPALE

### 1. Données sur le parc locatif privé à usage d'habitation principale :

Selon les comptes provisoires 2005 du logement publiés en juin 2007 par le service « Économie, Statistiques et Prospective » (SESP) du Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, en 2005, le parc locatif privé à usage d'habitation principale se compose de 6,54 millions de logements.

#### LE PARC DE LOGEMENTS EN 2005

En milliers de logements

	1985	1990	1995	1999	2004	2005
Ensemble des propriétaires dont	10 969	12 100	12 837	13 584	14 788	15 007
Accédants	5 094	5 514	5 261	5 236	5 274	5 266
Non-accédants	5 875	6 586	7 576	8 348	9 514	9 741
Ensemble des locataires dont	9 827	9 949	10 554	10 890	11 387	11 456
Secteur libre	6 456	6 044	6 053	6 181	6 494	6 540
Secteur social	4 116	3 905	4 501	4 710	4 893	4 915
Ensemble des résidences principales	20 796	22 048	23 391	24 474	26 175	26 463
Résidences secondaires	2 538	2 840	2 893	2 930	3 040	3 074
Logements vacants	1 906	1 940	2 010	2 040	1 927	1 948
Ensemble des logements ordinaires	25 240	26 828	28 294	29 444	31 142	31 485

Source : Insee

Champ : France entière

Cette même enquête estime à 37,6 milliards le montant total des loyers versés par les locataires du parc locatif privé en 2006, en progression de 6,8% par rapport à 2005.

Tableau P2.1

#### MONTANT TOTAL DES LOYERS\* ET ÉVOLUTION EN 2006 ET 2005

Ensemble des logements occupés, France entière	Valeur des loyers (en milliards d'euros)		Évolution 2006/2005 (en %)			Évolution 2006/2004 (en %)		
	2006	2005	Valeur	Volume	Prix	Valeur	Volume	Prix
Résidences principales (RP)	180,3	169,9	6,1	2,5	3,6	6,3	2,4	3,8
Propriétaires occupants (loyers imputés)	120,6	113,5	6,3	2,6	3,6	6,6	2,5	4,0
Locataires, dont :	59,7	56,5	5,8	2,2	3,5	5,8	2,2	3,6
Locataires d'un particulier	37,6	35,2	6,8	3,1	3,8	7,1	3,1	4,0
Locataires HLM	14,8	14,1	4,4	1,1	3,2	4,0	1,1	2,9
Résidences secondaires (loyers imputés)	18,5	17,3	7,3	3,6	3,6	7,7	3,6	4,0
Ensemble des logements (RP+RS)	198,8	187,2	6,2	2,6	3,6	6,5	2,5	3,8

Source : Compte du Logement provisoire 2005, prévision pour 2006

(\*) Montant des loyers effectivement payés par les locataires et montant des loyers imputés aux propriétaires.

prévision

En assumant une progression identique (6,8%) entre 2006 et 2007 du montant total des loyers, on peut estimer à 40,2 milliards le montant total des loyers versés par les locataires du parc locatif privé en 2007.

## **2. Données relatives au risque locatif « impayés de loyers »:**

Selon le rapport de janvier 2002 du groupe « couverture logement universelle » du Conseil National de l'Habitat (CNH), le montant des impayés représente environ 2.1% du quittance annuel. Ce taux ne tient pas compte du recouvrement d'impayés au delà de l'année considérée, pour preuve, le risque passe à 1,5% du quittance si on considère une période de 24 mois. La même enquête estime d'ailleurs le taux d'impayés définitifs à 1% du quittance chez les bailleurs professionnels.

En outre, le rapport « Bilan des aides Loca-Pass à fin 2003 » publié par l'Agence Nationale Pour la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (ANPEEC) indique, qu'à fin 2003, les montants totaux versés aux bailleurs du parc privé au titre de la garantie de loyer du Loca-Pass sur les encours de garantie représentaient 1,1% des montants engagés (voir tableau ci-dessous). Ce taux est obtenu sur un total de 208 434 bénéficiaires de cette garantie, composé à plus de 55% de ménages de moins de trente ans. A noter que ce taux n'inclut pas les recouvrements éventuels opérés par les organismes du 1% logement.

**Répartition\* par parc des caractéristiques des garanties de loyer et mises en jeu en 2003**

	Nombre de garanties de loyer en cours	Nombre de bénéficiaires de mises en jeu	Taux de sinistralité	Montants engagés en cours**	Montants versés**	Montants versés / Montants engagés	Montants moyens versés par bénéficiaire
Parc libre	208 434	11 348	5%	1 950 345	20 853	1,1%	1 838
Parc social	224 340	15 028	7%	1 574 118	21 752	1,4%	1 447

\*Aides attribuées à partir de 2001

\*\*en millier d'euros

Source ANPEEC : « Bilan des aides Loca-Pass à fin 2003 »

Nous retiendrons pour notre analyse un taux annuel d'impayés (hors recouvrements) de 2.1% et un taux d'impayés définitifs (non recouverts) de 1% pour le parc locatif privé.

## **3. Données relatives au risque locatif « dégradations »:**

Il existe peu de données quantifiées sur les dégradations à la sortie des logements. Selon les estimations de 2002 faites par le groupe « couverture logement universelle » du Conseil National de l'Habitat (CNH), le montant moyen facturé par les bailleurs privés à la suite des états des lieux de sortie de bail est d'environ 275 Euros, soit en valeur actualisée 2007 environ 320 Euros (taux d'actualisation de 3% par an).

De plus, les statistiques issues du fichier FILOCOM 99 de la Direction Général des Impôts indiquaient en 1999 une durée moyenne de location de 3,8 années pour les locataires du parc locatif privé. A supposer que ce taux ait peu varié, il conduit à estimer le nombre d'emménagements par an sur le parc locatif privé à environ 1,72 millions en 2007.

De fait, le montant total annuel de dégradations facturé dans le parc privé peut être estimé à environ **550 millions d'euros par an** (320 € x 1,72 million d'emménagements par an).

Rapporté au montant total annuel des loyers du parc locatif, le risque annuel de dégradations est donc d'environ **1.37% (550 millions / 40,2 milliards)**. Nous retiendrons pour notre analyse un taux annuel de dégradations de **1.37%**.

#### **4. Données concernant les assurances privées de risque locatif**

Les assurances risque locatif du marché couvrant les loyers impayés, les dégradations, les frais de litige et selon les cas la vacance locative, ont un taux qui varie entre 2.75% et 4%.

Le taux proposé par les assurances dans le cadre des nouveaux contrats GRL est de 2.5%, mais ce taux est compensé par l'Etat ou le 1% logement selon la nature du locataire.

#### **5. Financement d'une garantie universelle de risque locatif :**

##### **Risque annuel d'impayés de loyer (hors recouvrements)**

En prenant l'hypothèse d'un taux d'impayés de loyer (hors recouvrements) de 2.1% du quittance annuel, le risque annuel d'impayés représente un montant total de **844 millions d'euros** sur l'ensemble du parc locatif privé.

Ces 844 millions représentent la somme annuelle à verser aux bailleurs en compensation des loyers impayés. Cette somme sera recouverte en partie par les locataires sur les périodes suivantes jusqu'à hauteur du montant des impayés annuels définitifs.

##### **Risque d'impayés définitifs de loyer**

En prenant l'hypothèse d'un taux d'impayés de loyer définitifs de 1% du quittance annuel, le risque annuel d'impayés définitifs représente un montant total de **402 millions d'euros** sur l'ensemble du parc locatif privé.

##### **Risque de dégradation**

En prenant l'hypothèse d'un taux annuel de dégradations de 1.37% du loyer annuel, le risque annuel de dégradations représente un montant de **550 millions d'euros** sur l'ensemble du parc locatif privé.

#### **Système de Financement :**

##### **Décaissements annuels**

La mise en place d'une garantie universelle sur les impayés de loyer et les dégradations du parc locatif privé implique donc :

- d'assurer le versement annuel de **844 millions d'euros** aux bailleurs au titre des impayés de l'année
- d'assurer le versement annuel de **550 millions d'euros** aux bailleurs au titre des dégradations constatées en fin de bail.

##### **Recouvrements escomptés sur les versements effectués**

- sur les 844 millions versés aux bailleurs au titre des impayés de l'année, **442 millions d'euros** seraient récupérés auprès des locataires en recouvrement de leurs créances
- le système de financement décrit ci-dessous propose notamment la création d'un fond abondé par les dépôts de garantie (1 mois) des locataires. Ces dépôts de garantie, restituables en fin de bail, permettent de recouvrer toute ou partie des frais de dégradation versés à un bailleur et imputable à son locataire. Dès lors, en supposant que le montant des frais de dégradation individuels soit dans 90% des cas inférieur au dépôt de garantie versé par le locataire, on peut estimer que 90% des versements annuels effectués au bénéfice des bailleurs au titre des dégradations sont récupérables au moment de la restitution de la garantie. Ainsi, on peut escompter recouvrer auprès des locataires un montant total de **495 millions d'euros** (90% de 550 millions) des frais de dégradation.

Besoin de financement annuel en régime de croisière

La mise en place d'une garantie universelle sur les impayés de loyer et les dégradations du parc locatif privé implique donc un besoin de financement annuel de:

- 402 millions d'euros au titre des loyers impayés définitifs
- 55 millions (550 millions moins 495 millions) d'euros au titre des dégradations annuelles non recouvertes
- les coûts de gestion des organismes en charge de ce système. Nous faisons ici l'hypothèse d'un coût global annuel de l'ordre de 30 millions d'euros.
- le besoin total annuel de financement serait donc de **487 millions d'euros (soit 1.2% du montant total des loyers)**

Proposition de financement

Le financement d'un tel système pourrait être réalisé de la façon suivante :

- la création d'un fond abondé par les locataires au travers de leur dépôt de garantie (1 mois de loyer), **soit un fond de 3.35 milliards** (1 douzième de 40.2 milliards). Basé sur l'hypothèse d'une rémunération à 4%, ce fond pourrait générer un financement annuel d'un montant de **134 millions d'euros**
- la mise en place d'une contribution annuelle des bailleurs au taux de **0.75% du loyer annuel**, qui représenterait un financement annuel de **301,5 millions d'euros**
- l'utilisation de financements provenant du 1% logement et de l'Etat pour un montant total de **51,5 millions d'Euros**. (NB : en 2006, le Loca-Pass a versé 75 millions d'euros au titre de la garantie de loyer sur l'ensemble du parc locatif)

Besoin de financement		Financement	
Impayés définitifs	402 millions	Bailleurs (Cotisation 0.75%)	301,5 millions
Dégradations	55 millions	Locataires (Fond de dépôt de garantie)	134 millions
Frais de gestion	30 millions	1% logement, Etat, autres..	51,5 millions
<b>Total</b>	<b>487 millions</b>	<b>Total</b>	<b>487 millions</b>

A titre d'illustration, pour un loyer mensuel de 583 Euros, soit 7 000 Euros annuel, le bailleur via sa cotisation annuel de 0,75% contribuerait à cette garantie de risque locatif à hauteur de **52,5€ annuellement**, le locataire via son dépôt de garantie (placé et rémunéré à 4%) à hauteur de **23€ annuellement**, le 1% logements et les autres organismes à hauteur de **8.5€ annuellement**. Pour les bailleurs, cette cotisation de 0.75% représenterait une économie annuelle de 122,5€ par rapport au contrat GRL et de 227,5€ par rapport à un contrat du marché.

## 2 – Liste des personnes rencontrées

Les auteurs du rapport remercient les personnes rencontrées à l'occasion de la mission. Une quinzaine de réunions de travail ont été tenues avec des responsables de l'administration et des cabinets ministériels. Les personnes suivantes ont en outre été auditionnées :

M.	Berho	CFDT – président A PAGL
M.	Buzy-Cazaux	Tagerim
Mme	Cahn	APAGL - directrice
M.	Cavallier	PA CT-ARIM
M.	Ceyrac	OGIF
Mme	Chenu	FNAIM
M.	Coloos	FFB
M.	Crépon	DGUHC
Mme	Dadou	DGUHC
Mme	de Moussiac	Ministère de la Justice / DACS
M.	Delpla	BNP - membre de la commission Attali
M.	Dieulesaint	Gecina
Mme	Dupin	DGUHC
M.	Duvernoy	UFC
Mme	Furet	USH
M.	Gachet	FAPIL
M.	Gerard	PA CT-ARIM
M.	Giacomo	CNL
M.	Goujon	UESL - directeur
M.	Guéna	MEDEF - Foncière logement
M.	Ivars	CNAB - président
M.	Jacquot	DA E/SESP
M.	Jeanvoine	GRL-gestion
M.	Kamoun	USH
M.	Lafont	DAS – Mutuelles du Mans
Mme	Lahaye	ANIL
M.	Lecomte	AXA
M.	Ledemay	CGI Assurance
M.	Mangold	ACM – Crédit mutuel
M.	Massot	IAURIF
M.	Nicol	Mairie de Paris
Mme	Oberli	MACIFILIA
M.	Pallincourt	FNAIM
M.	Pavageau	CNL
M.	Pelletier	Avocat – président de l'Anah
M.	Pénet	FFSA
M.	Perrin	UNPI
M.	Quercy	USH
M.	Saniez	CLCV
M.	Simon	APAGL
M.	Taffin	USH
Mme	Traca	GEMA
M.	Vanoni	FORS-Recherche sociale
M.	Vorms	ANIL



### 3- Enquêtes CREDOC - résumé



Centre de Recherche pour l'étude et l'Observation des Conditions de vie

#### **Synthèse de l'étude sur les pratiques et les opinions des bailleurs du secteur privé sur les garanties demandées aux locataires- volet particuliers bailleurs**

Département Évaluation des politiques sociales  
Décembre 2006

D'après l'Enquête Nationale Logement de 2002, 38% des ménages sont locataires de leur résidence principale. Parmi eux, 55% logent dans le secteur privé. La quasi-totalité des bailleurs dans ce secteur, 94%, sont des particuliers. Si l'ENL permet d'estimer la part des ménages propriétaires de logements mis en location à des tiers, entre 7% et 8% de l'ensemble des ménages, et d'en brosser un portrait socio-économique, les pratiques et les opinions de ces particuliers bailleurs étaient à ce jour peu connues.

Les particuliers bailleurs peuvent avoir des exigences, tout en restant dans le cadre légal, sur les garanties demandées au locataire, pour se prémunir des risques d'impayés de loyer. Il existe principalement trois types de garantie contre les impayés de loyer :

- La caution d'une personne physique,
- La souscription d'une assurance privée,
- La garantie LOCA-PASS.

L'ANPEEC et la DGUHC ont confié au CREDOC la réalisation d'une étude pour mieux connaître les caractéristiques des bailleurs privés, et plus particulièrement ceux qui ont bénéficié du dispositif LOCA-PASS. L'étude permet également de resituer le LOCA-PASS par rapport aux autres garanties, aussi bien dans les pratiques des bailleurs que dans leurs représentations.

Après la réalisation d'une étude qualitative exploratoire, portant sur une vingtaine d'entretiens auprès de particuliers bailleurs, une enquête quantitative auprès d'un échantillon représentatif de 1 055 ménages bailleurs a été constitué selon la méthode des quotas. Cet échantillon est représentatif de l'ensemble des ménages bailleurs, quel que soit le nombre et le type de logement loué et quelle que soit la solution adoptée pour la

gestion du bien. Ainsi, 64% s'occupent eux-mêmes au moins pour une partie de leurs logements de la recherche des locataires, 36% la confient entièrement à une agence immobilière ou un administrateur de biens. Une proportion encore plus élevée de bailleurs, 71%, assurent eux-mêmes la gestion locative. 29% la confient entièrement à un mandataire. Le choix du mandat est expliqué par le manque de temps à consacrer à la gestion du bien (30%), la volonté de limiter les problèmes avec le locataire (29%) ou encore l'éloignement entre le bien à louer et la résidence principale du bailleur (23%).

Dans cet échantillon, 18% des bailleurs interrogés ont déclaré qu'au moins un locataire bénéficie ou a bénéficié d'une aide LOCA-PASS (dépôt de garantie ou garantie contre les impayés). Cette proportion est probablement sous-estimée, dans la mesure où les propriétaires ne semblent pas être toujours informés que leur locataire bénéficie d'une aide LOCA-PASS.

Un échantillon complémentaire de bailleurs concernés par le LOCA-PASS a été interrogé, de manière à constituer au final un échantillon de 301 bailleurs « LOCA-PASS » à comparer aux autres bailleurs.

Les différences entre les bailleurs LOCA-PASS et les autres bailleurs ne sont pas très marquées, ce qui peut s'expliquer par le fait que les propriétaires ne sont pas souvent à l'origine du recours au LOCA-PASS (seulement un tiers des propriétaires en font la demande à leur locataire selon une enquête réalisée en 2005 auprès d'un échantillon de locataires bénéficiaires d'une aide LOCA-PASS). Cependant, la comparaison des deux catégories de bailleurs permet de pointer quelques spécificités.

## □ Les bailleurs LOCA-PASS plus investis dans l'activité locative

Les bailleurs LOCA-PASS sont près de deux fois plus bailleurs propriétaires de plusieurs logements mis en location que les autres (60% contre 33%).

La proportion de bailleurs ayant hérité d'un logement est identique dans les deux groupes (24%) mais les motivations d'achat des bailleurs LOCA-PASS correspondent plus souvent à une stratégie d'investissement locatif : seulement 18% ont acheté le logement pour l'habiter au moment de l'achat ou plus tard contre 31% parmi les autres bailleurs ; 36% l'ont acheté pour financer leur retraite contre 23%.

Le type des logements que détiennent les bailleurs LOCA-PASS correspond effectivement à cette logique d'investissement locatif : ce sont essentiellement des appartements (80% contre 72% pour les logements détenus par les autres bailleurs), de taille intermédiaire (61% ont 2-3 pièces contre 52%).

Les bailleurs LOCA-PASS ont acquis leurs biens un peu plus récemment que les autres bailleurs (52% des logements sont acquis depuis au moins 10 ans, 58% parmi les autres bailleurs).

En lien avec les tailles moyennes des logements des bailleurs LOCA-PASS, les loyers perçus pour ces logements sont un peu moins souvent de moins de 300 euros (14% contre 20% parmi les logements détenus par les autres bailleurs). Les loyers de 600 euros ou plus ne sont pas plus nombreux. Si l'on totalise tous les loyers perçus, les bailleurs LOCA-PASS touchent chaque mois des sommes plus élevées que les autres bailleurs, essentiellement en raison du plus grand nombre de biens loués.

## 2. Les bailleurs LOCA-PASS sont un peu moins âgés

Les ménages bailleurs ont une moyenne d'âge assez élevée : deux tiers des chefs de ces ménages sont âgés de plus de 50 ans, contre moins de la moitié parmi l'ensemble des ménages français. En particulier, les plus de 60 ans représentent 41% des ménages bailleurs, contre 31% de l'ensemble des ménages.

Les bailleurs LOCA-PASS sont également nettement plus âgés que l'ensemble des

ménages, même si la part de 60 ans et plus est un peu plus faible (36%).

## □ Les bailleurs LOCA-PASS sont plus souvent des chefs d'entreprise et des professions libérales

Les bailleurs LOCA-PASS comptent plus de chefs d'entreprise ou de professions libérales (26% contre 21%). Dans ces deux groupes, cette catégorie est largement sur représentée par rapport à l'ensemble des ménages (7%). Parmi les bailleurs LOCA-PASS, les cadres supérieurs sont aussi nombreux que dans l'ensemble de la population (18% contre 16%), alors qu'ils sont sur-représentés parmi les autres bailleurs (24%). Les employés et les ouvriers représentent la même part dans les deux catégories de bailleurs et sont largement sous-représentés par rapport à l'ensemble de la population (24% contre 46%).

## □ Des revenus plus élevés, mais une plus grande dépendance à l'activité locative

Près du tiers des ménages bailleurs LOCA-PASS annonce des ressources supérieures à 4 440 euros net par mois. Cette proportion n'est que de 20% parmi les autres bailleurs, une proportion encore nettement supérieure à celle obtenue sur l'ensemble des ménages (8%).

Malgré cette aisance financière, les bailleurs LOCA-PASS sont plus nombreux que les autres bailleurs à estimer qu'ils rencontreraient des difficultés financières s'ils ne percevaient plus de loyer (36% rencontreraient beaucoup de difficultés contre 24% parmi les autres bailleurs ; seulement 17% ne rencontreraient aucune difficulté contre 25%). Cette crainte s'explique par deux raisons : D'une part, près des deux tiers des bailleurs LOCA-PASS ont encore des emprunts à rembourser sur les logements mis en location. Les autres bailleurs ne sont que la moitié dans ce cas. D'autre part, en raison des montants élevés de loyer qu'ils perçoivent, la part que représente les loyers dans l'ensemble des revenus est plus importante pour les bailleurs LOCA-PASS que pour les autres : seulement 23% des bailleurs ont un ratio loyer/revenu inférieur à 20% contre 40% pour les autres bailleurs ; 18% ont même un ratio qui atteint au moins 50%, contre seulement 8% pour les autres.



### □ Les bailleurs LOCA-PASS plus souvent en gestion directe

Près des deux tiers des bailleurs LOCA-PASS recherchent eux-mêmes leurs locataires, contre seulement la moitié des autres bailleurs. Il est probable que les propriétaires qui mandatent la recherche du locataire, et souvent également la gestion locative, ne sachent pas si leur locataire bénéficie d'une aide LOCA-PASS. D'une façon générale, ils s'impliquent assez peu dans le choix du locataire.

### □ Les bailleurs LOCA-PASS plus exigeants envers les garanties demandées au locataire

Les bailleurs LOCA-PASS comme les autres bailleurs qui recherchent eux-mêmes leurs locataires se fient à la fois à un critère très objectif et un critère très subjectif : le montant des revenus (45%) et le feeling (41%). Viennent ensuite le fait d'avoir un travail (32%) et la régularité des revenus (24%). Environ un bailleur sur quatre demande à connaître le locataire ou qu'il soit recommandé par quelqu'un. Ce critère est en particulier plus souvent évoqué par les bailleurs de logements situés dans des communes de petite taille.

Les bailleurs LOCA-PASS en gestion directe demandent plus systématiquement des pièces justificatives au candidat locataire (84% contre 64% pour les autres bailleurs). Ils demandent également presque à chaque fois un dépôt de garantie (98% contre 85% pour les autres bailleurs). L'objet de ce dépôt est parfois mal connu : plus de 20% des bailleurs considèrent qu'il constitue une garantie en cas d'impayés des derniers loyers. Cette ambiguïté persiste parmi les bailleurs LOCA-PASS.

Les bailleurs LOCA-PASS en gestion directe exigent également plus systématiquement une garantie contre les impayés de loyer (53% la demandent toujours ou presque contre 27% pour les autres bailleurs).

### □ Les souscripteurs d'une assurance privée n'ont pas vraiment de caractéristiques particulières

Près de 20% des propriétaires souscrivent au moins pour certains locataires une assurance privée contre les impayés de loyer. Ce sont plutôt les propriétaires avec mandat de gestion qui souscrivent cette assurance, qui leur est alors proposée par le mandataire. Le profil de

ces bailleurs n'est pas très différent des autres bailleurs. Ils ont des revenus un peu plus élevés, mais pas ceux issus de l'activité locative. Ils ont plus souvent des emprunts en cours, mais ne craignent pas plus que les autres d'être en difficulté en cas de non paiement de loyer.

Environ 70% des bailleurs concernés connaissent le caractère déductible de la prime de cette assurance. 40% d'entre eux considèrent que cet avantage est intervenu au moins un peu dans leur décision, seulement 10% beaucoup. Cette proportion augmente pour les bailleurs percevant des montants de loyer élevés, le montant de la déduction étant alors plus important puisque la prime est proportionnelle.

### □ Le problème des impayés

Il semble que chaque bailleur doive se préparer à faire face un jour à un impayé de loyer : ainsi, la part de propriétaires concernés par l'impayé croît régulièrement en fonction de l'ancienneté dans le « métier », jusqu'à atteindre près de la moitié des propriétaires depuis plus de 10 ans.

Les bailleurs LOCA-PASS ont plus souvent que les autres bailleurs été confrontés au problème des impayés de loyer (52% contre 32%). Ils sont aussi nombreux à ne pas avoir recouvré l'intégralité des loyers en retard, ce qui a pu les amener à inciter leurs locataires à prendre un LOCA-PASS.

En théorie, face à un impayé, les bailleurs LOCA-PASS réagiraient plus rapidement que les autres : 60% réagiraient dès le premier mois, contre 51% pour les autres bailleurs. Les souscripteurs d'une assurance privée ne seraient pas plus rapides que les autres. Le premier réflexe des bailleurs serait alors de téléphoner au locataire ou d'aller le voir (64%). 20% commencent par une lettre de relance. Seulement 22% envisagent de proposer un paiement échelonné des loyers, éventuellement après d'autres relances.

### □ Face au risque d'impayé, les bailleurs pensent spontanément à l'assurance privée

En lien avec leur vécu, l'incident le plus redouté par les propriétaires c'est la non perception du loyer (48%), loin devant les dégâts dans le logement (16%) et la vacance (14%). Ce risque est encore plus mis en avant par les bailleurs LOCA-PASS (61%), mais pas par les souscripteurs d'une assurance privée

(43%), qui se considèrent peut-être protégés. Les mandataires sont moins sensibles à ce risque et craignent plus la vacance.

Face à ce risque d'impayé, la première précaution à laquelle pensent spontanément les propriétaires est l'assurance privée (44%), suivie de la caution d'une personne physique (15%) ou encore du choix du profil du locataire (9%) ou du dépôt de garantie (7%). Parmi les trois premières précautions citées, la garantie de loyer LOCA-PASS n'est évoquée que par 8% des bailleurs. Logiquement, les bailleurs LOCA-PASS sont plus nombreux à la mentionner (27% contre 3% des autres bailleurs).

Une fois citée, la garantie LOCA-PASS est connue de 38% des propriétaires interrogés. Sa notoriété est nettement moins forte que la caution physique (connue de 84% des bailleurs) ou l'assurance privée (72%). La notoriété du LOCA-PASS est plus importante parmi les bailleurs de grandes villes.

#### **10. La caution physique est la garantie qui a déjà été utilisée par le plus grand nombre de bailleurs**

Un tiers des propriétaires n'ont jamais utilisé aucune des quatre garanties proposées. Près de la moitié a utilisé la caution d'une personne physique, 19% ont souscrit une assurance privée, et 15% ont déjà eu un locataire ayant utilisé une garantie LOCA-PASS. Le recours au FSL est plus limité (5%).

L'utilisation du LOCA-PASS ne varie pas selon la taille de la commune du logement loué, contrairement à l'assurance privée, peu utilisée dans les petites communes et la caution d'une personne physique, dont le recours est plus important à Paris et dans les grandes villes.

#### **□ Le LOCA-PASS en tête du classement des garanties tenant compte du coût, de la sûreté et de la rapidité de versement**

Parmi les avantages de la caution d'une personne physique, les propriétaires interrogés citent principalement la sécurité qu'elle procure (59%), ainsi que son caractère incitatif vis à vis du locataire (10%). Parmi les inconvénients, ils évoquent le problème du choix de la caution (46%) et la complexité à la faire fonctionner en cas d'impayés (16%).

En ce qui concerne la garantie LOCA-PASS, les propriétaires mettent en avant le versement rapide des loyers en cas d'impayé (34%) et la gratuité (29%). Ils évoquent trois inconvénients ; le fait que cela ne concerne pas tous les locataires (25%), que la durée de la couverture est limitée (16%) et que le dispositif est mal connu (16%).

L'avantage de l'assurance privée est principalement le versement rapide des loyers en cas d'impayés (30%). A noter que c'est pour cette garantie que la proportion de propriétaires qui n'ont pas pu citer d'avantages est la plus élevée (39%). L'inconvénient majeur est son coût (55%), mais aussi la restriction sur le profil du locataire (17%).

Quand les propriétaires comparent les trois garanties, la garantie LOCA-PASS est considérée comme la plus avantageuse : la plus sûre, la plus rapide pour le recouvrement des loyers et la moins coûteuse.

#### **12. Peu de changements de pratiques pour l'avenir**

La grande majorité des propriétaires interrogés envisage un statu quo par rapport à leurs pratiques actuelles. 20% pensent augmenter les garanties demandées. Les bailleurs LOCA-PASS qui pensent les faire évoluer dans les mêmes proportions que les autres bailleurs, évoquent plus que les autres un renforcement des critères de sélection des locataires (ressources plus élevées et/ou plus régulières). Ils envisagent également une double garantie personne physique et LOCA-PASS.

Enfin, le tiers des propriétaires qui ne cotisent pas encore à une assurance privée pense en prendre une à l'avenir, le quart l'envisage même avec certitude.

### 13. Une typologie des bailleurs en cinq groupes

Afin de résumer les opinions des bailleurs interrogés sur les différentes garanties contre les impayés de loyer, une typologie en cinq classes a été effectuée<sup>1</sup>. Elle ne prend en compte que **les gestionnaires directs**, dans la mesure où les mandataires semblent peu décisionnaires dans le choix des garanties demandées aux locataires.

#### 1. Les confiants (12%)

Les bailleurs appartenant à cette classe ont majoritairement hérité du logement qu'ils louent. Ils sont peu nombreux à craindre les impayés. Ces bailleurs louent à des locataires qu'ils connaissent, où qui leur ont été recommandés.

Probablement en raison de ce mode de sélection par réseau, ils accordent un capital confiance important à leurs locataires et ils sont très peu nombreux à avoir déjà demandé une garantie en cas d'impayé. Ils sont aussi les moins nombreux à demander un dépôt de garantie à leurs locataires lorsqu'ils entrent dans le logement.

Ils connaissent très mal les quatre garanties listées. Le tiers n'en connaît même aucune. Quand on leur demande tout de même de se prononcer sur les différentes garanties existantes, ils plébiscitent la caution d'une personne physique, en cohérence avec leur logique de fonctionnement en réseau. Cette garantie leur semble à la fois la plus sûre, la plus facile, la plus rapide et la moins coûteuse.

#### 2. Les bailleurs qui envisagent le LOCA-PASS pour l'avenir (17%)

Ces bailleurs ont quelques caractéristiques communes avec la première classe : ils sont plus nombreux que la moyenne à avoir hérité de leur logement, ils sont peu demandeurs de garanties, ils privilégient la connaissance directe des locataires. Contrairement à la première classe, ils connaissent autant que les autres bailleurs les différentes garanties. Quand il s'agit de les classer, ils plébiscitent le LOCA-PASS. Ils sont plus nombreux que les autres à envisager de demander à leurs

prochains locataires de prendre une garantie LOCA-PASS.

Ces bailleurs louent un général un seul logement et ont des revenus un peu inférieurs à l'ensemble des locataires.\*

#### 3. Les usagers de la caution physique (22%)

Les bailleurs appartenant à cette classe ont plus souvent que les autres bailleurs acheté leur logement pour faire un placement financier.

Ils choisissent plus leurs locataires sur le montant et la régularité des revenus. Ils se laissent aussi guider par leur feeling.

Ils demandent quasi-systématiquement la caution d'une personne physique, d'ailleurs la sûreté de cette caution fait aussi partie des critères de sélection.

Dans l'analyse comparative, ils plébiscitent la caution d'une personne physique, qui à leurs yeux a toutes les qualités envisagées. Ils demandent également systématiquement un dépôt de garantie au moment de l'entrée dans le logement.

Cette classe comprend plus d'ouvriers que la moyenne, avec de petits revenus, est plutôt âgée de plus de 60 ans, et perçoit de petits loyers.

#### 4. Les usagers de la garantie LOCA-PASS (22%)

Les bailleurs de cette classe ont plus que les autres acheté leur logement pour financer leur retraite. Leurs critères de choix des locataires privilégient encore plus le montant des revenus.

Cette classe connaît le mieux toute la palette des garanties existantes contre les impayés de loyer. Ils ont fortement recours à la caution d'une personne physique et à la garantie LOCA-PASS.

D'ailleurs, c'est cette dernière qui leur semble être la garantie la plus sûre, la plus facile, la plus rapide et la moins coûteuse.

Cette classe comprend un peu plus de hauts revenus et de personnes âgées dans la cinquantaine, en couple avec des enfants à charge.

#### 5. Les adeptes de l'assurance privée (27%)

Les bailleurs de cette classe accordent une importance accrue par rapport aux autres bailleurs au montant des revenus des candidats locataires, mais aussi à leur

<sup>1</sup> Cette analyse typologique repose sur quatre catégories de variables : Les conditions d'accès au logement, l'incident que les propriétaires craignent le plus, la connaissance et l'usage des garanties, l'opinion sur les garanties.

impression lors de la rencontre avec le locataire.

Ils connaissent bien la caution d'une personne physique et l'assurance privée, mais assez peu le LOCA-PASS et le FSL. Ils utilisent moyennement la caution, le LOCA-PASS et le FSL et ont plus recours à l'assurance privée que les autres groupes. Ils ont d'ailleurs une très bonne opinion de l'assurance, qu'ils considèrent comme la plus sûre, la plus facile, la plus rapide, quoique la plus coûteuse des garanties.

Cette classe comprend davantage de plus de 60 ans. Le montant moyen des loyers y est le plus élevé, ce qui justifie probablement plus d'avoir recours à une assurance privée.

#### **14. Le critère le plus influent sur le fait d'utiliser le LOCA-PASS : le nombre de logements loués**

Un modèle économétrique mesure l'influence des caractéristiques socio-économiques sur la

probabilité d'avoir des locataires qui ont recours aux aides du LOCA-PASS. Ce modèle confirme les effets repérés dans la première partie de l'étude. Il permet en plus de les hiérarchiser, afin de repérer, toutes choses égales par ailleurs, les facteurs qui ont le plus d'impact sur la probabilité.

Le nombre de logements loués influe le plus sur la probabilité d'utiliser le LOCA-PASS. Ce sont ensuite les bailleurs ayant les revenus les plus élevés, qui sont les plus concernés, puis les bailleurs qui s'occupent eux-mêmes de la gestion locative de leur bien.

Enfin, les bailleurs LOCA PASS ont comme crainte majoritaire l'impayé de loyer alors que les autres bailleurs mettent en avant des craintes plus diversifiées, associant la vacance et les risques de dégâts, ce qui les attire plutôt vers l'assurance privée.

## 4 – La comparaison internationale

### Comparaisons internationales, enquête auprès des missions économiques à l'étranger

#### Expériences étrangères :

Le champ des pays examinés recouvre les grands pays européens ainsi que les Etats-Unis, le Canada et la Nouvelle Zélande.

Sur le plan de la situation globale du marché du logement, on peut globalement classer ces pays en 4 catégories<sup>1</sup> :

- **parc locatif développé / marché du logement fluide** (pas de demande non satisfaite) : c'est le cas de l'Allemagne par exemple. Ces pays se caractérisent souvent par **l'abondance de l'offre locative**, qui peut s'accompagner d'un **taux de vacance assez élevé** (les logements vacants représentent plus de 8 % du parc locatif total en Allemagne)
- **parc locatif étroit / marché du logement fluide** : Finlande, Royaume Uni, Etats-Unis par exemple. Dans ces pays, la **proportion de ménages propriétaires de leur logement principal est élevée**. La demande locative est donc faible. Par ailleurs, **l'entrée dans le logement est très facile** et très peu de restrictions entourent la résiliation du bail. Dans ces pays, le **taux de vacances est faible** (3,4 % au Royaume Uni)
- **parc locatif étroit / marché peu fluide** : Espagne et Italie par exemple. Cette situation peut paradoxalement s'accompagner d'une **proportion élevée de logements vacants**. Ainsi, dans ces deux pays, les logements vacants représentent 21 % du parc locatif, notamment en raison du nombre important de résidence secondaire. Cette situation tient également à une certaine rétention de l'offre (qui n'est pas quantifiée de manière rigoureuse) liée à la perception par les propriétaires de la difficulté d'obtenir l'expulsion d'un locataire en impayé. Les rapports locatifs sont toutefois beaucoup plus réglementés en Italie qu'en Espagne, où de nombreux aspects de la relation entre un locataire et son bailleur sont traités contractuellement.

#### I) Dans tous les pays examinés, le logement fait l'objet d'une politique publique

Les degrés de l'intervention publique sont divers. Ces politiques visent principalement deux objectifs :

##### 1) *Protéger le locataire dans les relations contractuelles avec le bailleur.*

Le bail fait l'objet de dispositions réglementaires spécifiques visant à rééquilibrer la relation contractuelle entre la partie faible au contrat (le locataire) et son bailleur. Ces dispositions sont relatives :

- à la fixation du loyer. L'augmentation du loyer est quasi systématiquement indexée sur un indice de référence, qui peut être l'indice des prix – c'est le cas ... - ou, comme en Allemagne, un indice tenant compte de facteurs tels que le quartier, les infrastructures publiques, la date de construction de l'immeuble, etc.... Par ailleurs les augmentations de loyer peuvent être plafonnées en pourcentage par exemple lorsque le propriétaire a effectué des travaux lourds

---

<sup>1</sup> Les études effectuées ne permettent de tirer que des conclusions qualitatives mais ne sont pas suffisantes pour fonder une étude quantitative rigoureuse.

dans le logement. Parmi les cas étudiés, seuls le Royaume Uni et le Québec font exception : l'augmentation des loyers est laissée à la liberté contractuelle.

- aux conditions de rupture du bail : la durée des baux constitue un facteur de sécurisation fondamental du locataire est constitué par la durée des baux. Les baux les plus répandus sont à durée déterminée et pour une durée minimale assez longue. La résiliation unilatérale d'un bail à durée indéterminée par le propriétaire n'est pas possible sauf en cas de violations graves des obligations contractuelles par le locataire. Pour des baux à durée déterminée, la résiliation est encadrée de conditions très strictes : il faut soit que le locataire ait violé gravement des obligations contractuelles (conditions posée par la jurisprudence en Allemagne par exemple), soit que le propriétaire veuille récupérer le bien pour l'occuper à titre personnel. Les délais de résiliation sont très souvent dissymétriques, le préavis du locataire étant plus court que celui du propriétaire. Le Royaume Uni fait figure d'exception puisque les baux signés récemment sont le plus fréquemment d'une durée déterminée (shorthold tenancy) et laissent au propriétaire la faculté de résilier à tout moment le bail à condition de respecter un préavis assez court (2 mois)

## **2) *faciliter l'accès aux logements de populations fragiles via une offre de logements sociaux ou des aides à la personne.***

L'accès à des logements sociaux est offert dans tous les Etats étudiés mais occupe un poids très différent en fonction des pays.

Le logement social est ainsi très développé aux Pays Bas et au Royaume Uni (près de 20 % du parc locatif) et encore davantage aux Pays-Bas (35%) tandis qu'il ne représente que 7 % du parc locatif en Allemagne et 1% en Espagne, où par ailleurs les ménages propriétaires de leur résidence principale est très élevé 82 % . La France occupe de ce point de vue une position moyenne : le parc locatif social représente 17 % du parc locatif social

Les dispositifs d'aide à la personne sont en général moins généreux qu'en France, sauf au Royaume Uni mais avec une concentration plus importante

## **II) *S'agissant des mécanismes de garantie des risques locatifs, les comparaisons internationales font apparaître les éléments suivants :***

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 possible de l'Espagne où cette pratique n'est toutefois pas documentée sur le plan statistique.

### **1) *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 d'un 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 1 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 risque de non-remboursement indu 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.

## ***2) 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 cation 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, 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.

## ***3) Il n'existe pas de mécanisme généralisé d'assurance de loyers 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 le propriétaire 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 (6 mois de loyer ou 30 000 Euros). 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 coûteuse pour le locataire ou pour le propriétaire.***

Pour remédier au manque d'offre locatif 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 un 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.

La Suisse a par ailleurs développé un mécanisme original, alternatif au dépôt de garantie par lequel le locataire paie un organisme de caution pour couvrir le risque de non-paiement. Le coût est cependant très élevé (un versement à l'origine de 230 Francs Suisse + 5% du montant du loyer annuel). Par ailleurs, on observe dans ce pays un accroissement des incidents de paiement de loyer.



### LE CAUTIONNEMENT (loi du 6.7.89 : art. 22-1)

Lorsqu'un cautionnement est mis en place pour un contrat soumis à la loi du 6.7.89, le bailleur ne peut refuser la caution présentée au motif qu'elle ne possède pas la nationalité française ou qu'elle réside en dehors du territoire métropolitain.

Lorsque le cautionnement des obligations du locataire ne comporte aucune précision de durée ou lorsque la durée du cautionnement est stipulée indéterminée, la caution peut le résilier unilatéralement.

La résiliation prend effet au terme du contrat de location en cours, qu'il s'agisse du contrat initial, du contrat reconduit ou renouvelé. L'acte de caution doit comporter différentes mentions manuscrites de la caution :

- le montant du loyer et les conditions de sa révision tels qu'ils figurent au contrat de location ;
  - une mention exprimant de manière explicite et non équivoque la nature et l'étendue de son obligation ;
- la reproduction de l'article 22-1 al. 2 ;  
- sa signature.

Le bailleur est tenu de remettre à la caution un exemplaire du contrat de location.

Le non-respect de ces formalités entraîne la nullité de l'engagement.

Les cautionnements indéfinis contractés par les personnes physiques (loi du 27.7.98 : art. 101).

La caution doit être informée par le bailleur chaque année au moins, à une date convenue entre les parties ou à défaut à la date anniversaire du contrat, de l'évolution du montant de la créance garantie et de ses accessoires.

Si le bailleur ne respecte pas cette obligation, la caution ne sera pas tenue du paiement des accessoires de la dette, ni des frais et pénalités (Code civil : art. 2016).

De plus, le bailleur est tenu d'informer la caution de la mise en jeu d'une clause résolutoire : le commandement de payer doit lui être signifié dans un délai de 15 jours suivant sa signification au locataire. A défaut, la caution ne peut être tenue au paiement des pénalités ou intérêts de retard.

### LE DEPOT DE GARANTIE (loi du 6.7.89 : art. 22)

Le contrat de location peut prévoir le paiement d'un dépôt de garantie pour garantir l'exécution de ses obligations locatives par le locataire.

Aucun dépôt de garantie ne peut être demandé si le loyer est payable d'avance pour une période supérieure à deux mois. En revanche, si le locataire demande un paiement mensuel pendant le cours du bail, le bailleur pourra exiger un dépôt de garantie.

### Montant

Le dépôt de garantie ne peut être supérieur à deux mois de loyer principal. Le montant de ce dépôt ne porte pas intérêt au bénéfice du locataire. Il ne doit faire l'objet d'aucune révision durant l'exécution du contrat, ni même au moment du renouvellement du contrat de location.

### Restitution

Le dépôt de garantie doit être restitué dans un délai maximal de deux mois à compter de la remise des clés par le locataire, déduction faite le cas échéant, des sommes restants dues au bailleur et des sommes dont celui-ci pourrait être tenu, aux lieux et place du locataire, sous réserve qu'elles soient dûment justifiées.

A défaut de restitution dans le délai prévu, le solde du dépôt de garantie restant dû au locataire, après arrêté des comptes, produit intérêt au taux légal au profit du locataire.

### **La garantie autonome (loi du 6.7.89 : art. 22-1-1)**

Une garantie autonome peut être souscrite en lieu et place du dépôt de garantie prévu à l'article 22 dans la limite du montant de celui-ci (loi du 6.7.89 : art. 22-1-1). Le bailleur ne peut demander qu'elle soit souscrite ni en supplément d'un dépôt de garantie, ni à la place d'un cautionnement.

La garantie autonome est l'engagement par lequel le garant s'oblige, en considération d'une obligation souscrite par un tiers, à verser une somme soit à première demande, soit suivant des modalités convenues et cela sans pouvoir opposer aucune exception à l'obligation garantie.

En l'absence de dépôt de garantie ou de souscription de la garantie autonome, le bailleur peut demander au locataire la remise sur un compte bloqué de biens, d'effets, de valeurs ou d'une somme d'argent équivalent au maximum à deux mois de loyer en principal (loi du 6.7.89 : art. 22-2 a contrario).

## 6 – Fonds de Solidarité pour le Logement

### FSL

Le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) est l'outil financier du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) créé par la Loi du 31 mai 1990 et modifié par la loi du 13 août 2004. Le FSL peut attribuer ses aides par l'intermédiaire d'associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées.

Les aides financières du FSL sont octroyées sous la forme de prêts, de subventions, d'avances remboursables, de garantie ou de cautionnements afin de permettre à ces personnes d'accéder à un logement locatif ou de s'y maintenir et de bénéficier du maintien aux fournitures d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

Elles bénéficient en priorité aux personnes qui sont :

- sans logement ou menacées d'expulsion sans relogement ;
- logées dans des taudis ou des habitations insalubres, précaires ou de fortune ;
- hébergées ou logées temporairement ;
- confrontées à un cumul de difficultés.

Depuis la loi du 13/08/2004, les moyens de fonctionnement des FSL relèvent du département <sup>2</sup>

En compensation du transfert de compétence l'E tat a attribué en 2005 aux départements une ressource de 93 527 420 € au titre FSL et AML et à 11 749 054 € au titre des fonds eau et énergie.

NB 2005 chiffre USH/Loyrette 2004 = pic

Une enquête du ministère du logement et de la ville (citée dans « rapport projet loi de finances 2008 ») a évalué pour 2005 la dépense totale des 96 FSL qui ont répondu sur leurs activités à 274,1 M€ (non compris 10 % supplémentaires en cas de frais de gestion) dont 4,5 M€ de mise en jeu de cautionnement, 63,4 M€ d'accompagnement social logement. Pour mémoire en 2000 les frais de fonctionnement payés par les FSL ont atteint 23 M€ soit 9,6% des dépenses totales des FSL. La gestion comptable et financière du FSL est déléguée par la majorité des départements (53 fin 2006) aux caisses d'allocations familiales.

Le nombre de ménages aidés en 2005 par 95 FSL s'élevait à 505 380 ; 26,9% au titre de l'accès au logement et 15 % au titre du maintien locatif.

Parmi les ménages aidés pour l'accès locatif, 87,5% ont obtenu un prêt et/ou une subvention ; 23,9% ont bénéficié d'un cautionnement et 15% des deux types d'aides.

Le montant moyen de l'aide accordée pour l'aide à l'accès locatif était de 635€ par ménage et le montant moyen de l'aide au maintien de 728€. Ces chiffres étaient en baisse par rapport à 2004 (658€ et 804€) non en raison des montants individuels demandés mais en raison du nombre de personnes aidées à moyens constants voire en baisse.

---

<sup>2</sup> S'ils le souhaitent, les autres collectivités locales et les établissements publics de coopération intercommunale, ainsi que tout autre organisme public ou privé y ayant vocation (organisme HLM, caisse d'allocations familiales, caisse de mutualité sociale agricole, organismes collecteurs du « 1% logement », etc.)

Par ailleurs, toujours en 2005, 56 FSL ayant fourni des chiffres sur ce point, ont mis en jeu un cautionnement pour 9 943 ménages.

En 2005, 543 380 ménages ont bénéficié d'une aide et/ou d'une mesure d'ASLL. Les enquêtes sociales en matière d'assignation (cf. expulsions locatives) menées à compter de 1999 ont accru sensiblement la charge de travail. En 2005, 16 FSL ont financé au titre de l'ASLL les enquêtes sociales pour les ménages assignés (12 711 enquêtes pour 1 295 M€). Le montant moyen de la mesure d'ASLL était de 604 €.

L'AML a été financé en 2005 par les FSL pour un total de 8.1 M€, contre 11.1 M€ en 2004 lorsque l'Etat finançait la médiation locative. 49 départements ont fourni des statistiques sur le nombre de logements mobilisés grâce à cette aide : 11 800 logements en 2005. Les bénéficiaires sont en très grande majorité des associations (93%) puis les CCAS. Les médiations ainsi aidées ont été en majorité des sous-locations puis de la gestion immobilière, enfin de la location directe à la marge du maintien locatif. Le montant de l'AML en 2004 était forfaitaire (524€) depuis 2005 chaque conseil général détermine son aide ; elle est en moyenne de 547€.

### Les limites du FSL

Coût : l'Etat n'abonde plus / paupérisation dans certains départements / prise en charge des impayés énergie et eau le plus souvent sous forme de subvention / les aides accordées sous forme de prêts sont-elles réellement remboursées ?

Fonctionnement : lourdeur du dispositif qui est le plus souvent saisi par des travailleurs sociaux mais très peu par les bailleurs ou les locataires (trop « administratif ») et qui n'est pas toujours assez réactif notamment pour les bailleurs privés sans moyens de supporter une dette, de plus, le FSL permet de faire payer une dette mais pas de reprendre le logement.

Depuis le départ de l'Etat fin 2004 plus de lien « institutionnel » FSL/CDAPL ce qui a un effet néfaste sur les mesures de prévention des expulsions.

### Extrait rapport ANIL :

La mobilisation des dispositifs d'aide est insuffisante, en particulier celle du FSL dont le mode de fonctionnement n'est pas toujours adapté aux difficultés rencontrées, en ce qui concerne notamment les délais de constitution et d'instruction des dossiers, les conditions d'octroi des aides, le niveau et la nature de l'aide, même si, dans le cadre d'une procédure d'expulsion, le délai d'instruction pour une demande d'aide du FSL a été ramené de deux à un mois.

**FSL et PDALPD**

**MINISTERE DU LOGEMENT ET LA VILLE**

**PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2008**  
**Assemblée Nationale**  
**Commission des finances, de l'économie générale et du plan**

**MISSION VILLE ET LOGEMENT**

**PROGRAMME « AIDES A L'ACCES AU LOGEMENT »**

**QUESTION N°AL 21**

**Libellé de la question :**

**Les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)**

- a) **Faire le bilan des PDALPD pour 2006 et perspectives pour 2007 : contenu, pilotage et mobilisation des partenaires, suivi des résultats ? De quelles informations le gouvernement dispose-t-il en ce domaine ?**
- b) **Bilan des FSL pour 2006 et perspectives pour 2007: organisation, fonctionnement, emplois / ressources, aides accordées...**
- c) **Présenter, les éléments de la mise en œuvre des dispositions relatives au logement des plus démunis (PDALPD, FSL, contingent préfectoral...) de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement ; expliciter les conditions (juridiques, financières, en matière de personnel...) dans lesquelles se sont opérés les transferts de compétence entre l'État et les collectivités concernées.**

**REPONSE :**

**a) Bilan des PDALPD pour 2006 et perspectives pour 2007**

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement puis la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale renforcent considérablement le rôle des nouveaux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). En outre, suite à la négociation et la signature en 2006 de nouvelles délégations conventionnelles des aides à la pierre, la démarche avec l'Etat d'élaboration des nouveaux plans va être relancée avec les départements et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) restés en attente des nouvelles dispositions.

Par ailleurs, la loi du 13 juillet 2006 (article 60) prévoit la possibilité de créer, à l'instigation du comité responsable du plan, une commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives, sous réserve de l'accord conjoint du préfet, du président du conseil général et des organismes payeurs des aides au logement. Elle prévoit également la mise en place obligatoire d'un observatoire nominatif des logements indignes et indécents et des locaux impropres à l'habitation, sous la responsabilité conjointe de l'Etat et du conseil général. L'installation de cet observatoire constitue un outil important pour améliorer l'efficacité de l'action en matière de lutte contre l'habitat indigne.

Les populations « super-prioritaires » visées par la loi du 5 mars 2007 font partie des publics prioritaires du PDALPD. Les actions prévues par les plans doivent permettre de diminuer le nombre de personnes qui saisisent la commission de médiation.

Le décret relatif aux PDALPD en cours de publication a pris en compte la récente loi du 5 mars 2007, notamment en matière de définition des publics prioritaires pour les réservations au titre du contingent préfectoral. Le volet "politique d'attribution" des plans doit remplacer les règlements départementaux d'attribution (RDA), dont la suppression est prévue par l'article 70 de la loi du 13 juillet 2006 et constituer le nouveau cadre de référence pour ces attributions tout en facilitant la mobilisation des dispositifs les accompagnant.

Ce nouveau décret renforce ainsi :

- les objectifs du futur plan et les actions à mettre en œuvre en vue de la mobilisation et du développement de l'offre de logement à destination de ménages ayant des difficultés d'accès ou de maintien dans le logement (résidences sociales, maisons-relais, logements conventionnés...) ;
- les dispositifs de recherche ou d'aide à la recherche de logements pour les publics prioritaires ;
- les objectifs et les principales actions à mener en matière de prévention des expulsions ;
- le lien entre les objectifs et actions du plan et le FSL ;
- les mesures en matière de lutte contre l'habitat insalubre.

Il vise également à améliorer la gouvernance et la mise en œuvre des actions du PDALPD en redonnant tout son rôle politique au comité responsable, en y intégrant des présidents d'EPCI délégataires des aides à la pierre et en prévoyant une mise en œuvre territorialisée.

Une circulaire est en cours d'écriture afin d'accompagner la parution prochaine du décret relatif au PDALPD.

Un tableau de bord permanent de suivi des PDALPD est en cours de mise en place. Il sera alimenté par une enquête annuelle auprès des services déconcentrés sur la mise en œuvre de la politique sociale du logement. Cette enquête comprendra 9 modules : PDALPD, FSL, attributions, préventions des expulsions, résidences sociales, hébergement, aires des gens du voyage, associations oeuvrant dans le logement, maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS).

La synthèse des résultats fera l'objet d'un rapport qui sera présenté au Conseil national de l'habitat au 1<sup>er</sup> trimestre 2008.

b) Bilan des fonds de solidarité pour le logement

## **1. Mise en œuvre du transfert du FSL par les départements**

Les compétences des FSL ont été étendues aux impayés d'eau d'énergie et de téléphone. Le FSL est devenu, dans le souci de cohérence qui a présidé à cette réforme, un fonds départemental unique pouvant traiter dans le même temps les dettes de loyers et les impayés de fourniture d'eau, d'énergie et de téléphone. Le constat a été fait très généralement que les conseils généraux qui étaient déjà copilotes avant la décentralisation, du PDALPD et du FSL, ont pu s'adapter et assurer la continuité des interventions du FSL, sans rupture dans le fonctionnement, qui aurait été préjudiciable aux ménages. La mise en place des nouvelles aides, là où elles n'existaient pas encore, s'est faite progressivement.

### 1.1 Nouveaux règlement intérieurs

De nouveaux règlements intérieurs ont été adoptés depuis 2005. Ces règlements intérieurs définissent les modalités d'octroi des aides, y compris des nouvelles aides aux impayés d'eau, d'énergie et de téléphone, ainsi que de l'aide au financement des suppléments de dépenses de gestion (qui a remplacé l'aide à la médiation locative -AML-), les conditions d'éligibilité aux aides ainsi que l'organisation du fonds, notamment de son secrétariat.

### 1.2. Gestion et secrétariat des fonds

Le transfert des fonds de solidarité a amené assez logiquement les conseils généraux à confier à leurs services, le secrétariat et même la gestion financière et comptable de ces fonds.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, au moins 43 FSL ont connu au moins un changement dans la gestion financière et comptable ou dans leur secrétariat (15 changements de gestionnaire en 2005, 10 en 2006, 32 changements de secrétaire en 2005, 10 en 2006).

Les CAF assurent encore la gestion comptable de la majorité des FSL (53 FSL). Les conseils généraux ont pris la gestion dans près d'une vingtaine de FSL (18 FSL). Les conseils généraux ont également fait davantage appel aux UDAF (8 FSL).

Les services des conseils généraux assurent dorénavant le secrétariat de la majorité des FSL (55 FSL). Les CAF sont secrétaires de près du quart (22 FSL).

Les autres prestataires sont les MSA, les PACT, quelques associations ad-hoc et GIP, un CIL.

Ce constat traduit un fort investissement des conseils généraux dans le fonctionnement quotidien du FSL. Par ailleurs, quelques caisses d'allocations familiales ont souhaité elles-mêmes se désengager.

Les tâches des secrétariats ont quelquefois été scindées et redistribuées : procès-verbal des commissions et notifications confiés à la CAF, ordre du jour, centralisation des demandes et contrôle de la recevabilité des dossiers étant traités par les services du conseil général.

### 1.3 La prise de décision

L'engagement des conseils généraux dans le secrétariat et la gestion des FSL a pu conduire, pour un nombre limité de départements, à une diminution du caractère partenarial des FSL qui, devenant une mission du département, tendent à s'intégrer davantage dans l'organigramme interne des services des conseils généraux, au sein des circonscriptions d'action sociale. Ainsi, aux anciennes commissions partenariales décidant de l'octroi des aides, se sont parfois substituées des réunions internes des

services du conseil général. En effet, la loi du 31 mai 1990 modifiée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ne prévoit plus explicitement d'instance de décision du FSL.

Il s'est d'ailleurs posé un problème en matière de décisions concernant les aides du FSL et les remises de dettes sur les prêts ayant été consentis par le FSL. Du fait de la suppression dans la loi du 31 mai 1990 modifiée à toute référence à une instance de décision du FSL, seule l'assemblée du département ou sa commission permanente pouvaient légalement entériner les accords d'aides, de remises de dettes et d'abandons de créances, émis par les commissions d'attribution des aides du fonds ou par les responsables de services départementaux, dont les compétences avaient été définies par les règlements intérieurs des FSL. Cela entraînait des ralentissements dans le fonctionnement des FSL. Dorénavant, suite à une modification législative introduite par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 (art. 66), qui a créé l'article L. 3221-12-1 dans le code général des collectivités territoriales, l'assemblée départementale peut déléguer au président du conseil général toute décision relative au FSL.

#### 1.4 La généralisation du fonds unique

Au 31/12/2005, les aides aux impayés d'eau existaient dans 90 FSL, celles aux impayés d'énergie dans 62 FSL et celles aux impayés de services téléphoniques dans 53 FSL.

En 2006, davantage de fonds ont élargi leurs aides aux impayés d'eau, d'énergie et de téléphone. Toutefois, la couverture du territoire n'est pas encore totale au 31/12/2006. Ainsi, le FSL de Paris n'aide pas, en 2007, les ménages à faire face à leurs impayés d'eau.

Pour l'instant, d'après les informations disponibles, aucun fonds local n'a été créé, malgré la possibilité qu'ont les EPCI délégataires des aides à la pierre de créer de tels fonds (art. 7 de la loi du 31 mai 1990 modifiée).

#### 1.5 Le lien entre les fonds de solidarité, les commissions des aides publiques au logement, (CDAPL), le PDALPD et l'Etat

Dans la moitié des départements, le lien entre le FSL et la CDAPL s'est relâché, à la suite du transfert du FSL. Les agents des DDE, représentant la CDAPL, ne sont plus membres des commissions du FSL et les représentants du conseil général conviés aux réunions de la CDAPL au titre du FSL, n'y assistent pas systématiquement. Cela peut être dommageable notamment pour la politique de prévention des expulsions.

La mise en œuvre des objectifs du plan départemental, tels qu'ils ont été définis par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 devrait permettre de poser les bases d'une bonne gouvernance de ces divers dispositifs. En particulier, la possibilité de constituer une commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives pourra offrir une amélioration.

Le comité responsable du plan, coprésidé par l'Etat et le conseil général, est saisi pour avis du projet de règlement intérieur du fonds, et il est destinataire de son bilan d'activité. Le décret en Conseil d'Etat en cours de signature, qui remplacera le décret n° 99-897 du 22 octobre 1999, précisera ces diverses dispositions de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006.

#### 1.6 L'organisation territoriale du FSL



Plusieurs départements s'étaient dotés de structures déconcentrées avec des présidences Etat et/ou conseil général pour mettre en œuvre le PDALPD (volets offre, maintien) et servir d'instances déconcentrées du FSL. Le transfert du FSL n'a pas entraîné la suppression de toutes ces instances.

#### 1.7. Modalités financières du transfert

voir ci-dessous en réponse à la question c) : **les modalités du transfert financier du FSL**

### **2. le bilan des FSL**

En termes de bilan financier, tant au niveau des dotations des conseils généraux qu'au niveau des dépenses des FSL et en termes de bilan social (nombre de ménages aidés), l'arrêté statistique du 13 février 2006 listant les données que les conseils généraux doivent fournir chaque année est paru en avril 2006.

La remontée des statistiques 2005 est achevée, 96 départements sur 100 ayant fourni des statistiques. Le retour des statistiques 2005 s'est étalé sur plus d'un an, de juin 2005 à juillet 2006. Les 4 départements n'ayant fourni aucune statistique 2005 sont les Alpes de Haute-Provence, la Meurthe et Moselle, le Rhône et la Guyane.

Le fait que 2005 soit la première année consécutive au transfert des FSL avec des systèmes informatiques non totalement opérationnels et la parution tardive en avril 2006 de l'arrêté sur les statistiques peuvent expliquer les retards et les réponses incomplètes. Cependant ces difficultés ne peuvent pas justifier l'absence de fourniture par certains départements des données sur les FSL. Cette information est prévue par des textes réglementaires et permet d'alimenter de nombreuses évaluations demandées aux niveaux national et européen. En 2004, tous les départements avaient produit les comptes prévus par les arrêtés comptables parus en 1999. Néanmoins il convient de souligner l'effort de quelques départements ayant fourni la totalité des statistiques demandées, à l'exception du tableau concernant la position vis à vis de procédure d'expulsion des ménages aidés par le FSL, les renseignements demandés dans ce tableau apparaissant trop complexes.

La qualité des statistiques fournies pour l'année 2005 est très variable malgré la correction d'erreurs évidentes (incohérences) et la ressaisie manuelle de plusieurs enquêtes au niveau central. La qualité varie suivant les parties de l'enquête. En effet, les renseignements statistiques demandés se répartissent en trois parties bien distinctes :

- une partie comptable (tableaux 1 à 11), obtenue par extraction de la comptabilité du fonds,
- un bilan social (tableaux 12 à 31) relatif aux ménages, ne comportant aucun montant financier,
- les prestations assurées par divers organismes et financées par les fonds (tableaux 32 à 39) ; cette dernière partie concerne l'accompagnement social lié au logement (ASLL), les aides au financement des suppléments de dépenses de gestion (ancienne aide à la médiation locative), les garanties accordées aux associations et, enfin, les prestations de gestion et de secrétariat du dispositif assurées par d'éventuels prestataires extérieurs.

Les 96 départements ayant répondu ont tous pu donner les montants des prêts et subventions versés en 2005 (tableaux 2 et 4 de la partie I "comptable" des statistiques).

Seuls deux départements (Ariège, Seine Saint-Denis) sur les 96 réponses n'ont pas fourni les montants des contributions, du conseil général et des autres financeurs, reçues par le FSL en 2005 (tableau 1 de la partie comptable).

En ce qui concerne le décompte des ménages aidés pour lequel le logiciel de la CAF (logiciel "SIAS")

suivant les aides accordées au ménages est particulièrement adapté, tous les départements ont pu répondre à l'exception de la Creuse. Les départements des Hautes-Alpes et de Maine-et-Loire n'ont donné que des informations incomplètes.

Une quarantaine de départements n'ont pas répondu aux questions concernant les caractéristiques des ménages aidés.

En ce qui concerne le suivi des prestations payées aux associations, 7 départements n'ont apporté aucune information (Ariège, Corse du Sud, Dordogne, Drôme, Landes, Lot et Garonne, Val-de-Marne). En effet, certains départements ayant confié la gestion du FSL à une CAF n'ont transmis que les seuls résultats fournis par ce gestionnaire au travers de son logiciel SIAS, ce dernier ne fournissant aucune information sur les versements aux associations (ce logiciel ne fournit également aucune information sur les contributions reçues par le FSL).

L'absence de données ou des données incomplètes ne permettent donc pas la production de totaux nationaux.

Les données statistiques 2006 ne sont pas disponibles ; seulement une vingtaine de départements ont, à ce jour, envoyé leurs statistiques sans relance. Par ailleurs, les difficultés de remontée et de traitement 2005, exposées ci-dessus, ont retardé au niveau central la remontée et le traitement des données 2006.

## 2.1 la nature et le type des aides aux ménages en 2005

Sur les 96 départements ayant fourni les statistiques 2005, les constatations suivantes peuvent être faites :

- 95 FSL sont intervenus en matière d'aide au maintien locatif et d'aides à l'accès locatif, aides traditionnelles des FSL aux ménages ;
- 15 FSL ont accordé des aides à des copropriétaires en difficulté ;
- 89 FSL ont accordé des aides en matière d'énergie ;
- 61 FSL ont accordé des aides en matière d'impayés d'eau ;
- 52 FSL sont intervenus pour des impayés de service téléphonique.

En 2004, il existait 96 fonds d'aide aux impayés d'énergie, 66 fonds d'aide aux impayés d'eau et 40 dispositifs d'aide aux impayés de téléphone. La généralisation des compétences des FSL aux nouveaux impayés n'a pas été effective en 2005.

61 FSL ont accordé l'aide au supplément de dépenses de gestion qui succède à l'aide à la médiation locative (AML). L'AML avait été financée par l'Etat en 2004 dans 96 départements. Au moins 31 FSL n'ont pas repris ce financement en 2005.

Sur les 96 FSL ayant répondu, tous ont accordé des subventions : 92 ont accordé des subventions et/ou des prêts, 4 n'ont accordé aucun prêt.

54 FSL ont accordé des cautionnements dans le cadre de l'accès locatif, 6 FSL seulement en ont accordé dans le cadre du maintien locatif.

## 2.2 les dépenses des FSL en 2005

Le montant des aides et prestations pour ces 96 FSL totalise **274,1 Millions €** en 2005.



Répartition des dépenses par rapport au total des aides et prestations sur le nouveau périmètre couvert par les FSL (FSL stricto sensu, AML et fonds énergie et eau) :

(en M€)	Montants 2005	Nbre de départements (sur 96 ayant répondu)	Répartition par rapport au total des aides et prestations en 2005 (%)	Evolution par rapport à 2004 (%)
aides au maintien	58,9	96	21,5	- 7,0
aides à l'accès	81,3	96	29,7	+ 1,5
aides aux copropriétaires	0,2	15	0,1	- 43,6
misés en jeu des cautionnements	4,5	59	1,7	- 15,6
Impayés d'eau	6,6	61	2,4	
Impayés d'énergie	48,8	89	17,8	
Impayés de téléphone	0,2	37	0,07	
autres subventions	0	0	0,0	
prêts divers	0	3	0,0	
Sous-total des aides aux ménages	200,5	96	73,1	
dont Sous-total aides aux ménages, hors aides aux impayés d'eau, d'énergie et de téléphone	145,0	96	52,9	- 3,9
accompagnement social lié au logement (ASLL)	63,4	92	23,1	+ 1,5
aide aux suppléments de dépenses de gestion (ex AML)	8,1	61	3,0	- 11,1
fonds associatifs	0,5	11	0,2	
autres subventions, divers	1,6	25	0,6	
Total des aides & prestations	274,1	96	100,0	19,5 %
Total des aides & prestations, hors aides aux impayés de d'eau, d'énergie et de téléphone s	218,5	96	79,7	- 4,7 %
Total des aides & prestations, hors aides aux impayés de d'eau, d'énergie et de téléphone et hors AML	210,5	96	76,7	- 4,3 %

NB : ce tableau porte exclusivement sur les dépenses pour des aides et interventions correspondant à la vocation des FSL. Les frais de gestion et les frais d'investissement ne sont donc pas intégrés.

D'ailleurs, seuls les frais de fonctionnement payés par les FSL à des organismes tiers sont demandés dans les statistiques.

Par rapport à 2004 une légère baisse (- 4,3 %) des montants d'aides traditionnelles des FSL est constatée, résultant essentiellement d'une baisse des aides au maintien locatif (- 7 %).

Pour les montants des aides à l'accès locatif, 44 FSL ont augmenté de 2004 à 2005, 52 FSL ont diminué.

Pour les montants des aides au maintien locatif, 37 FSL ont augmenté de 2004 à 2005, 59 FSL ont diminué.

En intégrant les dépenses en matière d'aides aux impayés d'énergie, d'eau, de téléphone et la nouvelle aide aux suppléments de gestion qui vise à remplacer l'aide à la médiation locative (AML), il est constaté une **augmentation de près de 20 % des dépenses totales des FSL, par rapport aux dépenses 2004 des FSL stricto-sensu qui n'intégraient pas les dépenses des fonds "énergie" et "eau" existant en 2004.**

Les montants d'aides accordées par les anciens fonds d'aides aux impayés d'énergie et aux impayés d'eau durant l'année 2004 ne sont malheureusement pas disponibles.

Cette hausse est essentiellement imputable aux aides aux impayés d'énergie qui à elles seules représentent dorénavant près de 18 % des aides des FSL et se placent parmi les grands postes de dépenses à côté des aides à l'accès, des aides aux impayés locatifs et du financement des mesures d'ASLL.

Les aides aux impayés d'énergie ont atteint près de 50 M€ sur 89 départements et les aides aux impayés d'eau, 6,6 M€.

Parmi les aides aux ménages, les subventions ont représenté 73,8 %, un taux très supérieur au taux 2004 (63,9 %). Jusqu'à présent ce taux augmentait d'environ 1 % à 1,5 % chaque année. Cette forte croissance de 2005 peut s'expliquer, d'une part, par les nouvelles aides des FSL aux impayés de fluides qui sont essentiellement accordées sous forme de subventions (93,9 % pour les aides aux impayés d'énergie, 95,1 % pour les aides aux impayés d'eau) et, d'autre part, par le fait que les CAF contribuent moins à la gestion des FSL. La part des remboursements de prêts dans les ressources futures du FSL va donc diminuer.

En sus des dépenses d'aides du FSL, on peut noter que 70 FSL ont versé 19,9 M€ à des organismes tiers pour assurer le fonctionnement du FSL (gestion financière et comptable, secrétariat, instructions, ...). Ces 70 FSL avaient accordé pour 212,6 M€ de dépenses d'aides. Les frais de fonctionnement ainsi payés à des organismes tiers représentent 9,3 % du montant des aides et prestations de ces FSL et 8,5 % du total, pour ces 70 FSL, des montants des aides et prestations et des frais de fonctionnement. Ces 70 FSL avaient aidé environ 371 420 ménages en 2005. Le rapport des frais de fonctionnement sur le nombre de ménages aidés est de 53,60 €.

## 2.3 les contributions des financeurs des FSL en 2005

	Montants 2005 (94 FSL)	Nbre de départements (sur 94 ayant répondu)	Répartition par rapport au total des contributions (% )	Evolution par rapport à 2004 (% )
Conseils généraux	186,9	94	76,9	+ 9,0
CAF	17,7	89	7,3	+ 41,7
Communes et intercomm.	7,4	72	3,0	- 9,2
Bailleurs Publics	7,5	76	3,1	-3,4
Fournisseurs d'eau	0,8	23	0,3	
Fournisseurs d'énergie	17,4	82	7,2	
Fournisseurs de service téléphonique	0,2	17	0,1	
ASSEDIC	1,4	9	0,6	- 55,2
Autres financeurs (MSA, bailleurs privés, 1 % , divers)	3,6	61	1,5	+ 12,9
Sous-total des financeurs volontaires	56,2	93	23,1	+ 67,2
dont sous-total des financeurs volontaires, sans les fournisseurs de fluides	37,8	92	15,5	+ 12,5
Total des dotations	243,1	94	100,0	+ 32,5

Les contributions des conseils généraux pour les 94 FSL ont totalisé 186,9 M€ soit 9,0 % de plus que la dotation des conseils généraux et de l'Etat en 2004 aux FSL, à l'AML et aux fonds énergie et eau (50,32 M€). Ces contributions des conseils généraux en 2005 sont, en moyenne, supérieures de 10,3 % au double de l'enveloppe de compensation financière reçue par ces 94 départements. Les conseils généraux sont globalement allés au-delà de la reconduction du double de la compensation reçue de l'Etat.

Il y a donc un accroissement des dépenses des conseils généraux en faveur des FSL en 2005.

### Les contributions volontaires

Elles ont constitué **23,1 % des dotations des FSL et ont progressé de 67,2 % par rapport à 2004**. Ces montants ne prennent pas en compte les dotations faites en 2004 aux fonds "énergie" et "eau". Cette progression s'explique notamment par les apports aux FSL des nouveaux financeurs (les fournisseurs d'énergie, d'eau et de services téléphoniques). Les contributions des fournisseurs d'énergie les mettent au deuxième rang des financeurs volontaires. Elles totalisent 17,4 M€ pour 85 départements. Il semble que les fournisseurs d'énergie ayant contribué au financement du FSL soient exclusivement EDF-GDF. A noter que les distributeurs d'eau ont préféré accorder des enveloppes de remises de dettes plutôt que de verser des dotations aux FSL.

Néanmoins, même sans tenir compte de l'apport des nouveaux financeurs, les participations volontaires ont progressé de 2004 à 2005 (+ 12,5 %).

Les contributions des CAF, ont sur les 94 départements, progressé de 41 % par rapport à celles de 2004. Elles totalisent 17,7 M€ pour 89 départements (sur 94 connus).

En revanche, les contributions des communes (et groupements de communes) et des organismes HLM ont diminué de respectivement 9,2 % et 3,4 %.

Il semble que les conseils généraux aient eu plus de facilité pour contracter avec des partenaires de taille départementale (CAF, EDF) plutôt qu'avec des partenaires dont l'échelle est infra-départementale (communes, certains bailleurs HLM, certains distributeurs d'eau)

#### 2.4 le nombre de ménages aidés

505 380 ménages ont été aidés financièrement (sans double compte, autant que faire se peut) en 2005 par les 95 FSL ayant répondu aux statistiques concernant le nombre de ménage aidés.

##### Le nombre de ménages aidés au titre des aides traditionnelles du FSL :

En nombre de ménages aidés au titre des aides traditionnelles du FSL, on ne relève pas de baisse par rapport à 2004 :

26,9 % des ménage aidés financièrement l'ont été au titre de l'accès (135 750 ménages dans 94 FSL ayant remis des statistiques sur le nombre de ménages aidés à l'accès locatif).

15,7 % l'ont été au titre du maintien locatif (79 200 ménages dans les 91 FSL ayant remis des statistiques sur le nombre de ménages aidés au maintien locatif).

Parmi les ménages aidés à l'accès locatif, 87,5 % des ménages ont bénéficié d'un prêt et/ou d'une subvention (135 750 ménages dans 94 départements), 23,9 % ont bénéficié d'un cautionnement (32 420 ménages dans 60 départements), 15 % ont bénéficié des deux types d'aides (20 600 ménages dans 51 départements).

Pour les ménages aidés au maintien locatif, les aides sont quasi exclusivement sous forme de prêt et/ou subvention. Le cautionnement dans le cadre des aides au maintien locatif reste marginal : cela a concerné 473 ménages dans 14 départements, sur un nombre total de ménages aidés au maintien de 79 210 ménages.

Les copropriétaires occupants aidés au titre de leur charge de copropriétés sont restés marginaux. Une quinzaine de FSL ont accordé cette aide en 2005. On en recense une centaine dans 10 départements.

##### Le nombre de ménages aidés dans le cadre des nouvelles aides :

- au titre des impayés d'énergie, il représente 48,3 % des ménages aidés (244 165 ménages dans les 83 départements),
- au titre des impayés d'eau, il représente 9,4 % des ménages aidés (47 300 dans les 56 départements),
- au titre des impayés de téléphone, il représente 0,9 % des ménages aidés (4 510 dans 49 départements).

Près de 60 % des ménages aidés financièrement par ces 95 FSL l'ont été au titre des aides aux impayés d'énergie, d'eau ou de téléphone.

En prenant en compte les aides aux impayés locatifs et les aides aux copropriétaires en difficultés, on peut estimer que 67 % des ménages aidés l'ont été au titre d'un ou plusieurs impayés (367 000 ménages dans 93 départements).

Il a été constaté, dans les statistiques, que les FSL avaient des difficultés à identifier les ménages ayant bénéficié du cumul de plusieurs aides en matière d'impayés (impayés de loyer, impayés de copropriété, impayés d'énergie, impayés d'eau et impayés de téléphone). Des doubles comptes dans le calcul global du nombre de ménages aidés au titre des impayés de loyer et/ou des impayés de fluides maintien locatif n'ont pas pu tous être éliminés.

Le poids des nouvelles aides est plus grand en nombre de ménages aidés qu'en montants versés (les ratios étant respectivement de 18 % et de 24,4 % pour les montants d'aides aux impayés et d'énergie et d'eau).

Cela s'explique par le fait que le montant moyen des aides pour impayés de fluides est inférieur au montant moyen des aides traditionnelles des FSL.

Il convient de noter qu'une partie de l'aide aux impayés d'eau est faite par remises de dettes non comptabilisées dans les moyennes d'aides.

### **Les montants moyens des aides des FSL versées aux ménages bénéficiaires en 2005**

Ils ont été de 635 € pour les aides à l'accès locatif (contre 658 € en 2004), de 728 € pour les aides au maintien locatif (contre 804 € en 2004), de 128 € pour les aides aux impayés d'eau et de 192 € pour les dettes aux impayés d'énergie.

On note ainsi une baisse des montants moyens d'aide pour les aides traditionnelles au maintien locatif et à l'accès, ce qui corrobore la baisse constatée au niveau des enveloppes pour les aides traditionnelles et le maintien du nombre de personnes aidées.

L'élargissement des FSL aux nouvelles aides a eu un impact important sur leur activité avec un doublement des publics aidés.

### **Les ménages suivis au titre de l'ASLL**

Concernant l'ASLL, les ménages en bénéficiant (environ 50 000 dans 85 départements ayant fourni des chiffres sur le nombre de ménages suivis) ont constitué 9,2 % du total des ménages aidés financièrement et/ou ayant bénéficié d'une mesure d'ASLL.

L'objet de la mesure d'ASLL n'est pas connu pour 37 % des mesures (18 500). Parmi les mesures dont l'objet est connu, 55,8 % concernent l'accès locatif, 43 % l'aide au maintien locatif ou des impayés de ménages locataires, 1,2 % les ménages propriétaires.

Le nombre de ménages ayant cumulé une aide financière et une mesure d'ASLL est estimé à 9 500, nombre obtenu sur seulement 43 FSL. Les FSL ont des difficultés à recenser les ménages ayant bénéficié à la fois d'une aide financière et d'une mesure d'ASLL.

Le nombre de ménages ayant obtenu une mesure d'ASLL représente 1,9 % des ménages aidés. Ce chiffre est un chiffre plancher : la réalité doit se situer entre 2 et 5 %.

Ceci étant, le cumul aide financière et mesure d'ASLL concerne rarement les ménages aidés uniquement au titre des impayés de fluides. Le poids de ces ménages parmi les ménages aidés fait que les ménages cumulant aide financière et mesure d'ASLL s'est réduit par rapport à 2004 (où le ratio approchait 10 %).



Le nombre total de ménages aidés financièrement et/ou ayant bénéficié d'une mesure d'ASLL pour l'année 2005 est de 543 380 ménages dans 95 départements.

A cela s'ajoutent les ménages pour lesquels les FSL ont dû mettre en jeu un cautionnement (ménages comptabilisés dans les ménages aidés lors de l'année de l'accord du cautionnement). La mise en jeu a concerné 9 943 ménages (pour les 56 FSL ayant cité un nombre).

### Le taux d'accord des aides

Le taux d'accord des aides est très différencié suivant la nature de l'aide : 67,4 % pour les aides à l'accès locatif, 59,4 % pour les aides au maintien locatif, 79,2 % pour les aides aux impayés d'énergie, 76,8 % pour les aides aux impayés d'eau. Le taux d'accord des aides aux impayés de fluides est nettement plus élevé que celui des aides traditionnelles des FSL. Cela peut s'expliquer par le fait que la sanction d'un impayé de fluide est la coupure rapide de ce fluide alors que l'expulsion effective résulte d'une procédure juridique complexe et particulièrement longue.

### Les modalités de saisine du FSL

La saisine du FSL s'est faite à 88 % par les travailleurs sociaux. La saisine directe a concerné seulement 7,1 % des saisines (elle n'apparaît que dans 26 départements sur 78 ayant répondu). La saisine par les bailleurs et les fournisseurs ont représenté 1,7 % des saisines (elle apparaît dans 21 départements). La saisine par la préfecture ou par la CDAPL représente 2,4 % des saisines. Elle n'a été pratiquée que dans 9 départements en 2005, mais pour 5 départements (situés dans le Sud Ouest), c'est un mode de saisine important voire le mode prépondérant.

## 2.5 les nouvelles aides financières aux ménages

### 2.5.1 les aides aux impayés d'énergie : un volet important des FSL

Les aides aux impayés d'énergie ont représenté 18 % des dépenses des FSL (24,3 % des aides financières aux ménages) et 48,3 % en nombre de ménages aidés. Elles ont été accordées par au moins 89 FSL. Le montant des aides aux impayés d'énergie ont représenté, en 2005, plus de 20 % du total des aides et interventions du FSL dans 65 départements, plus de 30 % dans 32 départements, plus de 40 % dans 14 départements.

Cette importance considérable des aides aux impayés d'énergie résulte d'une forte demande d'aide. Cette demande s'explique non seulement par un hiver rigoureux et une augmentation des tarifs mais également par le fait que les aides aux impayés d'énergie existaient déjà dans la quasi-totalité des départements en 2004. Les fonds d'aides aux impayés d'énergie fonctionnaient sur le même principe que le FSL avec un co-financement par les partenaires et l'accord d'aides financières directes aux ménages. Le transfert de ces aides aux FSL a rendu ces aides encore plus lisibles. Cette demande résulte également de la mise en œuvre du décret du 10 août 2005 qui a prévu qu'EDF informe tout ménage en impayé de la possibilité de saisir le FSL et, dans un délai relativement court après la constatation de l'impayé, saisisse lui-même le FSL, sauf opposition du ménage concerné.

Le décret du 10 août 2005 ne prévoit pas en effet de procédures suffisantes en amont imposant aux fournisseurs d'électricité un tri des dossiers d'impayés en fonction de la situation sociale des ménages et de leur historique d'impayés. De fait, cette charge, y compris celle incombant à tout fournisseur dans le traitement et l'analyse d'un dossier client, est reportée sur les conseils généraux.

Un nouveau décret, prévu en application de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, et précisant les relations entre le FSL et l'ensemble des fournisseurs d'électricité, de gaz et d'eau, devrait être publié avant la fin de l'année 2007, après une concertation auprès de l'ensemble des partenaires concernés. Il abrogera les dispositions du décret du 10 août 2005. Les nouvelles dispositions de ce décret prévoient que les fournisseurs ne devront signaler aux FSL qu'une partie des ménages en impayés, les plus fragiles, et notamment ceux qui bénéficient du tarif social et ceux qui ont déjà été en impayés. Les caractéristiques de ces ménages seront définies dans les conventions locales que les fournisseurs doivent conclure avec les FSL. Ce nouveau décret devrait permettre une meilleure gestion du FSL en évitant que le FSL soit submergé par des demandes ne ressortissant pas de son domaine social.

### 2.5.2 un développement plus lent des aides aux impayés d'eau, lié à une particularité des aides aux impayés d'eau

Les aides aux impayés d'eau ont représenté 2,3 % des dépenses des FSL. Elles ont été accordées par au moins 61 FSL (et pour plusieurs d'entre eux, le montant 2005 ne correspond pas à une année entière de fonctionnement).

Toutefois, cette fraction modeste des dépenses ne représente pas la totalité des aides reçues par les ménages en matière d'impayés d'eau. En effet, l'aide des FSL en matière d'impayés d'eau consiste fréquemment en une combinaison d'aides financières directes du FSL aux ménages (subventions dans 95 % des cas ou prêts sans intérêt) et de remises de dettes de la part du fournisseur ayant conclu une convention ou, au moins, donné son accord sur un principe général d'abandon de créances.

Le principe, hérité des fonds d'aides aux impayés d'eau et des conventions nationales qui avaient été conclues en 1996 et 2000 lors de l'instauration des fonds d'aides aux impayés d'eau, est que les fournisseurs et distributeurs ayant passé convention font une remise de dette sur la partie de la facture qu'ils perçoivent et que l'aide du fonds sert à payer la part de la facture d'eau due à des tiers (services ou syndicats d'assainissement, collectivités). En général, une enveloppe annuelle de remise de dettes est accordée par chaque fournisseur ayant conclu une convention. Cette enveloppe est calculée sur la base de 0,20 € ou 0,2049 € par abonné.

La répartition entre remises de dettes et aides directes du FSL est variable. On peut supposer que globalement, les ménages ont bénéficié de remises de dettes d'un montant au moins égal à celui de l'aide directe des FSL. Celle-ci étant de l'ordre de 7 M€ au niveau national, les ménages ont été aidés au titre des impayés d'eau à hauteur de 15 M€ en 2005, soit par aides directes du FSL, soit par remises des dettes des distributeurs d'eau.

La généralisation effective du champ des FSL aux aides aux impayés d'eau, prévue dans la loi du 13 août 2004, n'a pas été immédiate. L'élargissement des aides des FSL aux impayés d'eau initié en 2005 a démarré lentement s'est développé en 2006 sans encore être total en 2007.

### Les freins à la généralisation du FSL aux impayés d'eau en 2005

Quatre freins ont été identifiés :

- les anciens fonds d'aide aux impayés d'eau n'existaient pas partout ;

- les FSL avaient des principes un peu différents des fonds d'aide aux impayés d'eau : fongibilité des participations des financeurs, alors que les anciens fonds d'aides aux impayés d'eau fonctionnaient en partie par le biais de remises de dettes des fournisseurs.

La loi a prévu que les FSL accordent dès 2005 des aides aux impayés d'eau. Elle a indiqué explicitement que l'aide du fonds ne doit pas être subordonnée à une participation financière ou à une remise de dette du fournisseur ou du bailleur (pour les dossiers individuels).

Cependant, la loi a également prévu la passation de conventions entre le fonds (représenté par le conseil général) et chaque distributeur d'énergie ou d'eau afin de définir le montant et les modalités de leur concours financier au FSL.

- la passation de ces conventions a constitué pour certains conseils généraux un préalable à l'ouverture des aides du FSL aux impayés d'eau alors que les fournisseurs d'eau sont nombreux contrairement à l'électricité et au gaz.

Les conventions avec les fournisseurs d'eau ne sont signées que progressivement. Ont été privilégiés les distributeurs de taille importante et membres de la FP2E (Fédération professionnelle des entreprises de l'eau), car la FP2E avait signé une charte nationale en 2000 en vue de la mise en place des fonds d'aides aux impayés d'eau.

- Enfin, 2005 a été une année chargée pour les conseils généraux des départements, les FSL leur ayant été transférés.

### 2.5.3 les aides aux impayés de téléphone

Parmi les nouvelles aides aux ménages relevant depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005 de la compétence des FSL, ce sont celles qui sont le moins accordées (54 FSL sont intervenus et ont 37 d'entre eux ont versé 186 000 €).

Avant 2005, existaient dans départements des dispositifs d'aides aux impayés de téléphone qui accordent des remises de dettes, sans autres aides financières. Ce n'étaient pas des fonds, ils ne bénéficiaient pas de contributions financières de l'Etat. Aussi, la loi du 13 août 2005 n'a pas prévu le versement de compensation financière suite à l'extension du champ des FSL à cette nouvelle compétence.

Dans les départements où les FSL interviennent pour les impayés de téléphone, des accords ont été passés avec France Télécom pour que ce dernier accorde des remises de dettes, remises de dettes qui n'apparaissent donc pas dans les comptes des FSL.

## 2.6 les prestations

### 2.6.1. l'accompagnement social lié au logement (ASLL)

Le montant consacré à l'ASLL en 2005 est en légère hausse par rapport à 2004, au niveau national.

En 2005, 92 FSL (sur les 96 FSL ayant répondu) ont financé de l'ASLL, 4 n'en ont pas financé. En 2004, 97 FSL avaient financé de l'ASLL, dont 94 parmi les 96 FSL ayant répondu en 2005.

Le montant consacré par les FSL au financement de l'ASLL en 2005 a augmenté dans 44 départements par rapport à 2004, il a diminué dans 47 départements. Il est devenu nul dans 3 départements. A l'inverse, un département, où l'ASLL n'était pas apparu dans les comptes 2004, en a financé en 2005.

Avant 2005, l'ASLL était déjà pratiqué dans plusieurs départements par des services du Conseil général.

Mais ces services étaient très rarement les seuls prestataires (c'était le cas de l'Ariège).

Le plus souvent, les services du conseil général ainsi que des associations se partageaient le travail de suivi. Avec les enquêtes sociales en matière d'assignation menées à compter de 1999, l'implication des services sociaux départementaux s'était accrue.

Il existait alors deux cas de figures : les conseils généraux demandaient un financement au FSL pour leurs prestations ou ils les assuraient sans demander de financement au FSL.

Depuis 2005, le changement principal consiste dans le fait que le nombre de départements où les services sociaux du Conseil général sont les seuls "prestataires", a augmenté : 3 nouveaux départements semblent être dans ce cas (Cantal, Dordogne, Landes).

Par ailleurs, les services sociaux des conseils généraux n'émargent plus au FSL.

L'ASLL se répartit entre 90,2 % d'ASLL individuel et 9,8 % d'ASLL collectif. Ce dernier a été financé en 2005 dans 24 départements (sur les 96 ayant répondu).

Les associations représentent 83,9 % des organismes financés au titre de l'ASLL et 88 % des montants versés. Viennent ensuite les CAF, les MSA et les CCAS. Les organismes HLM n'ont pratiquement pas été financés directement au titre de l'ASLL.

16 FSL ont financé au titre de l'ASLL des enquêtes sociales sur les ménages assignés (45 associations ont mené 12 711 enquêtes pour 1,295 M€).

Le montant moyen de la mesure d'ASLL est de 604 € (calcul fait sur 69 FSL), montant inférieur au montant moyen 2004 (784 €). Cependant les mesures sont très hétérogènes en terme de longueur mais aussi de nature (les enquêtes sociales sont comptées dans l'ASLL).

#### 2.6.2 l'aide aux suppléments de dépenses de gestion, successeur de l'aide à la médiation locative (AML)

En 2004, l'Etat avait consacré à l'aide à la médiation locative (AML) 10,1 M€, dans 96 départements.

En 2005, 61 FSL ont financé la nouvelle aide aux suppléments de dépenses de gestion destinée à remplacer l'AML, 34 ne l'ont pas financée et la situation est inconnue pour 4 FSL. Le montant des financements à l'aide aux suppléments de dépenses de gestion s'est élevé à 8,1 M€, soit une baisse de 11,1 % en moyenne nationale par rapport au montant total d'AML en 2004. Cette baisse moyenne nationale recouvre de fortes disparités.

Parmi les 61 FSL ayant financé cette nouvelle aide en 2005 :

- dans 3 départements, le volume de la nouvelle aide a été, en 2005, égal au montant d'AML 2004 ;
- dans 27 départements, le volume a augmenté (soit un gain de 1,7 M€, soit + 48,2 % ) ;
- dans 31 départements, le volume a baissé (soit une perte de 2,7 M€, soit – 51,5 % ).

Parmi les 34 FSL n'ayant pas financé cette nouvelle aide en 2005 :

- dans 30 départements où l'AML existait en 2004, le montant perçu par les organismes bénéficiaires avait été de 1,64 M€ ;
- dans 4 départements, l'AML n'existait déjà pas.

A partir des données fournies par les 49 départements ayant fourni des statistiques sur le nombre de logements dont la médiation a été ainsi aidée, on constate que cette aide permis de mobiliser, sur l'année 2005, 11 800 logements.

Les bénéficiaires ont été des associations à 93 % puis les CCAS à 6 % et divers organismes (1%). Aucun organisme HLM n'a bénéficié de cette aide. Les conseils généraux n'ont donc pas opté pour la possibilité d'ouverture offerte par la loi du 13 août 2004.

Le type de médiation ainsi aidée est connu dans 75 % des cas : 72 % concernent la sous-location, 20 % la gestion immobilière, 8 % la location directe, l'aide au maintien locatif ou des impayés de ménages locataires et 1,2 % les ménages propriétaires.

Avant 2005, le montant de l'AML était forfaitaire et actualisé au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année en fonction de la variation annuelle de l'indice du coût de la construction. Pour 2004, son montant était de 542 € par logement en Ile de France et de 492 € par logement sur le reste du territoire.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, les montants et les modalités de nouvelle aide aux suppléments de dépenses de gestion sont déterminés par les conseils généraux. Le montant moyen constaté en 2005 est de 547 € par an (577 € pour les FSL d'Ile de France, 541 € pour les FSL de province).

### 2.6.3 la garantie des associations

La garantie des associations reste peu pratiquée par les FSL. En 2005, 12 FSL ont cautionné des associations. Le nombre d'associations garanties a été de 33 dans 11 départements.

## 2.7 la typologie des ménages aidés financièrement par les FSL

Il convient de noter que ces statistiques portent encore essentiellement sur les ménages traditionnellement aidés par le FSL (et particulièrement sur ceux en situation d'impayés de loyer), les caractéristiques des ménages aidés au titre des impayés de fluides n'ayant été que très partiellement renseignées.

La répartition des publics aidés financièrement, en fonction de la composition familiale, est en 2005 de :

Couples avec enfant(s) : 21,0 % ,  
 Couples sans enfant : 6,0 % ,  
 Familles monoparentales : 36,7 % ,  
 Personnes isolées : 36,3 % .

Les chefs des familles monoparentales sont, en 2005, à 94 % de sexe féminin.

Les femmes représentent, en 2005, 48 % des personnes isolées ayant été aidés financièrement.

Les ménages aidés financièrement par les FSL en 2005 sont essentiellement des inactifs (46,2 %), les chômeurs et les actifs ayant un emploi représentant respectivement 26,7 % et 22,7 % des ménages aidés. Les retraités représentent 3,5 % des ménages aidés et les étudiants 1 %.

L'âge des ménages aidés financièrement par les FSL :

	ménages aidés au titre de l'accès locatif	ménages aidés au titre des impayés locatifs ou des impayés de factures de fluides	ménages aidés financièrement (accès ou impayés)
Moins de 25 ans	16,2 %	7,8 %	11,2 %
25 ans - 34 ans	32,6 %	27,3 %	29,3 %
35 ans - 49 ans	35,9 %	43,1 %	40,4 %
50 ans et plus	15,3 %	22,8 %	19,1 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %

La part des ménages de moins de 25 ans (11,2 %) parmi les ménages aidés financièrement en 2005 a un peu diminué en 2005 par rapport à 2004 (14,5 % des ménages aidés). Cela peut résulter de l'utilisation pour les jeunes des aides LOCAPASS.

Ces chiffres ont été calculés sur 96 FSL en 2005, première année de mise en œuvre des nouvelles dispositions. Les chiffres pour 2006 devraient rendre compte du fonctionnement des FSL en année pleine.

c) Mise en œuvre des dispositions relatives au logement des plus démunis de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (mise en œuvre du transfert du FSL)

#### 1. les modalités du transfert financier du FSL

En compensation du transfert, l'État doit attribuer aux départements une ressource équivalente aux dépenses qu'il consacrait, à la date du transfert, à l'exercice des compétences transférées.

En application de l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la compensation financière des charges de fonctionnement transférées est égale à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédant le transfert. La période de référence pour le calcul des compensations couvre les années 2002 à 2004. Le taux d'actualisation des dépenses annuelles entrant dans le calcul de la moyenne est celui de l'indice des prix à la consommation hors tabac (1,9 % en 2003 et 1,7 % en 2004).

Pour les FSL, les composantes du calcul sont les dépenses consacrées par l'État au titre du FSL stricto sensu, de l'aide à la médiation locative (AML) et des fonds aux impayés d'eau et d'énergie, ces deux derniers postes faisant désormais partie de la compétence des FSL.

Ces trois postes budgétaires ont donc servi de base au calcul de la compensation financière selon les termes de la loi. Les montants calculés de cette façon, auraient conduit à une enveloppe de 76 128 400 € pour les FSL stricto sensu et de 11 749 100 € pour les fonds eau et énergie.

La Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), prévue à l'article 118 de la loi du 13 août 2004, a exprimé le vœu que soit affectée au financement des droits à compensation des FSL stricto sensu et de l'AML, une enveloppe supérieure à celle qu'une application stricte de la loi LRL prévoyait (76 128 400 €).

Pour répondre à ce souhait, le gouvernement a proposé d'affecter pour 2005, au titre du transfert du FSL stricto sensu et de l'AML, une enveloppe égale à l'enveloppe 2004, soit 81 778 300 € au lieu de 76 128 400 €, soit un complément de 5 649 800 €.

La Commission consultative sur l'évaluation des charges réunie le 9 novembre 2005, a émis à l'unanimité un avis favorable à la proposition du gouvernement et a donc fixé de manière définitive le montant des droits à compensation pour les compétences transférées aux départements. Comme l'a prévu l'article 52 de la loi du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, les ressources attribuées aux départements pour compenser les transferts de compétences sont composées d'une fraction de la taxe sur les conventions d'assurances (TSCA). Les décisions de la CCEC du 9 novembre 2005 ont permis de fixer à 0,99 % du produit national de la TSCA le montant de la compensation financière destinée aux départements pour 2005, chaque département recevant sa quote-part correspondante dans ce total. Cet ajustement de la compensation financière est fixé par l'article 3-I de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 où sont listés en annexes les montants des compléments des départements bénéficiaires et les pourcentages de fraction alloués aux départements.

Le montant total du droit à compensation annuel en contrepartie du transfert du FSL est donc égal à 93 527 420 € dont 81 778 366 € au titre du FSL stricto sensu et de l'AML et 11 749 054 € au titre des fonds eau et énergie (en année pleine et en valeur 2004).

Ces montants ont été constatés par l'arrêté interministériel (ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et ministre de l'économie, des finances et de l'industrie) du 6 avril 2006 (paru au JO du 21 avril 2006).

A compter de 2006 et pour les années suivantes, les départements se verront accorder annuellement une compensation égale à un pourcentage de la fraction de TSCA. Le pourcentage dû à chaque département au titre du transfert du FSL correspond au pourcentage affecté en 2005.

Les montants que percevront in fine les départements tiendront compte du dynamisme propre à l'assiette afférente à cette ressource fiscale. Dans l'hypothèse où le montant du produit de la TSCA se révélerait au final inférieur aux droits à compensation, l'État compenserait cet écart.

## 2. Les transferts de personnel concernés par la gestion des FSL

L'article 65 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a confié aux seuls départements la gestion du fonds de solidarité pour le logement (FSL), initialement co-piloté avec l'Etat. Ce transfert de compétence est intervenu le 1er janvier 2005. Les agents du ministère de l'Équipement ne travaillant pas nécessairement à temps complet dans un domaine de compétence transféré, il a donc été nécessaire de déterminer, au 31 décembre de l'année précédant le transfert, soit le 31 décembre 2004, la quotité de temps consacrée par chaque agent à la gestion et au fonctionnement du FSL.

### 2.2.1 La mise à disposition des services ou parties de services concernés par la gestion du FSL

Les transferts de personnel s'effectuent conformément aux dispositions de la loi de décentralisation, par une première étape de mise à disposition des services ou parties de services concernés, auprès des présidents des conseils généraux.

En application de l'article 104 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la liste des services ou parties de services mis à disposition est constatée dans des conventions ou à défaut dans des arrêtés interministériels. Ces documents précisent les effectifs (en équivalents temps plein) transférés aux collectivités.

Cette phase de mise à disposition a donné lieu à la signature entre l'Etat et le département, de 20 conventions de mise à disposition avant le 6 avril 2005, et à défaut, à la signature de 27 arrêtés interministériels, pour les départements qui n'avaient pas signé de convention de mise à disposition.

Le décompte tel qu'il peut être fait aujourd'hui pour l'ensemble des services de l'équipement en charge du FSL s'établit à environ 29 emplois à temps plein (ETP) transférés pour 47 DDE concernées par cette compétence. Toutes les DDE ne sont donc pas concernées car la gestion administrative, comptable financière des FSL était et est toujours très largement assurée par les caisses d'allocations familiales et d'autres intervenants.

### 2.2.2 la phase de transfert de services

Seulement 8 directions de l'équipement affectant plus d'un emploi à temps plein aux missions du FSL ont été concernées par un transfert effectif de personnel.

Pour les autres départements dans lesquels seules des fractions d'emplois sont affectées à la gestion du FSL, l'Etat compense financièrement, sans transfert de personnel.



## 7 – La procédure d'expulsion

### Expulsions locatives

La loi du 29.7.98 a profondément modifié la procédure d'expulsion en introduisant un traitement social de la situation du locataire « de bonne foi » de confronté à un impayé locatif.

#### La réforme reposait sur :

- une saisine obligatoire de la CDAPL ou de la CAF pour les organismes sociaux de manière à mieux mobiliser les procédures de prévention et de règlement des impayés ; (cf. note FSL)
- l'instauration d'un délai de deux mois entre l'assignation et l'audience afin de permettre aux services sociaux du département de mettre en place toutes les solutions adaptées aux difficultés rencontrées par le locataire ;
- une modification des modalités de mise en jeu de la clause résolutoire et l'accroissement des pouvoirs du juge ; (le juge peut lors de l'examen de l'affaire sans même que le locataire le demande accorder des délais de paiement de la dette d'un maximum de 24 mois)
- une meilleure coordination des procédures administratives et judiciaires : l'obligation d'informer le préfet lors de la délivrance des assignations en résiliation afin de permettre une mobilisation des aides, l'information du juge sur les éléments de la procédure administrative et sociale, la transmission au préfet des décisions d'expulsion par le juge ; (cf. note FSL)

la mise en place dans chaque département d'une charte de prévention des expulsions.

#### Procédure :

Le défaut de paiement d'un seul terme de loyer même partiel est suffisant pour engager une procédure en vue de la résiliation du bail dans le secteur privé, comme dans le secteur social. En cas d'aides au logement les cas sont différents, (échéances plus longues) .

En matière d'expulsion le tribunal d'instance est compétent tant au fond qu'en référé pour prononcer la résiliation du bail.

La demande peut être présentée de deux façons :

– par une demande au fond : la demande en résiliation du bail est fondée sur le non respect par le locataire de ses obligations : non respect de l'obligation de paiement du loyer ou des charges

La demande est présentée au fond après une simple mise en demeure de payer ou sommation par acte d'huissier au locataire : la résiliation du bail est fondée sur le non respect par le locataire de ses obligations (non respect de l'obligation de paiement du loyer, des charges ou du dépôt de garantie). Il n'est pas nécessaire de faire précéder la demande d'une sommation ou d'un commandement.

- par une demande en référé visant la mise en jeu de la clause résolutoire prévue au contrat

Cette action n'est possible que si le bailleur a pris le soin d'insérer au contrat de location une clause lui permettant en cas de manquements du locataire à ses obligations d'obtenir la résiliation automatique du contrat de location.

Cette clause a été réglementée successivement par les lois du 22.6.82, 23.12.86 et 6.7.89 afin d'assurer une meilleure protection du locataire. Ainsi pour les logements soumis à la loi du 6.7.89 (logements vides à usage de résidence principale), la clause résolutoire ne peut produire d'effet qu'après un commandement resté infructueux :

- pendant deux mois lorsque la clause sanctionne le non paiement des loyers, des charges, du dépôt de garantie ;
- pendant un délai d'un mois lorsque la clause sanctionne la non souscription d'une assurance garantissant les risques locatifs.

*L'action en référé permet en principe d'obtenir une décision dans des délais très brefs pour les demandes incontestables et urgentes.*

Le bailleur qui souhaite mettre en jeu la clause résolutoire inscrite au bail doit **préalablement délivrer au locataire un commandement de payer**. Le commandement de payer doit reproduire les dispositions de l'article 24 de la loi du 6.7.89 modifiée. Il doit indiquer la possibilité de saisir le FSL ainsi que l'adresse du FSL. Il est à la charge du débiteur .

**Le délai ouvert par le commandement de payer** doit être mis à profit par le locataire pour tenter une **négociation** permettant de fixer à l'amiable un étalement de la dette directement avec le propriétaire ou par l'intermédiaire de l'huissier de justice.

Le fonds de solidarité logement (FSL) peut être sollicité directement par le locataire en difficulté (très rare) ou par l'intermédiaire d'un travailleur social ;

La caisse d'allocations familiales (CAF) ou de mutualité sociale agricole (CMSA) peut réexaminer la situation du locataire s'il est bénéficiaire d'une aide au logement, ceci afin de permettre notamment la mise en place du tiers-payant et la reprise de l'aide si elle a été suspendue.

**Le locataire qui ne s'acquitte pas de sa dette dans le délai ouvert par le commandement, est convoqué à comparaître devant le juge du tribunal d'instance par une assignation en résiliation du bail.**

A peine d'irrecevabilité de la demande, l'huissier de justice à qui est confié la mise en œuvre de la procédure doit **notifier au préfet l'assignation** destinée à obtenir la résiliation du bail et donc l'expulsion du locataire. L'information du préfet est réalisée par lettre recommandée au moins deux mois avant l'audience.

Durant la phase précédant l'audience, le préfet et les services de l'Etat sont chargés d'orchestrer le traitement social des dossiers. Le préfet doit dans son département :

- alerter les organismes sociaux des procédures engagées contre les locataires afin que des solutions adaptées soient recherchées ;

Dans un cas sur deux le locataire ne se présente pas ?

Exemple marseillais ?

- communiquer avant l'expiration du délai de deux mois les éléments de la procédure administrative et sociale au juge ou le préfet depuis le transfert de compétences en 2004 n'a plus de prise sur la gestion des FSL)

*Les travailleurs sociaux du service polyvalent de secteur sont compétents pour mener l'enquête sociale et solliciter si besoin, les aides susceptibles d'être accordées. Ce service est sous la responsabilité de la Direction Départementale de l'Action Sociale du Conseil Général. Il est organisé territorialement en circonscriptions d'action sociale.*

A ce stade, une **solution de relogement doit être envisagée, si la mise en place d'un plan d'apurement en rapport avec les ressources du locataire n'est pas réaliste.**

La loi ne prévoit pas expressément la communication des éléments de l'enquête sociale au juge cette communication qui n'est mentionnée que dans la circulaire du 9.2.99 qui prévoit la transmission au juge avant l'audience des informations qui lui permettent d'être éclairé et de se prononcer en connaissance de l'ensemble des éléments de la procédure administrative et sociale.

Ce document doit être adapté à la mission du juge qui peut soit accorder des délais, et le cas échéant, suspendre la clause résolutoire, soit décider de la résolution du bail et de l'expulsion.

Avant le loi de 1998, le défaut de recours du locataire dans ce délai de deux mois entraînait automatiquement la résiliation du bail même en cas de règlement partiel de la dette ou de mise en place d'un plan d'apurement.

**Le juge dispose désormais d'un pouvoir d'appréciation** ; il peut accorder à tout moment, des délais au locataire en situation de régler sa dette locative.

Si les délais sont respectés par le locataire qui ainsi se libère de sa dette locative : la clause résolutoire est réputée ne pas avoir joué. A défaut la clause résolutoire reprend son plein effet. Au paiement échelonné de la dette, s'ajoute évidemment le règlement des loyers courants.

**Si le juge constate la résolution du bail par l'effet de la clause résolutoire et ordonne l'expulsion, il peut accorder à l'occupant un délai pour quitter les lieux** dans la limite de trois mois à trois ans ; ce délai peut être accordé d'office par le juge (CCH : art. L. 613-1 al. 2 / loi du 31.5.90).

Le constat de la résiliation du bail n'exclut pas la possibilité pour le juge d'accorder des délais pour le paiement de la dette (Code civil : art. 1244-1).

**L'expulsion ne peut être poursuivie qu'après signification d'un commandement de libérer les lieux qui peut être signifié en même temps que le jugement ordonnant l'expulsion.**

**Lorsque l'expulsion porte sur un local affecté à l'habitation principale, elle ne peut intervenir qu'à l'expiration d'un délai de deux mois suivant le commandement.**

Le délai peut être prorogé par décision spéciale et motivée du juge, lorsque l'expulsion aurait pour la personne des conséquences d'une exceptionnelle dureté. La durée de report ne peut excéder trois mois supplémentaires, soit cinq mois au total.

L'huissier doit communiquer au préfet, copie du commandement d'avoir à libérer les locaux, dès sa signification, afin de lui permettre d'organiser le relogement de la personne. A défaut l'expulsion est suspendue. Cette communication est réalisée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

**Alors même que le bail est résilié et l'expulsion ordonnée, l'occupant du logement peut demander un délai de grâce** pour se reloger dès lors que son relogement ne peut intervenir dans des conditions normales :

- avant le commandement d'avoir à libérer les locaux, au juge des référés ou au juge de l'exécution
- après le commandement d'avoir à libérer les locaux, au juge de l'exécution.

Toute décision accordant des délais doit être notifiée au préfet (CCH : art. L. 613-1 et art. L. 613-2), ceci afin de prendre en compte la demande de relogement.

Le juge doit tenir compte des situations respectives du propriétaire et de l'occupant pour accorder des délais variant de trois mois minimum à trois ans au maximum . Les délais accordés par le juge sont renouvelables, dans la limite du maximum de trois ans.

**L'expulsion ne peut s'effectuer, même si les délais accordés sont expirés, entre le 1er novembre et le 15 mars de l'année suivante (trêve hivernale).** Ce délai de la trêve hivernale ne s'applique pas lorsque le relogement de la famille est assuré dans des conditions normales.

Lorsque l'**occupant est absent, ou refuse l'expulsion (99% des cas)**, l'expulsion ne peut pas avoir lieu, le bailleur, l'huissier sollicitent auprès du préfet le **concours de la force publique** en adressant une réquisition au préfet contenant une copie du titre exécutoire ainsi que l'exposé des diligences accomplies et des difficultés d'exécution. L'administration dispose d'un délai de deux mois pour répondre.

L'Etat est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements à moins qu'un motif tiré de l'ordre public ne l'autorise à refuser son concours en pratique 2 jugements sur 3. Tout refus doit être motivé, cependant le silence gardé pendant deux mois vaut refus. Le délai de réflexion accordé au préfet est mis à profit pour examiner l'opportunité d'une aide au relogement si cela n'a pas été fait dans les phases antérieures.

En cas de **refus**, ou à l'expiration du délai de deux mois en pratique beaucoup plus long en suivant le dépôt de la demande de **concours de la force publique**, le **propriétaire peut effectuer un recours gracieux auprès du préfet, puis devant le tribunal administratif pour obtenir réparation du préjudice**. Le recours gracieux est un préalable indispensable à la saisine ultérieure du juge.

La demande de réparation du bailleur porte sur les indemnités d'occupation, des frais occasionnés par le maintien dans les lieux (dégradations éventuelles, charges...) et de tous ceux liés à son non-départ.

La responsabilité de l'Etat ne peut être engagée qu'à l'expiration de tous les délais et recours contentieux.

### **Limites :**

Les différents bilans d'évaluation menés ont montré que les objectifs attendus n'ont pas été réalisés.

Après une baisse des contentieux leur nombre a augmenté, tout comme celui des décisions prononçant l'expulsion, des commandements de quitter les lieux, des demandes et décisions d'octroi du concours de la force publique.

Cette situation peut s'expliquer par l'accroissement de la précarité des ménages dans un contexte de hausse des loyers, mais également par les difficultés à mettre en place le dispositif de prévention instauré en 1998.

L'enquête sociale à diligenter par le préfet dès réception de l'assignation est menée de façon variable selon les départements, aussi bien en ce qui concerne leur nombre, notamment pour le parc privé, leur contenu et leurs maîtres d'œuvre. Dans ces conditions, le juge ne dispose pas toujours à temps des éléments administratifs et sociaux lui permettant d'accorder ces délais.

La mobilisation des dispositifs d'aide est insuffisante, en particulier celle du FSL (cf. note FSL)

Les mesures de prévention et de suivi des locataires, notamment après le jugement, sont encore très rares.

L'implication des locataires est insuffisante.

Les chartes de prévention dont la mise en oeuvre effective relève de la responsabilité du préfet et de celle du président du conseil général ne sont pas toujours mises en places ou suivies d'effet.

Les bailleurs privés personnes physiques sont, au tout début de la procédure, certainement très conciliants et tentent la mise en place de solutions amiables ; mais, en règle générale, ils n'ont pas connaissance des dispositifs d'aides (FSL, dispositifs énergie, secours divers) et les locataires ne sont pas connus du travailleur social. Aussi, ce n'est que plus tard - à compter de la communication de l'assignation au Préfet - que le traitement de l'impayé pourra être réalisé et les dispositifs d'aides mis en jeu, si le locataire se rapproche du travailleur social.

**Alternative :**

Il pourrait être envisagé d'indemniser le bailleur dès la constatation de la dette. Le juge n'examinerait plus les enquêtes sociales. Il constaterait simplement l'impayé et transmettrait au Préfet (ou au CG cf. note FSL / dépend des fonds mobilisés) pour indemnisation du bailleur.

Parallèlement les pouvoirs publics organiseraient soit le maintien du locataire dans les lieux avec indemnisation du bailleur ; soit le relogement dans un logement plus adapté aux besoins et capacités financières du locataire.

## TRIBUNAL D'INSTANCE

### Evolution des demandes en paiement des loyer et/ou expulsion 1995-2006

#### EFFECTIFS

#### BASE 100 = 1995

Années	TOTAL	Fond	Référé
1 995	<b>103 750</b>	56 736	47 014
1 996	<b>111 241</b>	62 300	48 941
1 997	<b>113 440</b>	62 427	51 013
1 998	<b>100 554</b>	58 328	42 226
1 999	<b>97 575</b>	59 080	38 495
2 000	<b>105 577</b>	63 927	41 650
2 001	<b>107 639</b>	62 443	45 196
2 002	<b>111 395</b>	65 440	45 955
2 003	<b>125 078</b>	71 679	53 399
2 004	<b>133 305</b>	74 579	58 726
2 005	<b>128 782</b>	72 354	56 428
2 006	<b>131 674</b>	72 815	58 859

Source : S/DSED RGC

DACS Cellule Etudes et Recherches

Années	TOTAL	Fond	Référé
<b>1 995</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
1 996	107	110	104
1 997	109	110	109
1 998	97	103	90
1 999	94	104	82
2 000	102	113	89
2 001	104	110	96
2 002	107	115	98
2 003	121	126	114
2 004	128	131	125
2 005	124	128	120
2 006	127	128	125

DACS Cellule Etudes et Recherches

## Statistique ministère de la Justice

### AFFAIRES TERMINEES COUR D'APPEL

Recours formés contre les décisions des TI 2006		51A	51A
51A	Demande en paiement des loyers et des charges et/ou tendant à faire prononcer ou constater la résiliation pour défaut de paiement ou défaut d'assurance et ordonner l'expulsion	Nombre	Durée
	<b>TOTAL</b>	<b>4301</b>	<b>12,2</b>
		<b>1577</b>	<b>7,8</b>
11B	Radie l'affaire pour défaut de diligence des parties	759	7,8
22B	Constate ou prononce le désistement d'instance et/ou d'action	440	6,9
11A	Retire l'affaire du rôle sur demande conjointe des parties	112	12,0
11D	Prononce la jonction entre plusieurs instances	101	3,1
33A	Déclare la demande ou le recours irrecevable	95	6,8
22L	Autres décisions constatant le dessaisissement en mettant fin à l'instance et à l'action	27	10,2
22F	Constate ou homologue l'accord des parties et donne force exécutoire à l'acte	18	17,0
11C	Constate une interruption de l'instance	11	17,0
22E	Constate l'existence d'une transaction ou d'un accord, sans donner force exécutoire à l'acte	6	10,5
22A	Déclare l'instance périmée	2	19,2
22D	Prononce la nullité de l'assignation	2	22,3
22K	Se dessaisit ou est dessaisi au profit d'une autre juridiction	2	11,4
33B	Se déclare incompétent	2	19,0
		<b>2724</b>	<b>14,8</b>
33F	Confirme la décision déferée dans toutes ses dispositions, à l'égard de toutes les parties au recours	1531	14,5
44L	Infirmes partiellement, réforme ou modifie certaines dispositions de la décision déferée	808	15,5
44K	Infirmes la décision déferée dans toutes ses dispositions, à l'égard de toutes les parties au recours	345	15,4
44I	Interprète la décision, rectifie ou complète le dispositif d'une décision antérieure	12	4,8
44J	Annule la décision déferée	11	14,6
33D	Déboute le ou les demandeurs de l'ensemble de leurs demandes	9	6,3
44E	Ordonne l'expulsion au fond sans accorder de délais de paiement ni de délais pour l'évacuation des locaux	2	14,5
44G	Rétracte une décision antérieure	1	12,9
44F	Ordonne l'expulsion au fond en accordant des délais de paiement et/ou des délais pour l'évacuation des locaux	1	11,0
44C	Fait droit à une partie des demandes du ou des demandeurs sans accorder de délais d'exécution au défendeur	1	5,8
44A	Fait droit à l'ensemble des demandes du ou des demandeurs sans accorder de délais d'exécution au défendeur	1	4,1
44B	Fait droit à l'ensemble des demandes du ou des demandeurs en accordant des délais d'exécution au défendeur	1	0,9
55L	Autres mesures ordonnées en référé	1	2,2

**DELAIS – PROCEDURE D'EXPULSION**

<u><b>Assignation à toutes fins devant le tribunal d'instance</b></u>	<p><b>15 jours :</b> délais de comparution -Article 837 NCPC peut être réduit sur autorisation du Président du tribunal (art 839 NCPC).</p> <p><b>8 jours au moins :</b> délai de saisine du tribunal (art 838 NCPC).</p> <p><b>15 jours à 2 mois</b> selon la charge de travail du tribunal d'instance : délai de convocation à la première audience.</p> <p><b>1 à 3 mois :</b> durée de la procédure selon diligences des parties, qui peuvent demander des renvois.</p> <p><b>2 ans maximum :</b> délai susceptible d'être accordé par le juge (en application de l'article 1244 du code civil), en fonction de la situation personnelle du locataire.</p> <p><b>ou</b></p>	Délais de procédure incompressibles.
<u><b>Jugement</b></u>		



<p><u>Commandement de quitter les lieux</u></p>	<p><b>Au moins 3 mois au plus 3 ans :</b> délai susceptible d'être accordé par le juge, en cas d'impossibilité «de logement dans des conditions normales » (art.L 613-1 et L.613-2 du CCH).</p> <p><b>2 mois</b> (art 62 loi du 9.7.1991)</p>	<p>Ce délai pourrait être réduit. Mais attention à l'incidence de la loi DALO et de l'obligation de logement qu'elle oblige de mettre en œuvre.</p>
<p><u>Exécution de la décision d'expulsion</u></p>	<p>Mise en œuvre par le préfet : <b>Délai variable</b> pour la réquisition du concours de la force publique.</p>	<p>Ce délai pourrait être réduit (chiffres détenus par le Ministère de l'intérieur sur la durée de l'exécution des décisions d'expulsion et sur le nombre d'expulsions).</p>
<p><u>Saisine éventuelle du juge des référés ou du juge de l'exécution par le locataire</u></p>	<p><b>Au moins 3 mois au plus 3 ans :</b> en cas d'impossibilité de logement « dans des conditions normales » art. L. 613-1 et L. 613-2 du CCH) ce délai peut s'ajouter à celui précédemment mentionné.</p> <p><b>Sursis à toute mesure d'expulsion du 1<sup>er</sup> novembre au 15 mars (trêve hivernale) art. L. 613-3 CCH, sauf pour les « squatters ».</b></p>	<p>Cf. supra Ce délai pourrait être réduit</p>

## 8 – Sans abri en Allemagne



---

### Sans abri et mal logés en Allemagne

---

#### L'exemple de Cologne et de Bielefeld

---

La plupart des pays européens sont confrontés, particulièrement dans les grandes villes, aux difficultés des personnes sans abri ou mal logées, et tous ont à faire face à la menace de voir leur nombre s'accroître de ceux qui risquent d'être expulsés de leur logement. Mais ce problème se pose avec plus ou moins d'acuité et ceci tient, pour partie, aux politiques mises en œuvre pour faire face à ce phénomène.

Comme elle l'a fait pour le Royaume Uni<sup>3</sup>, l'ANIL s'est penchée sur la façon dont ces situations sont traitées en Allemagne, en s'appuyant sur l'exemple de Cologne et de Bielefeld, villes qui comptent respectivement un million et 325 000 habitants, dont l'action est jugée exemplaire en la matière. Le voyageur est en effet frappé de l'absence, ou pour être exact du très petit nombre de personnes à la rue (à Cologne selon une estimation des services sociaux sur 1 millions d'habitants, 150 à 200 personnes passent la nuit dehors)<sup>4</sup>. On sait que le marché du logement est globalement détendu en Allemagne, que les logements y sont en nombre suffisant, que c'est même l'un des seuls pays européens qui a vu le prix des logements baisser au cours de la dernière décennie. Nous renvoyons sur ce sujet à l'étude consacrée au « logement locatif en Allemagne »<sup>5</sup>. Il n'en reste pas moins qu'il est intéressant de voir comment est traité le problème des sans abri, tant il est vrai qu'il ne s'agit pas que d'un problème d'argent.

### Un lien fort avec l'ordre public

Comme en Grande Bretagne un lien très fort relie la question des sans abri à la notion d'ordre public. Cette notion recouvre deux aspects distincts : le trouble aux autres (gêne occasionnée par les sans abri dans l'espace public ou privé) mais aussi la mise en danger de soi-même. Sans définition précise au niveau de l'Etat fédéral, l'ordre public s'apprécie localement, la prévention des troubles étant sous la responsabilité de la police et de la commune. L'étendue exacte de ce trouble à l'ordre public s'apprécie en fonction de la gêne que la personne qui erre, dort dehors, mendie etc., est censée provoquer pour les autres, mais également en fonction des risques qu'elle encourt elle-même. Ici, le seul fait de dormir dans la rue constituera un trouble, là ce sera une mendicité agressive. Le degré de tolérance peut donc varier d'une ville à l'autre, voire d'un quartier à l'autre dans certaines villes touristiques par exemple.

---

<sup>3</sup> Cf. « Le traitement des sans abri et mal logés en Angleterre » <http://www.anil.org/document/fichier/8775.pdf>

<sup>4</sup> 1300 personnes seraient logées dans des conditions incertaines au point de devoir trouver chaque soir un nouvel abri (habitat de fortune, hébergement par des tiers).

<sup>5</sup> Cf. <http://www.anil.org/document/fichier/8464.pdf>

Alors même que la France a supprimé le délit de vagabondage et de mendicité depuis l'instauration du nouveau code pénal en 1994 et rejette le principe des arrêtés anti-mendicité, la responsabilité du maintien de l'ordre public en Allemagne fait obligation aux pouvoirs publics et donc à la police d'offrir un hébergement à ceux que l'on empêche d'occuper la rue. Ainsi, à Cologne, lorsque la police enjoint à une personne sans abri de ne pas stationner dans un endroit, elle doit lui faire une proposition d'hébergement. Dans les locaux privés comme les gares, les responsables peuvent faire appel à la police pour empêcher les sans abri de s'installer si leurs propres agents ne peuvent s'en charger. Tout ceci s'accompagne d'un travail d'accompagnement social et médical.

## **Des formules d'hébergement adaptées**

Il ne faudrait pas déduire de ce qui est écrit plus haut que la quasi-absence de personnes à la rue en Allemagne s'expliquerait par une chasse « policière » aux sans abri.

Les communes, à tout le moins celles visitées pour cette étude, se sont données les moyens de proposer un hébergement aux personnes sans abri. Cologne et Bielefeld l'ont fait en se dotant d'outils dédiés. La ville de Cologne est restée actionnaire majoritaire de la société propriétaire<sup>6</sup> du parc de logements anciennement municipal. Ce parc regroupe 65 000 logements. La ville a choisi de garder le contrôle de cet organisme principalement pour disposer d'un outil d'aménagement et de construction et non pour disposer d'un parc de logements au statut plus protecteur ou moins onéreux pour les locataires. Rappelons, en effet, que les rapports locatifs noués entre le locataire et le bailleur sont rigoureusement identiques quel que soit le statut du bailleur, privé ou public. Le bail est à durée illimitée, il n'existe pas de possibilités de donner congé pour vendre le logement, il y a peu de congés pour reprise personnelle et les nouvelles mises en locations sont encadrées par les « miroirs de loyers »<sup>7</sup>. De la même façon, tous les loyers doivent obéir aux mêmes règles et aux mêmes limitations quelle que soit la nature du bailleur. Dans le parc de la société communale, la ville dispose de droits d'attributions sur une partie des logements.

La Ville conclut également avec les bailleurs privés des conventions temporaires emportant droits exclusifs d'attribution. 9 000 logements privés sont ainsi réservés au profit de personnes âgées, de malades, de personnes à faibles revenus ou surendettées. En contrepartie de ces droits de réservation, la ville garantit directement le loyer et les frais de remise en état.

En totalité sur l'ensemble de la Ville de Cologne 50 000 logements sont ainsi conventionnés sur un parc total de 530 000 logements.

Mais au-delà de ces droits de réservation, la ville a jugé bon de se doter d'un outil spécifique, que ses responsables comparent à un petit OPAC. Rattaché au service social de la commune, cet organisme est spécialement dédié au logement des personnes en grande difficulté sociale. Il possède 4 500 logements regroupés dans de petits immeubles répartis sur l'ensemble du territoire, de façon à éviter l'apparition de phénomène de ségrégation géographique et de quartiers stigmatisés. 5 700 personnes sont logées par cet organisme et bénéficient de l'accompagnement social de 22 travailleurs sociaux. Le coût de revient mensuel estimé des ces logements est estimé à 11 euros du m<sup>2</sup> mensuel<sup>8</sup> (amortissements des coûts de construction, coûts de gestion et du travail social et charges). Ce nouvel organisme créé en 2001, permet à la commune de choisir des logements adaptés aux contraintes propres des personnes qu'il s'agit d'héberger. Ainsi la ville a-t-elle spécialisé un petit nombre de logements, moins de 10, aux punks qui au cours de leurs pérégrinations, séjournent à Cologne et sont accompagnés de chiens. Cette décision un peu emblématique semble avoir heurté une partie du

---

<sup>6</sup> GAG Immobilien AG

<sup>7</sup> Cf. <http://www.anil.org/document/fichier/8464.pdf>

<sup>8</sup> Ce montant est à comparer à celui du prix moyen au m<sup>2</sup> mensuel dans le parc privé estimé à 9 € sans les charges et à celui de 5,10 euros de plafonds de loyers au m<sup>2</sup> pour un logement social.

conseil municipal, mais elle illustre le souci de mettre en place des réponses adaptées au type de public qui pose problème.

## **La prévention des expulsions**

Comme en France, les pouvoirs publics s'efforcent d'intervenir pour prévenir les expulsions, mais lorsque la procédure juridique est engagée, le juge doit constater la déchéance du bail, ce qui ouvre droit à l'expulsion. Néanmoins, le juge doit informer la Ville qu'une procédure d'expulsion est en cours. La collectivité locale dispose, alors, de la possibilité de s'opposer à l'expulsion pendant un délai déterminé, délai qui varie selon les communes. A Bielefeld, ce délai est de deux fois six mois, à Cologne de deux fois treize semaines. Dans ce cas la commune se substitue au locataire pour le paiement de la dette de loyer et garantit le paiement des loyers en cours. L'intervention de la commune est assortie d'un accompagnement social des personnes afin qu'elles reprennent leurs paiements ou qu'elles déménagent vers un autre logement. De la sorte, ce n'est pas le bailleur qui supporte les conséquences de la solidarité. Au demeurant, il faut noter que celui-ci n'a pas de raison particulière de souhaiter récupérer son logement, car il ne pourrait pas fixer un montant de loyer plus élevé pour le nouveau locataire.

1642 ménages ont été aidés de cette manière en 2006 à Bielefeld pour un coût de 550 000 euros et un coût de gestion administrative équivalent à 7 emplois à temps plein.

A Cologne, ces différentes politiques ont permis de traiter la situation de 11 632 ménages en 2006 en situation de relogement d'urgence. "Près de 7000 personnes ont bénéficié de conseils et de la garantie des impayés de loyer mise en place par la ville, 1479 ménages ont été relogés ou maintenus dans les lieux dans l'attente de leur relogement.

Dans ce cas, comme dans celui du recours à des logements privés pour héberger des sans abri, les procédures allemandes se caractérisent par leur caractère direct et par une claire répartition des objectifs et des responsabilités. Pas de liste de personnes à loger transmise au bailleur, mais l'attribution d'un logement à une personne déterminée, pas d'aide conditionnée par une contrepartie sociale, mais une prise en charge directe du loyer, pas de procédure concertée de prévention des expulsions, mais une substitution de la collectivité à l'occupant dans l'exercice de ses obligations. Ainsi la question du logement des sans abri ou des personnes mal logées, comme celle de l'insalubrité ne font-elles pas l'objet d'une législation nationale, mais de réponses locales au cas par cas.

## **Un système rendu viable par l'absence de tension du marché**

Aux dires de nos interlocuteurs, les grands objectifs de cette politique seraient assez consensuels. Il n'existe pas d'association activiste fondée autour de la question des sans abri. Une institution qui gère des institutions caritatives la BAG, sorte de lobby en faveur du logement des personnes défavorisées dont le rôle se situe entre celui de la Croix rouge et celui du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, se donne également pour objectif de défendre auprès des pouvoirs publics la cause des mal logés. A notre surprise, elle regrette l'absence d'une loi du type DALO ; elle attendrait d'une telle loi un alignement des pratiques de l'ensemble des collectivités locales sur celles des villes jugées les plus généreuses comme le sont Cologne ou Bielefeld

Il n'en demeure pas moins que tous ces dispositifs ne fonctionnent que parce que les autorités locales ont une compétence sur un territoire qui correspond à l'ensemble de l'aire urbaine et que la tentation n'existe pas, ou peu, de renvoyer les sans abri dans la commune voisine. Cette pratique vaut cependant pour certains immigrants venus des pays de l'Est de l'Europe et qui sont sans travail : ils se voient offrir des billets de retour pour leur pays d'origine. Mais surtout et c'est probablement là que la

pratique est la moins transposable, la collectivité peut s'appuyer sur un parc de logements détendus et sur des places d'hébergement en nombre suffisant. Cette observation vaut pour l'ensemble de l'Allemagne, car Cologne compte parmi les villes où la tension sur le marché du logement est plutôt plus forte que la moyenne nationale.

*20 décembre 2006*

## **Convention entre l'Etat et l'UESL relative à la Garantie des Risques Locatifs**

Entre l'Etat, représenté par le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement

Et

L'Union d'économie sociale du logement, représentée par son président habilité par une délibération du conseil d'administration en date du 14 décembre 2006, sur proposition du comité paritaire des emplois

ci-après dénommée l'UESL

### **PREAMBULE**

Les partenaires sociaux du 1% Logement, réunis au sein de l'UESL, ont mis au point en 1999 un double produit LOCA-PASS® destiné à faciliter l'accès au logement locatif des salariés : l'avance du dépôt de garantie qui est demandée au nouveau locataire, et la caution couvrant les impayés de loyers.

Ce dernier dispositif, dit de garantie LOCA-PASS®, fonctionne effectivement (plus de 200 000 accordés en 2005) mais il présente plusieurs inconvénients :

- il prévoit des conditions de temps limitées pour son application : entrée en vigueur dans les trois premières années du bail, durée de la caution de 18 mois ;
- en cas de paiement du loyer par la garantie LOCA-PASS® en remplacement du locataire défaillant pendant les 18 mois, le propriétaire se trouve à l'issue de cette période sans garantie et sans avoir pu engager d'action à l'encontre du locataire, contrairement à ce qui se passe dans le cas d'une assurance contre les impayés.

Ces inconvénients limitent l'impact de la garantie LOCA-PASS® sur les bailleurs, qui peuvent rester réticents à prendre un locataire, en particulier s'il ne présente pas de garanties relatives à la pérennité de son contrat de travail, qu'il dispose ou non d'une caution de la part d'une personne physique, et ce

même s'il bénéficie de la garantie LOCA-PASS®. Ceci conduit aussi à des situations où l'on a à la fois souscription d'une assurance contre les impayés de loyers par le propriétaire et garantie LOCA-PASS® au bénéfice du locataire, ou bien où ce dernier est doublé d'une exigence de caution d'un parent, et il y a alors redondance.

Dans ces conditions l'UESL a proposé à l'Etat de faire évoluer la garantie LOCA-PASS® en en faisant une garantie complémentaire de produits d'assurance, dans le cadre d'un dispositif global de garantie des risques locatifs.

Pour permettre cette évolution, la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a prévu dans son article 32 codifié à l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation, que des ressources du 1% Logement pouvaient être consacrées au financement de compensations versées aux entreprises d'assurance de dommages, pour les contrats d'assurance contre le risque de loyers impayés respectant un cahier des charges social approuvé par décret.

La présente convention définit les conditions dans lesquelles l'UESL apporte les compensations prévues au g) de l'article L. 313-1 du code précité en application du 2<sup>o</sup>ter de l'article L. 313-19 dudit code. Elle définit également les conditions dans lesquelles l'Etat assure un financement analogue pour les catégories de ménages non couvertes par le 1% Logement.

Les parties s'accordent sur le cahier des charges social prévu au g) de l'article L. 313-1 dudit code, qui est annexé à la présente convention et qui sera approuvé par décret.

#### **ARTICLE 1 - Présentation du dispositif de Garantie des risques locatifs**

Un nouveau produit de garanties contre les risques locatifs est créé. Il est proposé par toutes les sociétés d'assurances qui l'acceptent.

Ce produit ouvre droit aux compensations financières du 1% Logement sous condition expresse que le contrat soit strictement conforme au cahier des charges social pris en application du g) de l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation. Ces compensations sont remboursées par l'Etat lorsqu'elles concernent certaines catégories de locataires.

L'ouverture du droit aux compensations permet d'abaisser de manière significative, au regard des pratiques actuelles, les seuils d'accessibilité financière des candidats locataires et à les dispenser, sauf exceptions expressément prévues au cahier des charges social, d'apporter des cautions. Il vise donc à une réduction de la discrimination de fait à l'entrée du parc locatif. Pour autant, les ménages dont le taux d'effort serait disproportionné pourront être exclus du bénéfice du contrat.

Le suivi comptable du dispositif permet d'évaluer avec précision les procédures et les flux relatifs d'une part au fonctionnement usuel des contrats d'assurances, d'autre part, aux compensations financières de l'UESL prévues au g) de l'article L. 313-1 du code précité via le fonds spécifique mentionné au 1. de l'article 7.

Pour décliner le présent dispositif, l'UESL met en place :

- d'une part, une société de gestion, sa filiale à 100% ayant le statut de SAS, chargée de la mise en œuvre et du suivi technique du dispositif ;
- d'autre part une association « Association pour l'accès aux garanties locatives » (APAGL) chargée de garantir la finalité sociale du dispositif, d'étudier ses effets, ses coûts et les conditions de son développement.

## **ARTICLE 2 – Les locataires éligibles dans le cadre du nouveau dispositif**

### **1. Critères de solvabilité**

Les locataires ouvrant droit aux compensations du 1% Logement dans le cadre du nouveau dispositif (ci-après dénommés « locataires éligibles ») sont ceux qui respectent les deux conditions cumulatives suivantes (mentionnées au 2° de l'article 3 du cahier des charges social) :

- non respect par le locataire des critères de solvabilité (notamment en termes de taux d'effort, de nature de l'activité, de contrat de travail et du caractère permanent de cette activité, absence de caution, ...) usuellement imposés par les contrats d'assurances contre les impayés de loyer.
- taux d'effort du locataire n'étant pas manifestement disproportionné au regard du montant du loyer (dans la limite d'un maximum de 50%).

Pour les catégories de locataires mentionnés au a) du 2. du présent article pour lesquels le financement des compensations relève de l'UESL uniquement, ces critères sont précisés par délibération du Conseil d'administration de l'UESL, prise après avis simple des organismes professionnels représentatifs des



entreprises d'assurance (leur silence gardé pendant un délai d'un mois valant décision implicite d'acceptation).

Pour les catégories de locataires mentionnés au b) du 2. du présent article pour lesquels la prise en charge du financement des compensations relève de l'Etat, ces critères sont précisés par arrêté du ministre chargé du logement et du ministre chargé de l'économie et des finances.

Le Gouvernement et l'UESL s'engagent, dans la mesure du possible, à faire coïncider les critères applicables à l'ensemble des locataires éligibles. Une concertation préalable sera en particulier engagée à l'initiative de la partie qui aura l'intention de modifier ces critères. Au surplus, le Gouvernement et l'UESL consulteront les entreprises d'assurances qui participent au dispositif avant tout changement de ces critères.

## **2. Prise en charge respective par l'UESL ou par l'Etat**

### **a) Catégories de locataires pour lesquels le financement des compensations relève de l'UESL uniquement (ci-après dénommés « locataires éligibles 1% Logement »)**

- les ménages dont l'une des personnes majeures est salariée par des employeurs du secteur assujetti à la participation des employeurs à l'effort de construction, définie à l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation, y compris les anciens salariés qui sont retraités depuis moins de cinq ans et les travailleurs saisonniers ; et ce quels que soient leur ancienneté, la nature de leur contrat de travail et le nombre de salariés employés ;
- les ménages dont l'une des personnes majeures est jeune de moins de trente ans en recherche ou en situation d'emploi ;
- les ménages dont l'une des personnes majeures est étudiant boursier de l'Etat ;
- tout locataire, indépendamment de sa situation professionnelle, d'un logement appartenant à un bailleur privé ayant fait l'objet d'une convention, soit avec l'Etat au titre de l'article L. 353-2 du code de la construction et de l'habitation, soit avec l'Agence nationale de l'habitat au titre de l'article L. 321-4 dudit code ; et ce, pendant la durée de la convention.

### **b) Catégories de locataires pour lesquels le financement des compensations, versées par l'UESL, fait l'objet d'un remboursement par l'Etat (ci-après dénommés « locataires éligibles hors 1% Logement »)**

Il s'agit des ménages qui ne relèvent pas des catégories mentionnées à l'un des trois premiers alinéas du a), et dont le logement ne relève pas des catégories mentionnées au dernier alinéa du a).

### **ARTICLE 3 – Société de gestion**

Pour assurer la mise en œuvre opérationnelle du dispositif, l'UESL crée une société de gestion, filiale à 100 %, ayant le statut de société anonyme simplifiée (SAS).

La société de gestion signe avec toutes les entreprises d'assurances désireuses de proposer un contrat respectant le cahier des charges social, sur mandat de l'UESL, une convention prévoyant les modalités de fonctionnement du contrat qui permettent le versement des compensations ainsi que les modalités d'information et de contrôle nécessaires au bon fonctionnement du dispositif. Cette convention est conforme à une convention-type approuvée par le Conseil d'administration de l'UESL prise après avis simple des organismes professionnels représentatifs des entreprises d'assurance (leur silence gardé pendant un délai d'un mois valant décision implicite d'acceptation).

Chaque fois que nécessaire, et notamment en cas de modification des critères prévus au 1 de l'article 2, cette convention fait l'objet d'un avenant.

Elle exerce les missions principales suivantes dans le strict respect des principes énoncés à l'article 5 :

- elle favorise la diffusion du contrat d'assurance contre les risques de loyers impayés auprès des propriétaires, courtiers, apporteurs d'affaires et professionnels de la gestion répondant aux dispositions légales en vigueur ;
- elle assure la mise en œuvre du dispositif.

A ce titre, elle assure notamment les fonctions suivantes :

- conception et réalisation du processus de validation des « locataires éligibles » ;
- interface entre les entreprises d'assurance et l'APAGL mentionnée à l'article 4 pour les opérations de traitement social et de recouvrement en cas de loyers impayés ; suivi des suites données aux déclarations de sinistre concernant les « locataires éligibles » ;
- interface entre les entreprises d'assurance et l'UESL pour les opérations relatives aux compensations financières ; communication à l'UESL des éléments d'information nécessaires à l'UESL afin de lui permettre d'évaluer le montant de ses engagements de garantie ; communication à l'UESL des

informations lui permettant de verser, via le fonds d'intervention précité, les compensations aux entreprises d'assurances ;

- responsabilité de la distinction entre les flux comptables relevant de la prestation classique d'assurance et les flux comptables relevant des compensations susceptibles d'être apportées par le fonds spécifique de l'UESL, et parmi ces compensations, de celles faisant l'objet d'un remboursement par l'Etat ; gestion du suivi comptable des contrats des « locataires éligibles », notamment la distinction entre « locataires éligibles 1% Logement » et « locataires éligibles hors 1% Logement » ;
- suivi statistique du dispositif.

Les commissaires du gouvernement de l'UESL ont accès sur leur demande à tout document et toute information leur permettant de s'assurer de la mise en oeuvre du dispositif. La société ne dispose pas d'autre mandataire social rémunéré que son président et ses comptes sont certifiés par un commissaire aux comptes.

La société de gestion s'engage à traiter de la même manière les informations et les flux relatifs aux « locataires éligibles 1% Logement » et les « locataires éligibles hors 1% Logement ».

#### **ARTICLE 4 – Association pour l'accès aux garanties locatives(APAGL)**

L'APAGL, créée à l'initiative de l'UESL afin d'étudier la mise en place du dispositif de garantie des risques locatifs, se voit confier les missions nouvelles suivantes :

- garantir la finalité sociale du dispositif ;  
A ce titre, elle a en charge, sur saisine de la société de gestion, d'arrêter la nature des suites à donner aux déclarations de sinistre concernant des « locataires éligibles », à l'exclusion de l'indemnisation proprement dite (traitement social, recours contre le locataire et recouvrement à l'encontre du locataire).  
En cas de traitement social, elle s'appuiera, en tant que de besoin, sur les associés collecteurs de l'UESL.
- étudier les effets et le coût du dispositif au regard notamment des paramètres d'ouverture des droits ;
- étudier les conditions de développement et d'évolution du dispositif, tel que défini à l'article 6.

Elle se dote des moyens techniques nécessaires pour remplir l'ensemble de ses missions

Les commissaires du gouvernement de l'UESL ont accès sur leur demande à tout document et toute information leur permettant de s'assurer de la mise en oeuvre du dispositif. Les comptes de l'APAGL sont certifiés par un commissaire aux comptes.

L'APAGL s'engage à traiter de la même manière les « locataires éligibles 1% Logement » et les « locataires éligibles hors 1% Logement ». Il en est de même pour le suivi social mis en place.

#### **ARTICLE 5 – Principes de fonctionnement du dispositif**

Le bailleur ou, le cas échéant, son mandataire est ci-après dénommé « le Bailleur ».

Le terme « les Primes » désigne dans la présente convention indifféremment les primes ou les cotisations perçues par l'entreprise d'assurances.

##### *a) Souscription du contrat et éligibilité des locataires*

Le Bailleur intéressé par un contrat d'assurances respectant le cahier des charges social (ci-après dénommé « contrat GRL ») s'adresse à une entreprise d'assurances de son choix qui adhère au dispositif (ou à son mandataire éventuel). L'adhésion au dispositif est concrétisée par la signature de la convention mentionnée à l'article 3 entre l'entreprise d'assurances et la société de gestion, sur mandat de l'UESL, qui précise notamment les modalités financières de versement des compensations de l'UESL à partir du fonds spécifique de l'UESL. Les entreprises d'assurances peuvent promouvoir et distribuer librement ces contrats.

Lorsqu'il souscrit un contrat GRL, le Bailleur est informé des critères de solvabilité applicables à son contrat.

Les candidats locataires doivent solliciter auprès de tout associé collecteur de l'UESL un « passeport », prouvant qu'ils relèvent de l'une ou de l'autre des catégories de « locataires éligibles » mentionnées au 2. de l'article 2, sous réserve du respect des critères mentionnés au 1. de l'article 2 ; à ce titre, le loyer maximal pour le ménage respectant ces critères figure sur le passeport. Ce « passeport » permet d'éliminer tout risque quant à une application erronée du scoring par le Bailleur, et donc de garantir au Bailleur que le locataire est bien couvert par le contrat d'assurances.

Le Bailleur est tenu d'informer l'entreprise d'assurances, dans un délai d'un mois à compter de la signature du nouveau bail, de tout changement de locataire intervenant pendant la durée du contrat, de manière notamment à déterminer de quelle catégorie le nouveau locataire relève.

*b) Suivi du contrat en l'absence de sinistre*

Dans les conditions fixées par la convention mentionnée ci-dessus, l'entreprise d'assurances communique à la société de gestion les informations suivantes relatives aux contrats GRL :

- quelle que soit la catégorie dont relève le locataire, les informations relatives aux souscriptions et résiliations de contrats, le montant de loyer garanti ainsi que les éléments permettant l'identification des « locataires éligibles » ;
- pour les « locataires éligibles », en sus des informations mentionnées ci-dessus, tout événement relatif au contrat et aux flux financiers qu'il génère, et notamment les versements de Primes.

Pour les locataires autres que les « locataires éligibles », l'entreprise d'assurances et la société de gestion n'ont pas d'échanges autres que les transmissions d'informations mentionnées au premier tiret ci-dessus et les éventuels contrôles que la société de gestion peut mener envers l'entreprise d'assurances en vue de s'assurer de la bonne classification des locataires par catégorie, en application de la convention mentionnée ci-dessus.

Les échanges d'informations nominatives entre l'entreprise d'assurances et la société de gestion se font dans le respect de la réglementation applicable et notamment de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

*c) Prise en charge des sinistres*

Lorsqu'un sinistre survient concernant un locataire ne relevant pas des « locataires éligibles », l'entreprise d'assurances fait son affaire de l'indemnisation du sinistre et des recours contre le locataire.

Lorsqu'un sinistre survient concernant un locataire relevant des « locataires éligibles », conformément aux dispositions prévues par convention mentionnée ci-dessus, le choix des suites à donner au sinistre en dehors de l'indemnisation est du ressort de l'APAGL. L'indemnisation est assurée par l'entreprise d'assurances, selon les modalités de financement définies au d) ci-après.

Après instruction de l'APAGL et détermination par celle-ci du traitement approprié, la société de gestion :

- soit informe l'entreprise d'assurance de la mise en place d'un traitement social ;
- soit demande à l'entreprise d'assurance la mise en œuvre des procédures de recouvrement adaptées à l'encontre du locataire.

L'entreprise d'assurances est tenue d'exécuter sans délai les instructions de la société de gestion, et doit être en mesure de justifier des mesures effectivement prises.

*d) Modalités de financement de la prise en charge des sinistres*

Une fraction des Primes perçues par l'entreprise d'assurances au titre des contrats concernant des « locataires éligibles », dite Prime pure, est définie forfaitairement à partir de la Prime brute en déduisant une fraction représentative :

- des frais de chargement (notamment commercialisation et gestion) ;
- des frais de commission des courtiers et/ou des agents généraux ;
- des taxes ;
- d'une marge raisonnable.

Cette fraction est fixée dans la convention mentionnée ci-dessus.

Cette fraction des Primes est confiée par l'entreprise d'assurances au fonds spécifique de l'UESL tel que défini au 1. de l'article 7. Ce fonds est abondé par des avances au titre des compensations dues par l'UESL à l'entreprise d'assurances. Les produits financiers du fonds sont acquis au fonds.

Le financement des indemnisations versées par l'entreprise d'assurance aux bailleurs au titre des contrats concernant des « locataires éligibles » est prioritairement assuré par la restitution par l'UESL de la fraction des Primes confiée par l'entreprise d'assurances et les produits financiers générés par la fraction de ces Primes. Le solde du financement des indemnisations au titre des contrats concernant des « locataires éligibles » est assuré par le fonds spécifique au titre des compensations dues par l'UESL à l'entreprise d'assurances.

Les compensations sont versées sous forme d'avance intervenant au début de chaque période et de solde intervenant à la fin de chaque période, selon des modalités prévues par la convention mentionnée ci-dessus.

A concurrence des compensations versées, les sommes recouvrées sur les indemnisations versées au titre des « locataires éligibles » sont acquises au

fonds spécifique de l'UESL, déduction faite de la rémunération versée, le cas échéant, à l'organisme chargé du recouvrement.

#### **ARTICLE 6 – Extension du mécanisme de garantie des risques locatifs aux bailleurs personnes morales n'ayant pas recours aux assurances**

Le dispositif défini à l'article 1, entrant dans le cadre du g) de l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation, suppose la souscription de contrats d'assurances contre les impayés de loyers et de charges. Toutefois, certaines catégories de bailleurs personnes morales recourent peu à ce type de contrats, en particulier les organismes d'habitations à loyer modéré, les sociétés d'économie mixte de logement social, les collectivités publiques et les sociétés filiales d'organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction.

C'est pourquoi l'APAGL est chargée d'élaborer un dispositif entrant dans le cadre des « garanties de loyer et de charges apportées au bailleur » mentionnées au c) de l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation, qui sera défini par convention signée entre l'UESL et l'Etat après concertation avec les organisations représentatives des bailleurs concernés.

Ce dispositif s'inspirera de celui mis en œuvre dans le cadre de la présente convention. Il sera ouvert par voie conventionnelle aux bailleurs personnes morales, sur la base de conventions-types mises au point avec les principales organisations de bailleurs susceptibles d'en bénéficier.

#### **ARTICLE 7 – Financement du dispositif par l'UESL**

##### **1. Financement des compensations prévues par le dispositif**

Le financement des compensations prévues au g) de l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation ainsi que de la couverture des garanties données dans le cadre du dispositif mentionné à l'article 6 de la présente convention est assuré au sein d'un fonds spécifique créé à cet effet par l'UESL.

Ce fonds spécifique est dénommé « fonds de garantie des risques locatifs ». Ses disponibilités financières sont placées dans les conditions prévues à l'article R. 313-62 du code de la construction et de l'habitation.

Le fonds reçoit les contributions des associés collecteurs ainsi que la fraction des Primes mises en dépôt par les entreprises d'assurances, sans que cette fraction ne passe par un intermédiaire. Les produits financiers du fonds sont acquis au fonds.

Pour garantir la sécurité de cette alimentation financière :

- les attributions de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles seront élargies afin qu'elle puisse vérifier que le fonds spécifique est, à tout moment, en mesure de faire face à ses engagements et d'assurer le versement des compensations aux entreprises d'assurances ;
- les créances de ces entreprises sur le fonds spécifique sont ajoutées à la liste des éléments d'actifs admis en représentation des engagements réglementés des entreprises d'assurances.

Le gouvernement s'engage, à présenter au Parlement dans les meilleurs délais les mesures législatives et à prendre les dispositions réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de ce nouveau fonds spécifique de l'Union, notamment à modifier l'article L. 310-12 du code des assurances afin que ce fonds puisse être soumis au contrôle de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles.

Jusqu'à l'adoption de ces dispositions, le financement par l'UESL des compensations aux entreprises d'assurances sera assuré dans les conditions prévues au 1 de l'article 10.

## **2. Financement des coûts de fonctionnement du dispositif**

Le financement des coûts de fonctionnement de l'APAGL et de la société de gestion est assuré au sein d'une section spécifique à créer du fonds d'intervention de l'UESL mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 313-20 du code de la construction et de l'habitation.

Le financement du coût de l'enquête sociale et du suivi social est également assuré au sein de cette section. Conformément au dernier alinéa dudit article L. 313-20, les opérations de cette section, au sein du fonds d'intervention mentionnées au 2° ter de l'article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation est retracée dans une comptabilité distincte.

Ces coûts ne peuvent être pris en charge par le fonds de garantie des risques locatifs mentionné au 1. du présent article.



## **ARTICLE 8 – Financement du dispositif par l'Etat**

Le financement du dispositif par l'Etat consistant en la création d'un système de garantie de l'Etat, le Gouvernement s'engage à présenter au Parlement dans les meilleurs délais les dispositions législatives permettant cette création. L'Etat prendra alors en charge le financement au titre des « locataires éligibles hors 1% Logement » à compter de la date d'entrée en application prévue par la loi.

Le remboursement des compensations versées par l'UESL pour les sinistres concernant des « locataires éligibles hors 1% Logement » définis au b) du 2 de l'article 2 est assuré par l'Etat par un versement annuel au « fonds de garantie des risques locatifs ». Ce versement prend en compte les recouvrements opérés au cours de l'année sur les indemnisations versées au titre des sinistres concernant des « locataires éligibles hors 1% Logement » et les produits financiers générés par la fraction des Primes concernant ces locataires confiées au fonds spécifique de l'UESL.

L'Etat interviendra de manière analogue pour le financement de l'extension du dispositif prévue à l'article 6.

## **ARTICLE 9 – Calendrier de mise en œuvre**

L'objectif est de permettre une mise en œuvre effective du dispositif dès le 1er janvier 2007.

A cette fin, le décret approuvant le cahier des charges social annexé à la présente convention sera publié avant le 31 décembre 2006.

L'UESL conduira les études techniques et économiques nécessaires, organisera les moyens de gestion du nouveau dispositif et proposera aux entreprises d'assurance qui respectent le cahier des charges social de participer à ce dernier.

Elle mènera ses travaux en liaison avec l'Etat et informera les fédérations de bailleurs et de mandataires de gestion immobilière de leur avancement.

Dès que cela sera possible, une campagne d'information, ciblée à la fois vers les propriétaires et vers les candidats locataires, sera organisée en sollicitant le concours de l'ensemble des partenaires mentionnés ci-dessus. Elle fera apparaître, de même que tous les documents ultérieurs contractuels ou

communiqués au public, la part prise en charge par l'Etat pour les « locataires éligibles hors 1% Logement ».

L'octroi de compensations pour les « locataires éligibles hors 1% Logement » mentionnés au b) du 2. de l'article 2 entrera en vigueur à la date prévue pour l'entrée en vigueur de l'arrêté mentionné au cinquième alinéa du 1. de l'article 2 sous réserve que les modalités de financement par l'Etat prévues à l'article 8 soient précisément fixées après concertation avec l'UESL.

## **ARTICLE 10 – Dispositions transitoires**

### **1. Financement du dispositif**

Dans l'attente de la mise en place du « fonds de garantie des risques locatifs » mentionné au 1 de l'article 7, le financement des compensations prévues au g) de l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation est assuré par la section spécifique à créer du fonds d'intervention de l'UESL mentionnée au 2 de l'article 7.

### **2. Articulation du dispositif avec la GARANTIE LOCA-PASS®**

Le basculement total de l'actuelle garantie LOCA-PASS®, qui est ouverte de droit aux trois premières catégories de locataires mentionnées au a) du 2. de l'article 2, au nouveau dispositif, qui ne fonctionne que si le bailleur contracte une assurance contre les impayés, suppose que de tels contrats se soient suffisamment développés auprès des bailleurs.

La généralisation des contrats GRL devrait être progressivement obtenue, grâce à une réduction des assurances impayés du fait de l'élargissement du marché induit par le dispositif de garantie des risques locatifs, de l'efficacité accrue des contrats GRL et de la communication qui sera faite pour promouvoir le dispositif.

Dans l'intervalle, et pour une durée de dix-huit mois à partir du lancement de cette nouvelle garantie, la garantie LOCA-PASS® actuelle continuera d'être proposée aux bénéficiaires actuels, à défaut de souscription par le bailleur d'une assurance contre les impayés de loyers. La garantie LOCA-PASS® continuera d'être proposée aux locataires de logements appartenant à des bailleurs institutionnels tant qu'une période de dix-huit mois ne se sera pas écoulée après la mise en œuvre effective de l'extension prévue à l'article 6.

### **3. Evaluation du dispositif**

L'UESL s'engage à tenir les commissaires du Gouvernement informés de la diffusion des contrats GRL, et à leur transmettre une évaluation réalisée par une personne indépendante choisie d'un commun accord entre les parties et portant sur les conditions financières du dispositif et sur ses effets socio-économiques dans les dix-huit mois à compter de l'entrée en vigueur du dispositif, soit avant le 30 juin 2008. Une évaluation sera également menée sur l'extension du dispositif prévue à l'article 6 dans un délai de dix-huit mois à compter de son entrée en vigueur.

Dans le cas où l'évaluation ferait état de la nécessité d'une prolongation de la période de maintien de la garantie LOCA-PASS® au-delà de la période de dix-huit mois mentionnée au 2, cette prolongation pourra être décidée par le Conseil d'administration de l'UESL.


Fait à Paris, le 20 DEC. 2006

**Pour l'Etat**

Le ministre de l'emploi, de la cohésion  
sociale et du logement

  
Jean-Louis BORLOO

Le ministre de l'économie, des  
finances et de l'industrie

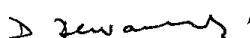
  
Thierry BRETON

Le ministre délégué au budget et à la  
réforme de l'Etat, porte-parole du  
Gouvernement

  
Jean-François COPÉ

**Pour l'Union d'économie sociale pour le logement**

Le Président du Conseil  
d'administration




Daniel DEWAVRIN

Vice-président du Conseil  
d'administration,  
Collège salariés

  
Jean-Luc BERHO

Collège employeurs

  
Alain SIONNEAU

## ANNEXE

### **Cahier des charges social**

pris en application du g) de l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation.

#### Article 1 – Objet du cahier des charges.

Le présent cahier des charges, pris en application du g) de l'article L. 313- 1 du code de la construction et de l'habitation, définit les conditions dans lesquelles un contrat d'assurance contre les risques d'impayés proposé par une entreprise d'assurance est éligible aux compensations prévues à l'alinéa précité.

#### Article 2 – Organisation mise en place.

Afin d'assurer, d'une part, la cohérence de la gestion et de l'exécution du contrat d'assurance contre les impayés, de distinguer expressément, d'autre part, les prestations relevant de l'assurance de celles relevant de la mise en œuvre de la caution et de la compensation de l'UESL (Union d'économie sociale du logement), de garantir enfin la traçabilité des montants susceptibles d'être éligibles à cette compensation et de contrôler la bonne application et la transparence des conditions définies dans le présent décret, l'UESL met en place :

- d'une part, une société de gestion filiale à 100% ayant le statut de SAS, chargée de la mise en œuvre et du suivi technique du dispositif ;
- d'autre part une association « Association pour l'accès aux garanties locatives » (APAGL) chargée de garantir la finalité sociale du dispositif, d'étudier ses effets, ses coûts et les conditions de son développement.

#### Article 3 – Conditions relatives au contrat

Sont éligibles aux compensations prévues au g) de l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation les contrats d'assurance proposés par une entreprise d'assurance disposant d'un agrément, tel que défini à l'article L. 321-10 du code des assurances, de la branche 16, et respectant les conditions suivantes :

1°) Le contrat couvre principalement le risque d'impayés portant sur le loyer, les charges ou les taxes locatives, y compris leur révision contractuelle, dus à l'assuré par un locataire occupant à titre de résidence principale un logement détenu par l'assuré situé sur le territoire français. Viennent en déduction du loyer et des charges assurés les éventuelles aides au logement auxquelles le locataire peut prétendre et qui sont perçues directement par l'assuré.

Le contrat couvre également, en cas d'expulsion, les coûts des travaux de remise en état du logement après application d'une franchise et dans la limite d'un plafond. Les montants de la franchise et du plafond sont déterminés par le Conseil d'administration de l'UESL après avis simple des organismes professionnels représentatifs des entreprises d'assurance (leur silence gardé pendant un délai d'un mois valant décision implicite d'acceptation). Ces montants sont et repris dans la convention passée entre la société de gestion, sur mandat de l'UESL, et l'entreprise d'assurance.

Dans le cas où l'entreprise d'assurance propose ou fait proposer, directement ou indirectement, des clauses ou un autre contrat en lien direct avec le bail qui couvrirait, en sus des risques mentionnés au 1° du présent article, d'autres risques relatifs aux relations entre l'assuré et son locataire, les primes (ou, le cas échéant, les cotisations) et indemnités relatives aux risques mentionnés au précédent alinéa sont clairement identifiées.

2°) Les termes du contrat précisant les conditions de mise en jeu de la garantie n'excluent en aucun cas les locataires respectant les deux conditions cumulatives suivantes (ci-après dénommés « locataires éligibles ») :

- non respect par le locataire des critères de solvabilité (notamment en termes de taux d'effort, de nature de l'activité, de contrat de travail et du caractère permanent de cette activité, absence de caution, ...) usuellement imposés par les contrats d'assurances contre les impayés de loyer.
- taux d'effort du locataire n'étant pas manifestement disproportionné au regard du montant du loyer (dans la limite d'un maximum de 50%).

Pour les catégories de locataires pour lesquels le financement des compensations relève de l'UESL uniquement, mentionnés au a) de l'article 6, ces critères sont précisés par délibération du Conseil d'administration de l'UESL, prise après avis simple des organismes professionnels représentatifs des entreprises d'assurance (leur silence gardé pendant un délai d'un mois valant décision implicite d'acceptation).

Pour les catégories de locataires pour lesquels la prise en charge du financement des compensations relève de l'Etat, mentionnés au b) de l'article 6, ces critères sont précisés par arrêté du ministre chargé du logement et du ministre chargé de l'économie et des finances.

La condition de non exclusion des « locataires éligibles » pour lesquels la prise en charge du financement des compensations relève de l'Etat n'est pas opposable jusqu'à la date d'entrée en vigueur prévue par l'arrêté mentionné au précédant alinéa.

3°) Le contrat ne fixe pas, pour les « locataires éligibles » du présent article, de condition relative à l'existence d'un cautionnement du locataire en faveur de l'assuré, autre que la garantie apportée à l'entreprise d'assurances par l'UESL. Ainsi, tout « locataire éligible » devra être couvert par le contrat, même s'il ne bénéficie pas de caution solidaire de personne physique.

4°) Le contrat fixe les obligations d'information de l'entreprise d'assurances par le bailleur ou son mandataire en cas de changement de locataire, dans un délai maximal d'un mois après la signature du bail, de manière notamment à pouvoir déterminer la catégorie dont relève le locataire. Il laisse au bailleur un délai suffisant pour déclarer le sinistre.

#### Article 4 – Conditions relatives aux règles de gestion.

1°) En cas de sinistre, pour les « locataires éligibles », une analyse de la situation sociale du locataire est menée, avant toute procédure de recouvrement, par la société de gestion.

Cette analyse conduit à déterminer si la situation sociale et financière particulière du locataire justifie la mise en place, pour une durée limitée, d'un accompagnement social et de modalités de recouvrement adaptées, dans des conditions prévues par convention entre l'entreprise d'assurance et la société de gestion, qui peuvent prévoir une subrogation au profit de la société de gestion des droits et actions de l'entreprise d'assurance vis-à-vis du locataire.

Le recours à un accompagnement social et à des modalités de recouvrement adaptées sera notamment de droit lorsque les impayés de loyer 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.

construction et de l'habitation, soit avec l'Agence nationale de l'habitat au titre de l'article L. 321-4 dudit code ; et ce, pendant la durée de la convention.

b) Catégories de locataires pour lesquels le financement des compensations, versées par l'UESL, fait l'objet d'un remboursement par l'Etat (ci-après dénommés « locataires éligibles hors 1% Logement »)

Il s'agit des ménages qui ne relèvent pas des catégories mentionnées à l'un des trois premiers alinéas du a), et dont le logement ne relève pas des catégories mentionnées au dernier alinéa du a).

-oOo-



## RÉGLEMENTATION

## DROIT AU LOGEMENT

# Quel avenir pour la garantie des risques locatifs ?

- Mise en place en décembre 2006 par l'Etat et les partenaires sociaux du « 1% Logement », la garantie des risques locatifs (GRL) est un dispositif d'assurance couvrant les loyers impayés.
- Son objectif est de faciliter l'accès au logement des candidats locataires qui ne rentrent pas dans les critères de solvabilité habituellement exigés.
- Actuellement, la GRL s'adresse uniquement aux bailleurs appartenant au secteur locatif privé.

PAR PASCAL DERREZ

**P**révue par la loi du 26 juillet 2005 sur le développement des services à la personne, la garantie des risques locatifs a été mise en œuvre par une convention signée le 20 décembre 2006 entre l'Etat et l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) regroupant les partenaires sociaux du « 1% Logement », ainsi que par un décret du 24 janvier 2007. Vraiment opérationnelle depuis l'été 2007, la GRL repose sur le principe suivant : les bailleurs qui acceptent de louer leurs loge-

ments à des personnes ne présentant pas de garanties financières suffisantes (salariés en CDD, en intérim ou exerçant un emploi à temps partiel, demandeurs d'emploi, jeunes en formation, étudiants...) pourront, en contrepartie, souscrire un contrat spécifique d'assurance contre les risques de loyers impayés. Les sociétés d'assurance qui se sont engagées dans ce dispositif bénéficieront, en cas de sinistre, d'une compensation financière versée par un fonds de garantie universelle des risques locatifs. Ce fonds a été créé

par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable. Il est abondé par le « 1% Logement », l'Etat et une partie des primes d'assurance versées par les bailleurs. Pour faire fonctionner ce dispositif, deux structures ont été mises en place par l'UESL : – la société GRL Gestion, chargée de piloter sa mise en œuvre sur le plan opérationnel (interface entre les sociétés d'assurance et le « 1% Logement ») et d'assurer son suivi financier et technique ; – l'association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL), chargée de garantir sa finalité sociale, d'étudier ses effets, ses coûts et les conditions de son développement. Elle assure également le traitement des dossiers des locataires en situation d'impayé.

## POUR QUELS LOCATAIRES ?

En principe, tout bailleur privé qui le souhaite peut souscrire un contrat d'assurance GRL auprès d'une société d'assurance ayant adhéré au dispositif. Mais, en contrepartie, les logements doivent être loués à des locataires répondant à certains critères.

Conformément au principe posé par l'article 3 du décret du 5 mars 2007, peuvent en bénéficier les locataires :

- qui ne présentent pas les garanties de solvabilité usuellement exigées par les bailleurs et les assurances classiques contre les impayés de loyer (notamment en termes de taux d'effort, de cautionnement ou en raison de la nature de leur activité ou de leur contrat de travail) ;
- dont le taux d'effort, au regard du montant du loyer et des charges, ne dépasse pas 50%.

Sur la base de ces deux critères, une distinction est opérée :

- entre les locataires relevant du « 1% Logement » (salariés des entreprises privées du secteur non agricole, jeunes de moins de 30 ans, étudiants boursiers de l'Etat...) pour lesquels, en cas de sinistre, le financement des compensations versées aux sociétés d'assurance relève uniquement de l'UESL ;
- et les locataires hors « 1% Logement » (fonctionnaires, bénéficiaires des minima sociaux, demandeurs d'emploi, salariés du secteur agricole...) pour lesquels le financement de ces compensations est pris en charge par l'Etat.

## Locataires relevant du « 1% Logement »

En application de la décision du conseil d'administration de l'UESL du 21 février 2007, sont éligibles à la GRL les locataires dont le taux d'effort (loyer+charges locatives/revenus mensuels) n'excède pas 50%. Seuls sont expressément exclus ceux qui sont bénéficiaires d'un contrat de travail à durée indéterminée et dont les revenus mensuels sont supérieurs à trois fois

Les logements doivent être loués à des locataires répondant à certains critères.

## L'ESSENTIEL

- Les bailleurs privés qui acceptent de louer à des candidats locataires dont le taux d'effort est compris entre 33% et 50% pourront, en contrepartie, souscrire un contrat d'assurance GRL.
- Moyennant une prime représentant 2,5% du loyer annuel (ou 1,8% en cas de souscription du contrat par l'intermédiaire d'un administrateur de biens), cette assurance couvre les impayés de loyer et de charges pendant toute la durée du bail avec un plafond de garantie maximum de 2300 euros par mois.
- Pour faire fonctionner ce dispositif, un fonds spécifique de garantie universelle des risques locatifs a été créé. Il est financé par l'Etat, le « 1% Logement » et une partie des primes versées par les bailleurs.

le montant du loyer et des charges, sauf dans l'hypothèse où le bailleur exigerait en plus la caution d'une personne physique ou morale. Si tel est le cas, ces locataires pourront alors bénéficier de la GRL et s'affranchir de la caution. Le dispositif GRL est en effet exclusif de toute caution.

Pour le calcul du taux d'effort, sont pris en compte les salaires, traitements et prestations de toute nature ayant un caractère régulier permanent ainsi que les éventuelles aides personnelles au logement (AL ou APL) dont bénéficie le locataire.

#### Locataires hors « 1 % Logement »

Les critères d'éligibilité seront prochainement précisés par décret (1). Conformément à la convention Etat/UESL du 20 décembre 2006, ils devraient être identiques à ceux applicables aux locataires relevant du « 1 % Logement ».

#### DÉMARCHES À SUIVRE

En pratique, le candidat locataire doit s'adresser à un organisme collecteur du « 1 % Logement » (CIL, CCI) ou bien se connecter sur le site Internet [www.passgri.fr](http://www.passgri.fr) pour obtenir, s'il remplit les conditions

requises, un passeport appelé « Pass GRL ». Au vu de ce document, le bailleur pourra alors, s'il le souhaite,

souscrire un contrat d'assurance GRL auprès d'un assureur ayant adhéré au dispositif.

Le passeport a une validité de trois mois. Il précise le montant des revenus mensuels du candidat locataire ainsi que le mon-

tant maximal du loyer auquel il peut prétendre pour bénéficier de la GRL. Si aucun bail n'a été signé pendant la durée de validité de son passeport, le candidat locataire devra obtenir un nouveau passeport (valable pour trois mois) prouvant qu'il est toujours éligible à la GRL. Les locataires déjà dans les lieux peuvent également obtenir un Pass GRL, sous réserve qu'ils soient à jour du paiement des loyers et qu'il n'y ait pas eu, au cours des six derniers mois, plus de deux mois de loyers impayés consécutifs.

Si cette condition est remplie et que le montant du loyer n'excède pas le loyer maximum fixé dans le passeport, le bailleur pourra alors souscrire un contrat d'assurance GRL.

#### LA GESTION DES SINISTRES

La procédure liée à la gestion des sinistres fait l'objet d'une

convention spécifique entre la société GRL Gestion et les sociétés d'assurance.

**1<sup>er</sup> étape:** En cas d'incident de paiement, le bailleur doit:

– dans un délai de J (date d'expiration du loyer indiquée dans le bail) + 20 jours maximum, adresser à son locataire un premier rappel par lettre simple;

– dans un délai de J + 35 jours maximum, adresser un second rappel par lettre recommandée avec AR;

– en l'absence de régularisation et dans un délai de J + 45 jours maximum, adresser une déclaration de sinistre à son assurance et à la société GRL Gestion.

Le bailleur sera alors indemnisé, à hauteur du montant des impayés, selon les conditions de son contrat d'assurance.

**2<sup>e</sup> étape:** La société GRL Gestion saisit l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL), laquelle est chargée d'analyser la situation sociale et financière du locataire.

• Si cette situation le justifie, l'APAGL peut prescrire un recouvrement amiable des sommes dues et, le cas échéant, un accompagnement social du locataire par une association spécialisée dans l'insertion ou le logement des personnes en difficulté.

Le recours à cette procédure sera de droit lorsque les impayés sont imputables à une baisse des revenus du locataire consécutive à un accident de la vie (décès, divorce, licenciement ou maladie).

• En revanche, si l'APAGL considère qu'une procédure amiable ne s'impose pas, alors il sera fait application des procédures classiques (commandement de payer signifié par huissier, assignation devant le tribunal) pour obtenir le recouvrement des impayés, voire la résiliation du bail et l'expulsion.

#### PERSPECTIVES

Comme le prévoit la convention Etat/UESL du 20 décembre 2006, le dispositif GRL est amené à se substituer progressivement à la garantie « Loca-Pass » également proposée par les organismes collecteurs du « 1 % Logement » (2). En attendant, cette garantie « Loca-Pass » pourra toujours être accordée jusqu'au

30 juin 2008, à défaut de souscription par le bailleur d'une assurance GRL. Cette période de transition pourra, le cas échéant, être prolongée par décision de l'UESL dans le cas où l'évaluation du dispositif en révélerait la nécessité.

Reste à savoir si la GRL peut présenter un réel intérêt pour les bailleurs privés et les assureurs. Là où le marché est tendu, principalement dans les grandes agglomérations, il n'est pas certain que les bailleurs acceptent de louer à des ménages sans revenus stables ou dont le taux d'effort est important. Ils continueront sans doute de privilégier ceux présentant une caution, un contrat de travail à durée indéterminée et des ressources au moins égales à trois fois le montant du loyer. Il n'est pas non plus certain que les sociétés d'assurance souhaitent commercialiser à grande échelle un dispositif de garantie autorisant un taux d'effort du locataire de 50 % et qui viendra alors concurrencer les assurances traditionnelles contre les loyers impayés.

Fin décembre 2007, on comptait environ 21 000 locataires ayant souscrit un passeport GRL et 15 000 logements locatifs garantis par un contrat d'assurance GRL (3). Actuellement, le ministère du Logement et les partenaires sociaux du

« 1 % Logement » mènent une réflexion pour mettre en place un dispositif inspiré de la GRL pour les bailleurs relevant du secteur locatif social (organismes d'HLM, sociétés d'économie mixte...).

(1) Art. 85 de la loi de finances rectificative pour 2007 (L. n° 2007-1824 du 25 déc. 2007, JO 28 déc. 2007).

(2) Mise en œuvre en 1998, la garantie « Loca-Pass » assure au bailleur, sous la forme d'un cautionnement, le paiement des loyers et des charges mais seulement dans la limite de 18 mensualités et pendant une durée de 3 ans à compter de l'entrée dans les lieux. En 2006, 250 000 garanties Loca-Pass ont été accordées par le « 1 % Logement » (source: rapport Anpeec, mars 2007).

(3) Source: société GRL Gestion.

#### EN SAVOIR PLUS

► Textes officiels: Loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005; Décret n° 2007-92 du 24 janvier 2007 (publié dans « Le Moniteur » du 23 février 2007, cahier TO, p. 18); loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 (« Le Moniteur » du 9 mars 2007, cahier TO, p. 17).

## 11 – Les consultations juridiques



### NOTE D'ORIENTATION

**De / From** Richard Ghuelde (GLN Paris)

Stéphane Hautbourg (GLN Bruxelles)

ghuelde@gide.com  
Tél. +33 (0)1 40 75 22 55  
Fax +33 (0)1 40 75 37 56  
hautbourg@gide.com  
Tél. +32 2 231 11 40  
Fax +32 2 231 11 77

**Date** 10 mars 2008

#### I. RAPPEL DU CONTEXTE

A l'examen des informations et des documents qui nous ont été communiqués, nous comprenons que :

-Le dispositif GRL a été institué par l'article 32 de la loi de cohésion sociale 2005-841 du 26 juillet 2005. Il a pour objet de favoriser l'accès à la location des personnes ne présentant pas de garanties financières suffisantes<sup>9</sup> en proposant aux futurs bailleurs la possibilité de souscrire un contrat d'assurance contre les risques de loyers impayés : le contrat d'assurance PASS-GRL® (ci-après, le "**Contrat d'assurance**").

-La mise en œuvre du système repose en premier lieu sur l'*Union Economique et Sociale pour le Logement* (ci-après "**l'UESL**") en vertu d'une convention entre l'Etat et l'UESL relative à la garantie des Risques Locatifs du 20 décembre 2006 (ci-après, "**la Convention Etat-UESL**") ;

-En vertu de cette convention, l'UESL a fondé<sup>10</sup> :

- d'une part, une société de gestion (ci-après "**GRL Gestion**") chargée de la mise en œuvre et du suivi technique du dispositif en qualité de mandataire de l'UESL et des assureurs adhérant au dispositif GRL ;
- d'autre part l'*Association Pour l'Accès aux Garanties Locatives* (ci-après "**l'APAGL**") chargée de garantir la finalité sociale du dispositif, d'étudier ses effets, ses coûts et les conditions de son développement ;

-Les entreprises d'assurance souhaitant commercialiser le Contrat d'assurance s'engagent à se conformer un cahier des charges social fixé par un décret 2007-92 du 24 janvier 2007 (ci-après "**le Décret**") et signent une convention de gestion du Contrat d'assurance avec GRL Gestion ;

<sup>9</sup> Tel que des salariés en CDD, en intérim ou exerçant un emploi à temps partiel, les demandeurs d'emploi etc., V. "Droit au logement, Quel avenir pour la garantie des risques locatifs ? ", Le Moniteur, 15 février 2008, p.84.

<sup>10</sup> V. Article 1 de la Convention Etat-UESL.

-En contrepartie de la couverture de ce risque locatif, les entreprises d'assurance adhérant au dispositif GRL (ci-après "**les Assureurs Adhérents**") se voient offrir une compensation au titre de la sur-sinistralité à laquelle les exposerait normalement la couverture de ce type de risque ;

-Ces compensations sont versées aux Assureurs Adhérents par l'intermédiaire du Fonds de Garantie Universelle des Risques Locatifs (ci-après "**le FGURL**"), instauré par la loi n°2007-290 du 5 mars 2007<sup>11</sup> et financé par une portion des primes collectées par les Assureurs Adhérents, l'Etat, l'UESL et les collectivités territoriales<sup>12</sup> ;

-Les modalités pratiques de la compensation sont fixées par les conventions de gestion conclues entre chaque Assureur Adhérent et GRL Gestion et déterminée comme suit :

- l'Assureur Adhérent perçoit une prime dite "prime brute" de la part de l'assuré.
- L'Assureur Adhérent conserve 33% de cette prime au titre de sa rémunération pour le chargement, des frais de commission des intermédiaires, des taxes et d'une "*marge raisonnable*"<sup>13</sup> (ci-après "**la Rémunération de l'Assureur**").
- l'Assureur Adhérent confie<sup>14</sup> une fraction de la prime brute (ci-après la "**Prime Pure**", correspondant à 67% de la prime brute<sup>15</sup>) au FGURL
- le "financement" de l'indemnisation des sinistres est assuré par l'UESL :
  - prioritairement par la *restitution*<sup>16</sup> de tout ou partie des "primes pures" confiées par l'Assureur Adhérent au FGURL ainsi que par les produits financiers tirés du placement de ces primes ;
  - éventuellement par une compensation versée "*sous forme d'avance au début de chaque période et [sous forme] de solde à la fin de chaque période*"<sup>17</sup>. Cette compensation est assurée par un fonds spécifique au sein du FGURL et financée par le 1% logement ou par l'Etat<sup>18</sup>.  
  
Cette compensation garantit à l'Assureur Adhérent, aux termes des conventions de gestion conclues par les Assureurs Adhérents avec GRL Gestion<sup>19</sup>, que le rapport sinistre sur prime par exercice de survenance (ci-après "**le rapport S/P**") ne dépasse pas 67% ;

-La promotion du dispositif GRL est assurée à différents titres par l'UESL, GRL Gestion, et l'APAGL. L'ANAH participe également à cette activité promotionnelle en vertu d'une convention entre l'Etat, l'ANAH et l'UESL.

## II. DEFINITION DES PROBLEMATIQUES ENVISAGEES

Au regard de ces éléments, vous nous avez indiqué que vous souhaitez obtenir une analyse juridique et réglementaire du dispositif GRL visant plus particulièrement à identifier les éventuelles incertitudes juridiques

<sup>11</sup> Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale ayant notamment modifié les articles L. 313-20 du Code de la construction et de l'habitation et L. 310-12 du Code des assurances.

<sup>12</sup> V. également projet de décret relatif au fonds de garantie universelle des risques locatifs.

<sup>13</sup> V. article 5 d) de la Convention Etat-UESL et article 2-4 du projet de convention-type de gestion entre la SAS "GRL Gestion" et l'entreprise d'assurance du 16 janvier 2007.

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> Cette ventilation (67%/33%) de la prime brute ressort des conventions de gestion proposées par GRL Gestion ; V. par exemple le Préambule de la convention type communiquée.

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> V. à cet égard l'article 6 du Décret.

<sup>19</sup> V. par exemple le préambule de la convention type communiquée.

liées à ce système tant au regard du droit des assurances (national et communautaire) que du droit de la concurrence, du marché intérieur et de la réglementation des aides d'Etats.

Compte tenu de l'urgence de la mission (imposée par le calendrier gouvernemental) et des délais très courts de réalisation de notre intervention, il est admis, ainsi que convenu (cf. notre proposition du 22 février 2008), que cette dernière prendra la forme d'une note d'orientation formalisant nos premiers commentaires sur les principales problématiques et interrogations liées à l'actuel dispositif GRL que nous aurons pu identifier au regard de la réglementation applicable en matière d'assurance et de concurrence, de marché intérieur et d'aides d'Etat.

Elle ne saurait se substituer à une analyse exhaustive et définitive des problématiques susceptibles de se poser au regard notamment de ces réglementations ou encore à un examen de la validité des documents transmis parmi lesquels le Contrat d'assurance.

L'analyse du dispositif GRL est effectuée au regard des documents qui nous ont été transmis à savoir ceux figurant en annexe à la présente note. Nos conclusions reposent également sur l'état de la législation, la réglementation et la jurisprudence françaises et communautaire telles qu'elles existent et sont en vigueur à la date des présentes.

Nous avons par ailleurs bien noté que notre intervention s'inscrivait dans une première phase de réflexion menée par un groupe de travail visant à identifier les carences du dispositif GRL. A cette première phase succédera une seconde au cours de laquelle il conviendra d'analyser la conformité juridique de solutions alternatives au système actuel.

Nous attirons enfin votre attention sur le fait que la gestion et le fonctionnement du FGURL, tels que précisés par le projet de décret fixant les règles de gestion et de fonctionnement de ce fonds, sont susceptibles de soulever un certain nombre de difficultés au regard de la réglementation bancaire et financière.

La gestion et le fonctionnement du FGURL mériteraient en particulier d'être analysés au regard de la réglementation applicable à la gestion de portefeuille pour compte de tiers, le projet de décret relatif au fonds de garantie universelle des risques locatifs précisant notamment que les actifs admis en représentation des engagements du FGURL doivent être investis dans des instruments financiers listés par le Décret<sup>20</sup>.

Conformément à nos discussions, nous n'avons cependant pas traité cette question mais restons bien entendu à votre disposition pour ce faire.

### III. plan de l'analyse

I.	RAPPEL DU CONTEXTE.....	95
III.	PLAN DE L'ANALYSE .....	97
IV.	CONCLUSIONS DE L'ANALYSE .....	99
IV.	ANALYSE .....	101
1.	ANALYSE DE LA CONFORMITE DE L'INTERVENTION DES PARTIES AU DISPOSITIF GRL AU REGARD DU DROIT DES ASSURANCES.....	101
1.1	Sur l'exercice d'une activité d'assurance par les Assureurs Adhérents.....	101
1.2	Sur l'exercice d'une activité d'assurance ou de réassurance conduite par l'UESL.....	105
1.3	Exercice de l'activité d'intermédiation par GRL Gestion et l'ANAH.....	108
2.	ANALYSE DU DISPOSITIF ACTUEL AU REGARD DES REGLES APPLICABLES AUX AIDES D'ETAT .....	115
2.1	Notion d'aide interdite.....	115

<sup>20</sup> La gestion de portefeuille pour compte de tiers constitue un service d'investissement en vertu de l'article L.321-1 4° du Code monétaire et financier soumis de ce fait au monopole des prestataires de services d'investissement prévu à l'article L. 531-10 du même code, lorsqu'elle est fournie à titre de profession habituelle. Au regard de cette définition, si il était considéré que le bénéficiaire de la gestion est le FGURL considéré comme une entité juridique indépendante de l'UESL, les activités de l'UESL, en ce qu'elles consisteraient à gérer les liquidités du FGURL, pourraient être considérées comme la fourniture du service de gestion de portefeuille au FGURL, sous réserve d'une analyse plus détaillée du schéma, en fonction d'informations complémentaires que vous seriez susceptible de nous fournir.

2.2	Risques de qualification d'aide d'Etat du dispositif GRL .....	116
2.3	Possibilité de déclarer compatibles avec le traité CE les aides éventuelles en cas de qualification .....	120
2.4	Conclusion au regard des aides d'Etat .....	121
<b>3.</b>	<b>ANALYSE DU REGIME ACTUEL AU REGARD DES REGLES RELATIVES AU MARCHE INTERIEUR .....</b>	<b>121</b>
3.1	L'interdiction des restrictions à la libre prestation de services et à la liberté d'établissement .....	121
3.2	Risques de qualification d'entrave que comporte le système actuel .....	122
<b>4.</b>	<b>ANALYSE AU REGARD DES REGLES APPLICABLES EN MATIERE DE CONCURRENCE .....</b>	<b>124</b>
4.1	Examen du régime actuel au regard du droit des ententes .....	124
4.2	Examen du régime actuel au regard d'un éventuel abus de position dominante .....	126
4.3	Risques au regard des règles françaises de concurrence déloyale .....	127

#### **IV. conclusions de l'analyse**

Ces conclusions doivent être entendues sous réserve de l'interprétation d'un tribunal et en général compte tenu des conditions de notre intervention telle que rappelées plus haut dans la définition des problématiques envisagées.

##### **I. Analyse du dispositif GRL au regard du droit des assurances**

###### **- Exercice de l'activité d'assurance par l'Assureur Adhérent**

-L'activité de l'assureur Adhérent nous semble au plan juridique assimilable à une opération d'assurance, dès lors que l'Assureur Adhérent semble juridiquement débiteur d'une obligation d'assurance envers l'assuré aux termes du Contrat d'assurance ;

-Cette analyse juridique ne paraît pas être contredite par le système de compensation ressortant du dispositif GRL dès lors que l'Assureur Adhérent conserve en partie le risque économique lié aux Contrats d'assurances.

###### **- 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.

###### **- Exercice d'une activité de réassurance par l'UESL**

-A défaut de rétrocession par les Assureurs Adhérents d'une partie de la prime à l'UESL, l'activité de ce dernier ne devrait pas être qualifiée de réassurance au sens juridique du terme, même si son intervention relève en pratique de la même logique financière ;

-Il faut toutefois réserver cette analyse au regard de la transposition de la directive européenne 2005/68 du 16 novembre 2005 relative à la réassurance.

###### **- 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.

##### **II. Analyse du dispositif GRL au regard des règles applicable aux aides d'Etat**

-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, pourvu qu'elle soit notifiée à la Commission européenne;

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

s'agissant des Assureurs Adhérents, il existe un risque de qualification d'"aide" dans la mesure où l'Etat a mis en place un dispositif 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 au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE, ces derniers pourraient être considérés comme bénéficiant d'une aide d'Etat si la rémunération perçue par les Assureurs Adhérents étaient jugée excessive ;

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 relatives au 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.

### **IV. Analyse au regard des règles applicables en matière de concurrence**

#### **(i) Hypothèse de l'entente**

-A la lumière de ces éléments, il semble difficile à ce stade de conclure sur la nature économique du rapport entre GRL Gestion et les assureurs. Cette difficulté nous conduit à ne pas exclure une qualification d'entente illicite ;

-Si une telle qualification devait intervenir, il faudrait examiner si une telle entente illicite pourrait être considérée comme étant compatible avec le traité CE dans la mesure où elle est nécessaire à l'accomplissement d'un service d'intérêt économique général au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE. Toutefois, comme cela a déjà été évoqué, il faudrait démontrer que le dispositif GRL Gestion constitue un réel service d'intérêt économique général et que les tarifs minimaux induits sont nécessaires et proportionnés par rapport aux buts sociaux poursuivis.



- Hypothèse de l'abus de position dominante

-Il nous semble très difficile de critiquer le dispositif GRL sur le terrain d'un éventuel abus de position dominante collective de la part des assureurs, et notamment parce que le dispositif permet à tout assureur qui le souhaite de distribuer le Contrat d'assurance ;

-En tout état de cause, il ne saurait être exclu que de telles pratiques puissent être justifiées sur la base de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE en raison de l'existence d'un service d'intérêt économique général sous réserve du respect des conditions mentionnées ci-dessus.

- Hypothèse de concurrence déloyale au regard des règles françaises applicables

Même s'il devait être considéré que le dispositif permettait aux Assureurs Adhérents de fournir un produit à un prix inférieur à celui qui aurait été pratiqué en l'absence d'intervention de l'Etat, le risque de voir leur responsabilité mise en cause au titre de la concurrence déloyale semble réduit. En effet, sous réserve que les Assureurs Adhérents n'utilisent pas le dispositif mis en œuvre dans l'intention de nuire, il ne saurait être exclu que la mise en œuvre du dispositif soit validée au regard des règles relatives aux aides d'Etat.

\*                      \*

\*

## V. ANALYSE

Il convient de déterminer dans quelle mesure le dispositif GRL pourrait être source d'insécurité juridique pour les différents intervenants au regard d'une part du droit des assurances (1.) et d'autre part la réglementation concernant le contrôle des aides d'Etat (2.), le marché intérieur (3.) et le concurrence (4.).

### **analyse de la conformité de l'intervention des parties au dispositif GRL au regard du droit des assurances**

Au vu des éléments exposés ci-dessus, convient à notre sens de s'interroger sur le dispositif GRL afin de déterminer dans quelle mesure l'intervention :

- des Assureurs Adhérents relève d'une activité d'assurance (1.1) ;
- de l'UESL pourrait relever d'une opération d'assurance ou de réassurance (1.2) ;
- de GRL Gestion et de l'ANAH relève d'une activité d'intermédiation en assurances (1.3).

#### *Sur l'exercice d'une activité d'assurance par les Assureurs Adhérents*

Afin de répondre à la problématique posée, il convient au préalable de rappeler les critères juridiques et économiques de l'opération d'assurance (1.1.1), ce qui permettra de nous interroger sur la poursuite d'une telle activité par les Assureurs Adhérents (1.1.2).

### **Critères de l'opération d'assurance**

#### Principaux critères

Il n'existe de définition de l'opération d'assurance ou du contrat d'assurance ni dans le Code des assurances, ni dans les directives européennes applicable à l'assurance.

Certaines décisions de jurisprudence<sup>21</sup> relèvent que le contrat d'assurance comporte trois éléments : (i) un risque, événement futur et incertain et indépendant de la volonté des parties, (ii) une prime, payée d'avance et non susceptible de restitution, et (iii) une prestation en cas de réalisation du risque. La doctrine s'accorde globalement sur ces trois éléments fondamentaux<sup>22</sup>.

La Cour de Justice des Communautés Européennes (ci-après la "**CJCE**") rappelle également ces trois critères en précisant qu'une *opération d'assurance* se caractérise par le fait que l'assureur se charge, moyennant le paiement préalable d'une prime, de procurer à l'assuré, en cas de réalisation du risque couvert, la prestation convenue lors de la conclusion du contrat<sup>23</sup>.

Elle précise, par ailleurs, qu'une telle opération suppose l'existence d'un lien contractuel entre le prestataire de service d'assurance (l'assureur) et les personnes dont les risques sont couverts (l'assuré)<sup>24</sup>.

### Autre éléments caractéristiques de l'opération d'assurance

Certains auteurs opèrent une distinction entre l'opération d'assurance et le contrat d'assurance. Pour l'un d'entre eux, l'opération d'assurance désignerait l'ensemble des procédés techniques et financiers par lesquels l'assureur est en mesure de se livrer à son activité<sup>25</sup>. La définition de l'opération d'assurance - support du contrat d'assurance - serait donc plus large que celle du contrat d'assurance en ce qu'elle comporterait également dans sa définition un critère technique, à savoir la mutualisation et la compensation des risques.

D'autres critères sont parfois également relevés pour distinguer l'opération d'assurance (ou le contrat d'assurance) d'autres opérations. On relèvera principalement (i) l'intérêt d'assurance et (ii) le principe indemnitaire.

### ***Application au cas des Assureurs Adhérents***

Il convient d'examiner dans quelle mesure l'intervention des Assureurs Adhérents satisfait aux critères juridiques de l'opération d'assurance (a). La question se pose également de déterminer si le particularisme de la relation financière entre les Assureurs Adhérents et l'UESL ne conduit pas à remettre en cause la qualification juridique de cette opération (b).

### Application des critères juridiques

Il ressort de l'étude des conditions générales du Contrat d'assurance diffusé par GRL Gestion que l'Assureur Adhérent encaisse une prime<sup>26</sup>, contre le versement d'une indemnité<sup>27</sup> en cas de réalisation du risque lié aux loyers impayés<sup>28</sup>.

---

<sup>21</sup> Cass. Civ., 31 janvier 1956, RGAT 1957, p. 81 et Cass. Civ. 1<sup>ère</sup>, 24 avril 1979, RGAT 1980, p. 50.

<sup>22</sup> Lamy Assurances 2008, n°2.

<sup>23</sup> Arrêts rendus sur des questions de fiscalité : CJCE, 6<sup>ème</sup> ch., 25 février 1999, aff. C-349/96, Card Protection Plan Ltd (CPP), point 17 ; CJCE, 1<sup>ère</sup> Ch., 8 mars 2001, aff. C-240/99, Försäkringsaktiebolaget Skandia, point 41.

<sup>24</sup> CJCE, 1<sup>ère</sup> Ch., 8 mars 2001, aff. C-240/99, Försäkringsaktiebolaget Skandia, point 41.

<sup>25</sup> J. Bigot, Traité de droit des assurances, tome 3, n° 36.

<sup>26</sup> V. article 8 B. des conditions générales du Contrat d'assurance qui stipule que "[l]es fractions de primes et les frais accessoires dont le montant est stipulé au contrat, ainsi que les impôts et taxes sur les contrats d'assurance sont payables au siège de l'Assureur". Soulignement ajouté.

<sup>27</sup> V. article 13 des conditions générales du Contrat d'assurance.

<sup>28</sup> Ainsi que certaines détériorations immobilières, V. *Idem*, article 5.

Ajoutons que dès lors que les Primes Pures, ainsi que nous l'observerons ultérieurement, sont abondées au sein du FGURL, l'Assureur Adhérent met en œuvre la mutualisation des risques.

Ces éléments, et la circonstance que l'Assureur Adhérent soit bien entendu signataire du Contrat d'assurance, le rendent juridiquement débiteur d'une obligation d'assurance envers l'assuré, ainsi que l'exprime le Contrat d'assurance qui évoque l'"engagement" de l'Assureur<sup>29</sup>.

Notons à titre surabondant que l'Assureur Adhérent conserve des prérogatives accordées par la loi aux assureurs tenant par exemple à la direction de procès<sup>30</sup> ou encore au droit de résiliation<sup>31</sup>. Le principe indemnitaire de l'assurance est par ailleurs expressément rappelé dans le Contrat d'assurance<sup>32</sup>.

La circonstance que la déclaration de sinistre soit adressée à GRL Gestion<sup>33</sup> ou encore que le paiement de l'indemnité soit parfois effectué par cette entité entre les mains de l'assuré<sup>34</sup> n'affecte pas cette qualification.

Ainsi que l'exprime clairement le Contrat d'assurance, GRL Gestion agit en qualité de gestionnaire du Contrat d'assurance et cosigne à ce titre le contrat<sup>35</sup>.

Ce rôle est à la fois conforme aux prévisions de l'article 3 de la Convention Etat-UESL<sup>36</sup> et à la convention-type de gestion entre GRL Gestion et l'entreprise d'assurance<sup>37</sup> aux termes desquels l'Assureur Adhérent au système donne mandat à GRL Gestion de "gérer pour son compte le "Contrat d'assurance GRL"".

Le rôle de mandataire assumé par GRL Gestion, au demeurant souvent confié par les assureurs à des tiers (courtiers, mandataires etc.), ne se substitue pas à l'obligation de l'Assureur Adhérent et n'en constitue qu'une modalité d'exécution pratique.

**Il résulte de ce qui précède que l'Assureur Adhérent semble juridiquement débiteur d'une obligation d'assurance envers l'assuré aux termes du Contrat d'assurance. Son activité nous semble donc bien au plan juridique assimilable à une opération d'assurance.**

Comme nous le verrons, il existe néanmoins un doute quant à la mesure de l'engagement de l'Assureur Adhérent envers l'assuré. L'UESL semble en effet, aux termes des conditions générales du Contrat d'assurance diffusé par GRL Gestion, être engagé aux côtés de l'Assureur Adhérent pour une partie de la dette d'indemnisation (cf. *infra* 1.2).

Cette circonstance induit que la dette de l'Assureur Adhérent pourrait ne pas correspondre à 100% de l'indemnisation due en application du Contrat d'assurance en cas de déclaration du sinistre. En tout état de cause, ceci n'affecte en rien l'existence d'une obligation d'assurance contractée par l'Assureur Adhérent au sens juridique.

#### Incidence du particularisme financier du dispositif GRL sur la qualification de l'opération

---

<sup>29</sup> V. *Ibid.*, article 13 A.

<sup>30</sup> V. article 11.

<sup>31</sup> V. *Ibid.*, article 2.

<sup>32</sup> V. *Ibid.*, article 13.

<sup>33</sup> V. *Ibid.*, article 10.

<sup>34</sup> L'article 13 A des conditions générales du Contrat d'assurance prévoit le paiement direct de l'indemnité par GRL Gestion à l'assuré alors que l'article 2-3 de la convention de gestion tripartite prévoit au contraire le versement de l'indemnité à l'Assureur Adhérent ou au courtier gestionnaire.

<sup>35</sup> V. les définitions des conditions générales du Contrat d'assurance.

<sup>36</sup> V. article 3 de la convention Etat-UESL.

<sup>37</sup> V. Titre I de la convention-type de gestion entre la SAS "GRL Gestion" et l'entreprise d'assurance.

Il résulte du système de compensation institué par le dispositif GRL une ventilation économique du risque entre d'une part l'Assureur Adhérent et d'autre part l'UESL<sup>38</sup>.

Au-delà d'un rapport S/P de 67%, l'UESL est économiquement redevable de l'indemnisation des sinistres.

En deçà de ce rapport S/P de 67% :

- l'Assureur Adhérent est économiquement redevable au prorata de l'indemnisation "financée" par la restitution des Primes Pures par lui *confiées*<sup>39</sup> au FGURL dont l'Assureur Adhérent demeure propriétaire.

Dès lors que l'Assureur Adhérent a vocation à payer sur ses propres deniers, il porte une partie du risque<sup>40</sup>.

Il ressort ainsi des discussions menées entre le Minefi, l'ACAM, GRL Gestion et le Ministère du Logement que les intervenants s'accordent sur la nécessité pour les assureurs de justifier à tout moment de l'évaluation de leurs provisions et de la couverture de *leurs engagements*<sup>41</sup>. Les Assureurs Adhérents demeurent en effet soumis à leurs obligations prudentielles au titre de la couverture des risques GRL<sup>42</sup>. Il semble à cet égard admis que la provision de l'Assureur Adhérent doit correspondre à sa créance envers le FGURL, précisément représentative de son engagement maximum<sup>43</sup>.

- l'UESL est économiquement redevable de l'indemnisation des sinistres au prorata de la part de l'indemnisation tirée du produit des placements des Primes Pures. L'article 5 c) de la Convention Etat-UESL précise en effet que ce produit demeure acquis au fond ce que confirme par ailleurs le projet de décret relatif au FGURL.

Cette ventilation de l'indemnisation démontre que le dispositif GRL implique pour l'Assureur Adhérent de supporter en partie le risque. Cette ventilation ressort également des conditions générales du Contrat d'assurance diffusées par GRL Gestion lorsqu'elles indiquent que :

*"[l']Assureur n'intervient qu'en première ligne; l'UESL ou l'Etat assumant la charge des sinistres au-delà de la quote-part définie dans la convention passée entre l'Assureur et la société GRL Gestion"*<sup>44</sup>.

La circonstance que l'Assureur Adhérent assume en partie le risque paraît exclure la qualification de l'opération de "*fronting*". Aux termes de la jurisprudence<sup>45</sup>, cette qualification impliquerait en effet que l'Assureur Adhérent transfère *tous* ses engagements envers l'assuré à un tiers sans être *économiquement* exposé dans l'hypothèse de la survenance d'un sinistre, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

**Il résulte de ce qui précède qu'indépendamment de la certitude pour les Assureurs Adhérents (sauf cas de défaut de l'Etat ou de l'UESL) de maintenir un Rapport S/P minimum de 67 %, l'Assureur Adhérent conserve en partie le risque économique lié aux Contrats d'assurances.**

<sup>38</sup> Il ressort de l'article 3 de la Convention Etat-UESL que l'indemnisation est assurée par l'UESL *via* le FGURL.

<sup>39</sup> V. article 5 d) de la Convention Etat-UESL et L. 313-20 du Code de la construction et de l'habitation.

<sup>40</sup> Il ressort d'ailleurs de la synthèse des discussions menées entre le Minefi, l'ACAM, GRL Gestion et le Ministère du Logement que l'Assureur Adhérent doit retenir 100% de la prime encaissée pour évaluer leur Chiffre d'affaire, V. Questions en suspens dans la mise en place du dispositif GRL, p.2.

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> Conformément à nos discussions, nous ne traiterons pas des problématiques liées aux obligations prudentielles des assureurs adhérents au dispositif GRL, ce point étant actuellement en cours de discussion avec l'ACAM.

<sup>43</sup> Ainsi qu'il ressort de l'article 7 de la Convention Etat-UESL. Notons cependant qu'une position officielle de l'ACAM et du Trésor est attendue à cet égard.

<sup>44</sup> Soulignement ajouté.

<sup>45</sup> Cass. Com. 25 janvier 2000.

**Cette circonstance paraît démontrer que la couverture des risques GRL pourrait être qualifiée d'opération d'assurance tant au plan juridique qu'économique.**

*Sur l'exercice d'une activité d'assurance ou de réassurance conduite par l'UESL*

**Sur l'existence d'un engagement d'assurance de l'UESL**

*Il convient de reprendre chacun des critères de l'activité d'assurance (cf. supra 1.1.1), pour déterminer dans quelle mesure l'UESL serait comptable de l'exercice de cette activité. Suivant les critères de la CJCE, l'exercice éventuel de l'activité d'assurance de l'UESL sera analysé au regard d'un éventuel rapport contractuel avec l'assuré<sup>46</sup>.*

Sur le paiement d'une prime par l'assuré non susceptible de restitution

Il ressort du Contrat d'assurance distribué par GRL Gestion que l'assuré (en général le bailleur) est obligé de payer la prime à l'Assureur Adhérent et non à l'UESL. Ajoutons que l'assuré ne paye par ailleurs aucune prime à l'UESL au titre de l'indemnisation du sinistre revenant à l'UESL (au-delà de la part de l'Assureur Adhérent), puisque nous comprenons que cette indemnisation est précisément financée par le 1% Logement ou par l'Etat<sup>47</sup>.

Notons enfin que l'Assureur Adhérent, si l'on devait évoquer dès à présent l'hypothèse d'une forme de réassurance (cf. *infra* 1.2.2), ne rétrocède pas davantage la prime à l'UESL en confiant la Prime Pure au FGURL dès lors que cette prime, dont il conserve la créance, demeure par définition la propriété de l'Assureur Adhérent.

Sur la couverture d'un risque

Comme nous l'avons observé, la compensation versée par l'UESL via GRL Gestion a pour objet de compenser l'Assureur Adhérent de l'indemnisation des sinistres qui devraient être à sa charge au-delà d'un Rapport S/P de 67%.

La compensation de l'Assureur Adhérent versée par l'UESL est par conséquent indirectement liée aux sinistres survenus lors d'un exercice et donc correspond à la couverture d'un risque.

Sur le paiement d'une indemnité à l'assuré

Il résulte des textes applicables que la compensation doit être versée par l'UESL via le FGURL à l'Assureur Adhérent "sous forme d'avance au début de chaque période et [sous forme] de solde à la fin de chaque période"<sup>48</sup>.

La dette de l'UESL représentative de la compensation est par conséquent souscrite à l'encontre de l'Assureur Adhérent et non de l'assuré.

Néanmoins, aux termes des modèles de convention de gestion et du Contrat d'assurance, il est prévu que GRL Gestion verse l'indemnité globale d'assurance (et donc par hypothèse la part à la charge à l'UESL) entre les mains de l'assuré<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Rappelons en effet que la CJCE retient que l'opération d'assurance suppose l'existence d'un lien contractuel entre le prestataire de service d'assurance (l'assureur) et les personnes dont les risques sont couverts (l'assuré).

<sup>47</sup> Nonobstant la part d'indemnisation tirée des rendements du placement de la Prime Pure.

<sup>48</sup> *Idem.*

<sup>49</sup> V. l'article 4 des conditions générales du Contrat d'assurance, l'article 2.3 de la convention de gestion tripartite ou de la convention type de gestion.

En outre, comme nous l'avons noté plus haut, le préambule des conditions générales du modèle de Contrat d'assurance communiqué stipule que :

*"l'UESL ou l'Etat assum[er] la charge des sinistres au-delà de la quote-part définie dans la convention passée entre l'Assureur et la société GRL Gestion"<sup>50</sup>.*

En application des stipulations contractuelles, l'UESL paraît donc juridiquement engagé envers l'assuré aux côtés de l'Assureur Adhérent au paiement d'une partie de l'indemnisation. Or, une telle situation semble permettre de considérer l'UESL comme un coassureur<sup>51</sup>, alors même que cette entité ne satisfait pas aux exigences d'agrément pour exercer cette activité

**Il résulte de ce qui précède que l'on ne peut écarter la possibilité pour un assuré de faire valoir qu'il est créancier d'une dette d'assurance à l'encontre de l'UESL dès lors que cette dernière couvre indirectement un risque et est susceptible, via GRL Gestion, de lui verser une partie de l'indemnité, nonobstant le fait que cet engagement marginal de l'UESL n'a pas pour cause le paiement d'une prime par l'assuré mais l'intervention du 1% Logement ou de l'Etat<sup>52</sup>.**

**Sous réserve de l'interprétation souveraine des tribunaux, une telle interprétation qui nous paraît néanmoins audacieuse, aboutirait à faire de l'UESL un véritable coassureur de deuxième ligne. Si cette interprétation était retenue, l'UESL se livrerait à une activité d'assurance en contradiction avec la réglementation applicable qui soumet sa pratique à l'obtention d'un agrément.**

### ***Sur l'existence d'un engagement de réassurance***

Après un rappel synthétique des critères permettant de qualifier l'opération de réassurance (a), nous nous interrogerons sur la poursuite d'une telle activité par l'UESL au regard de son rapport avec l'Assureur Adhérent (b).

### **Définition d'une opération de réassurance**

L'opération de réassurance n'est pas définie par le Code des assurances.

La directive européenne 2005/68/CE du 16 novembre 2005<sup>53</sup> en retient une définition très large en considérant que la réassurance correspond à *"l'activité qui consiste à accepter des risques cédés par une entreprise d'assurance ou une autre entreprise de réassurance"*.

En droit interne, à défaut de définition légale, la doctrine s'est attachée à délimiter la notion.

Picard et Besson ont ainsi considéré que la réassurance consiste en *"un contrat par lequel un réassureur, vis-à-vis d'un assureur professionnel qui répond seul et intégralement vis-à-vis des assurés des risques par lui assumés, prend en charge, moyennant rémunération, tout ou partie de ces risques, s'engageant à lui rembourser, dans des conditions déterminées, tout ou partie des sommes dues ou versées aux assurés à titre de sinistre"*<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> Soulignement ajouté.

<sup>51</sup> Notons que le Contrat d'assurance communiqué ne règle pas clairement la question de l'étendue de la dette de l'Assureur Adhérent. On ne peut dès lors exclure la possibilité dont pourrait se prévaloir l'assuré de réclamer directement le paiement de 100% de l'indemnité à l'Assureur Adhérent en sa qualité alléguée d'«apériteur». Dès lors en effet que la seule créance certaine dont dispose l'assuré est à l'égard de l'Assureur Adhérent signataire du contrat d'assurance, on pourrait considérer que l'assuré serait en droit de réclamer l'entière indemnisation du sinistre à celui-ci.

<sup>52</sup> Nonobstant la part d'indemnisation tirée des rendements du placement de la Prime Pure.

<sup>53</sup> Directive 2005/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2005 relative à la réassurance, JO n° 323 du 9.12.2005, p. 1-50.

<sup>54</sup> Picard et Besson, *Les assurances terrestres*, 1982, p. 26.

D'une manière générale, la majorité de la doctrine considère, à l'instar de Picard et Besson, que la réassurance consiste en l'"assurance de l'assurance".

Il en résulte que la relation entre l'assureur et le réassureur suppose, comme celle qui existe entre assuré et assureur (cf. *supra* 1.1.1.), l'existence d'un risque, d'une prime et d'une prestation pécuniaire qui est fonction d'un aléa.

### **Application à l'UESL**

Comme nous l'avons précédemment observé en matière d'assurance, la dette représentative de l'indemnisation qui serait assumée par l'UESL au titre d'une réassurance ne peut consister que dans la compensation accordée à l'Assureur Adhérent dans l'hypothèse où son Rapport S/P dépasse 67%<sup>55</sup>.

Lorsqu'on observe la relation entre l'Assureur Adhérent et l'UESL et que l'on tente de caractériser la prime (ou la partie de prime) qui devrait être rétrocédée à l'UESL en rémunération d'une réassurance du risque, on se heurte fondamentalement à l'absence d'une telle rétrocession. Pour mémoire en effet, l'Assureur Adhérent ne cède pas la Prime Brute à l'UESL mais se contente de la *confier* au FGURL, ainsi que le rappelle notamment la note de la Direction Générale du Trésor du 19 février 2008<sup>56</sup>.

Rappelons en tout état de cause que l'engagement de l'UESL au titre de la compensation des Assureurs Adhérents n'est pas financé par une prime de l'assuré mais par le 1% Logement ou l'Etat<sup>57</sup>.

La dette de l'UESL, en ce qu'elle dépend de la survenance du risque et implique le paiement à l'Assureur Adhérent d'une partie de l'indemnisation<sup>58</sup>, pourrait néanmoins être assimilée économiquement à une forme de réassurance dès lors qu'elle implique un partage de sort avec l'Assureur Adhérent. Nous rejoignons à ce titre l'opinion de l'ACAM<sup>59</sup> aux termes de laquelle l'intervention de l'UESL, correspond en pratique à de la réassurance, bien qu'elle ne satisfasse pas à cette qualification sur le plan juridique en l'absence de rétrocession de prime.

Reste que la définition de la réassurance adoptée par la Commission européenne (ci-après, "**la Commission**") est très large et ne qualifie pas véritablement les modalités de la cession du risque. Dans l'attente de la transposition de la directive en droit français, on ne peut tout à fait exclure que l'activité de l'UESL relève au sens large d'une activité de réassurance réglementée.

Ajoutons enfin qu'aux termes de l'article premier, 1, d) de la directive de la Commission Européenne que la réglementation ne s'applique pas "*à l'activité de réassurance exercée ou totalement garantie par le gouvernement d'un État membre agissant, pour des raisons relevant d'un intérêt public important, en qualité de réassureur en dernier ressort, y compris lorsque ce rôle est rendu nécessaire par une situation où il est impossible d'obtenir une couverture de réassurance adéquate par le marché*".

Compte tenu des contours assez flous notamment de la notion de garantie par le gouvernement, il existe à cet égard un doute sur l'application de la dérogation dont pourrait se prévaloir l'Etat au titre de la couverture des risques GRL.

---

<sup>55</sup> Nonobstant la part d'indemnisation tirée des rendements du placement de la Prime Pure.

<sup>56</sup> V. Consultation de la Direction des affaires juridiques sur la compatibilité avec le droit européen et le droit interne d'une généralisation du dispositif de garantie des risques locatifs (GRL) du 19 février 2008, p.4.

<sup>57</sup> Ainsi qu'il ressort également de l'analyse contenue dans la saisine de la Direction des affaires juridiques par le Trésor de janvier 2006, p. 2.

<sup>58</sup> "*sous forme d'avance au début de chaque période et [sous forme] de solde à la fin de chaque période*", V. article 5 d) de la Convention Etat-UESL.

<sup>59</sup> Telle que rapportée dans la synthèse des discussions menées entre le Minefi, l'ACAM, GRL Gestion et le Ministère du Logement.

**Il résulte de ce qui précède que la dette de l'UESL envers les Assureurs Adhérents, à défaut de rétrocession de la part de ces derniers à son profit, ne semble pas juridiquement relever d'une forme de réassurance.**

**Un doute existe néanmoins quant à la qualification de cette dette dans l'attente de la transposition de la directive 2005/68/CE du 16 novembre 2005, tant pour la qualification de l'opération qui sera le cas échéant retenue que pour la mise en œuvre de la dérogation accordée à la "réassurance gouvernementale".**

#### *Exercice de l'activité d'intermédiation par GRL Gestion et l'ANAH*

Nous nous limiterons au cas d'espèce à examiner le rôle des intervenants au dispositif GRL, qui ne sont pas habilités à pratiquer l'intermédiation d'assurance, ce qui exclu les Assureurs Adhérents<sup>60</sup>, les courtiers, agents et autres mandataires dûment habilités.

Cette analyse concernera en conséquence GRL Gestion, l'ANAH et d'autres intervenants éventuels, entités pour lesquelles il convient de déterminer si leur activité respective relève de l'intermédiation d'assurance (1.3.2) au regard des critères légaux et réglementaires (1.3.1).

#### ***Modalités de l'exercice de l'intermédiation en assurance***

Il convient de distinguer les activités d'intermédiation en assurances (a) qui ne peuvent être exercées, contre rémunération, que par des catégories d'intermédiaires limitativement énumérées par le Code des assurances, des activités de gestion (b) ou d'indication d'assurance (c). A défaut de faire partie des catégories de personnes habilitées, les personnes exerçant des activités d'intermédiation en assurances s'exposent à des sanctions (d).

#### Définition de l'intermédiation en assurance

---

<sup>60</sup> A toutes fins utiles, notons que l'article 5 de la Convention Etat-UESL stipule que "les entreprises d'assurances peuvent promouvoir et distribuer librement ces contrats".



La loi n° 2005-1564 du 15 décembre 2005 donne une définition de "l'intermédiation en assurance ou en réassurance" qu'est venu compléter et préciser le décret n° 2006-1091 du 30 août 2006. Cette activité, est aux termes de la loi, réservée à certaines catégories de personnes limitativement énumérées lorsqu'elle est exercée contre rémunération.

L'article L. 511-1 du Code des assurances prévoit que :

"I. - L'intermédiation en assurance ou en réassurance est l'activité qui consiste à présenter, proposer ou aider à conclure des contrats d'assurance ou de réassurance ou à réaliser d'autres travaux préparatoires à leur conclusion. N'est pas considérée comme de l'intermédiation en assurance ou en réassurance l'activité consistant exclusivement en la gestion, l'estimation et la liquidation des sinistres".

Ainsi, le fait de présenter, proposer ou aider à conclure un contrat d'assurance peut être qualifié d'intermédiation en assurance.

L'article R. 511-1 du Code des assurances est venu préciser la notion d'intermédiation en assurance en précisant ce qu'il faut entendre par la présentation, la proposition, l'aide et les travaux préparatoires à la conclusion d'une opération d'assurance ou de réassurance :

"Pour l'application de l'article L. 511-1, est considérée comme *présentation, proposition ou l'aide à la conclusion d'une opération d'assurance* [i.e. l'intermédiation en assurance] le fait, pour toute personne physique ou personne morale, *de solliciter ou de recueillir la souscription d'un contrat ou l'adhésion à un tel contrat, ou d'exposer oralement ou par écrit à un souscripteur ou un adhérent éventuel, en vue de cette souscription ou adhésion, les conditions de garantie d'un contrat* .

Les *travaux préparatoires à la conclusion d'un contrat* mentionnés à l'article L. 511-1 s'entendent comme *tous travaux d'analyse et de conseil réalisés par toute personne physique ou personne morale qui présente, propose ou aide à conclure une opération d'assurance*. Ils ne comprennent pas les activités consistant à fournir des informations ou des conseils à titre occasionnel dans le cadre d'une activité professionnelle autre que celle mentionnée à l'alinéa premier. <sup>61</sup>

Au vu du premier alinéa de cette disposition, trois sortes d'actes seraient, par analogie avec la réglementation précédente<sup>62</sup>, susceptibles de constituer une opération d'intermédiation en assurance :

- (i) *La sollicitation* : Solliciter la souscription d'un contrat consiste à user de moyens pour amener une personne à conclure un contrat déterminé avec une compagnie d'assurance elle-même déterminée. La sollicitation englobe par conséquent la publicité promotionnelle. Il a par exemple été jugé, sous l'empire de la réglementation antérieure, que "toute prospection en vue de faire souscrire des contrats d'assurance à des personnes indéterminées ou de faire modifier les contrats passés par elles" constituait un acte de présentation<sup>63</sup>.
- (ii) *Le recueil de la souscription d'un contrat ou de l'adhésion à un tel contrat*. Peu importe dans ce cas que la démarche commerciale soit active ou passive, le simple recueil de la demande spontanée du preneur d'assurance étant assimilable à une opération de présentation d'assurances<sup>64</sup>.
- (iii) *L'exposé des conditions de la garantie*. L'exposé des conditions de la garantie doit s'entendre de la présentation de tous les éléments du contrat susceptibles d'influer sur l'intervention de l'assureur à l'occasion d'un événement, en ce compris le montant de la

---

<sup>61</sup> Soulignement ajouté.

<sup>62</sup> Laquelle réglementait et visait "la présentation d'opérations d'assurance".

<sup>63</sup> CA Nancy, 20 novembre 1946, RGAT 1946 p. 59.

<sup>64</sup> En ce sens : J. Bigot, in "La distribution de l'assurance et le droit à l'horizon 1992", Colloque AIDA.

prime<sup>65</sup>.

Le fait de se livrer à l'une seulement des opérations décrites ci-dessus est suffisant pour encourir la qualification d'opération d'intermédiation en assurance.

Ainsi, la personne qui :

sur la base de documents commerciaux, exposerait les garanties du contrat ou,

interviendrait dans la réalisation de l'adhésion au contrat et qui collecterait, en présence de la personne qui cherche à s'assurer, tous les renseignements qui permettront d'établir le texte définitif de son adhésion ou,

exposerait les conditions de la garantie et notamment le montant de la prime,

pourrait être considérée comme réalisant un acte d'intermédiation en assurance au sens des dispositions du Code des assurances.

On notera également que l'article R. 511-2 du Code des assurances détermine de façon limitative les intermédiaires d'assurance tandis que l'article L. 511-1-I, alinéa 2 du Code des assurances dispose que : "[e]st un intermédiaire d'assurance ou de réassurance toute personne qui, contre rémunération<sup>66</sup>, exerce une activité d'intermédiation en assurance ou en réassurance [...]".

A ce titre, on précisera que la notion de rémunération est entendue très largement par le Code des assurances. L'article R. 511-3-I précise à cet égard que par rémunération, il faut entendre "*tout versement pécuniaire ou toute autre forme d'avantage économique convenu et lié à la prestation d'intermédiation*".

Cette définition large ne se contente donc pas de viser uniquement les rémunérations directes, mais évoque également "*toute forme d'avantage économique convenu et lié à la prestation d'intermédiation*". Ainsi, et comme le relève un auteur, "*la notion d'avantage économique étant définie largement, il faut considérer que la mise à disposition de personnel, de bureaux, de voitures... peuvent constituer des avantages économiques*"<sup>67</sup>.

### Activités de gestion

Selon l'article L. 511-1 du Code des assurances "*n'est pas considérée comme de l'intermédiation en assurance ou en réassurance l'activité consistant exclusivement en la gestion, l'estimation et la liquidation des sinistres*".

Cette disposition ne vise cependant que les activités consistant exclusivement en la gestion, l'estimation et la liquidation des sinistres et ne saurait avoir vocation à s'appliquer que dès lors que la personne réalisant des activités de gestion n'exercerait pas, par ailleurs, d'activités pouvant relever de l'activité d'intermédiation en assurance.

On relèvera par ailleurs que certains actes de gestion intervenant après l'adhésion aux Contrats d'assurance pourraient, en tant que tels, être susceptibles d'être requalifiés en opérations de présentation d'opérations d'assurance. La jurisprudence a en effet pu estimer que "*toute prospection en vue de faire souscrire des contrats d'assurance à des particuliers indéterminés ou de faire modifier les contrats passés par eux*"<sup>68</sup> entrait dans le champ de la présentation d'opérations d'assurance.

---

<sup>65</sup> En ce sens : H. Groutel, *Mode de distribution de l'assurance en l'an 2000 : existence et diversité*, Gaz. Pal. 1997, doct. 452.

<sup>66</sup> Soulignement ajouté.

<sup>67</sup> Ch. Pardessus, *L'intermédiation en assurance*, éditions L'argus, 2007, p. 24.

<sup>68</sup> CA Nancy, 20 novembre 1946, précité

## Indication en assurance

L'activité d'intermédiation se distingue de l'activité d'indication d'assurance qui peut s'exercer sans habilitation particulière.

L'article R. 511-3 III du Code des assurances reconnaît l'existence des "indicateurs d'assurance" en prévoyant que :

*"La disposition ci-dessus [i.e. disposition prévoyant que la rémunération allouée au titre de l'activité d'intermédiation ne peut être rétrocédée en totalité ou en partie qu'à l'un des intermédiaires habilités] ne fait pas obstacle à la rétrocession d'une commission d'apport aux indicateurs dont le rôle se borne à mettre en relation l'assuré et l'assureur, ou l'assuré et l'un des intermédiaires mentionnés à l'article R. 511-2, ou à signaler l'un à l'autre".*

Toutefois, cette disposition ne permet pas pour autant aux indicateurs d'exercer une activité d'intermédiation en assurance. Elle définit simplement leur rôle comme devant se borner à mettre en relation l'assuré et l'assureur, ou l'assuré et un intermédiaire d'assurance habilité, ou à signaler l'un à l'autre. Comme le relève un auteur, *"l'indicateur ne présente pas le contrat d'assurance ni ne le propose"*<sup>69</sup>.

Dès lors, si un indicateur outrepassait son rôle et exerçait en réalité une activité d'intermédiation telle que définie ci-dessus, c'est-à-dire notamment s'il présentait le contrat d'assurance ou le proposait, il devrait satisfaire aux conditions d'habilitation applicables aux intermédiaires d'assurance.

## Sanctions

Le Code des assurances prévoit plusieurs catégories de sanctions applicables à la personne exerçant des activités d'intermédiation sans y être habilitée :

### *Sanctions administratives*

L'article L. 310-18-1 du Code des assurances prévoit que :

*"Si une personne physique ou morale mentionnée au quatrième alinéa de l'article L. 310-12 [i.e. notamment les personnes exerçant des activités d'intermédiation en assurance] a enfreint une disposition du présent code [i.e. le Code des assurances] ou du titre VI du livre V du code monétaire et financier, l'autorité peut prononcer à son encontre ou, le cas échéant, à l'encontre de ses dirigeants, associés ou tiers ayant le pouvoir de gérer ou d'administrer, l'une ou plusieurs des sanctions disciplinaires suivantes, en fonction de la gravité du manquement :*

- 1. Le blâme ;*
- 2. L'avertissement.*
- 3. L'interdiction d'effectuer certaines opérations d'intermédiation et toutes autres limitations dans l'exercice de cette activité ;*
- 4. La suspension temporaire d'un ou plusieurs dirigeants de l'organisme qui exerce une activité d'intermédiation ;*
- 5. La démission d'office d'un ou plusieurs dirigeants de l'organisme qui exerce une activité d'intermédiation ;*

---

<sup>69</sup> J. Bigot, *L'intermédiation en assurance : les nouvelles règles du jeu*, JCP G 2006 I 189.

6. La radiation du registre mentionné à l'article L. 512-1 ;

7. L'interdiction de pratiquer l'activité d'intermédiation.

*Les sanctions mentionnées aux 3, 4, 6 et 7 ne peuvent, dans leur durée, excéder dix ans.*

*En outre, l'autorité peut prononcer soit à la place, soit en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire au plus égale soit à 3 % du chiffre d'affaires hors taxes réalisé au cours du dernier exercice clos, soit à 37 500 euros si cette dernière somme est plus élevée. [...]*

*L'autorité de contrôle peut rendre publique sa décision dans les journaux, publications ou supports qu'elle désigne. Les frais sont supportés par la personne sanctionnée".*

### *Sanctions pénales*

Le fait d'exercer sans être habilité des activités d'intermédiation en assurance serait susceptible d'entraîner l'application des sanctions pénales fixées à l'article L. 514-1 du Code des assurances qui prévoit que :

"Les infractions aux dispositions du chapitre II du titre 1er du livre V sont punies d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 6 000 euros, ou de l'une de ces deux peines seulement".

A titre informatif, on relèvera que le chapitre II du titre 1er du livre V du Code des assurances comporte notamment l'obligation d'immatriculation des intermédiaires sur le registre de l'ORIAS, l'obligation de respecter des conditions d'honorabilité et de capacité professionnelle et l'obligation de disposer d'une assurance de responsabilité civile et d'une garantie financière.

### *Sanctions civiles*

L'article R. 511-3 du Code des assurances précité prévoit que :

"[...] II. - La rémunération allouée au titre de l'activité d'intermédiation ne peut être rétrocédée en totalité ou en partie qu'à l'un des intermédiaires mentionnés au I de l'article R. 511-2.

[...]

III. - La disposition ci-dessus ne fait pas obstacle à la rétrocession d'une commission d'apport aux indicateurs dont le rôle se borne à mettre en relation l'assuré et l'assureur, ou l'assuré et l'un des intermédiaires mentionnés à l'article R. 511-2, ou à signaler l'un à l'autre".

A ce titre, il pourrait être considéré sur le plan civil que, dans la mesure où l'apporteur ne serait pas habilité, la première disposition de l'article susvisé trouverait application de sorte que l'intermédiaire fautif, qui a dépassé ses fonctions de simple indicateur, ne pourrait percevoir sa rétribution.

### ***Sur l'exercice d'une activité d'intermédiation par GRL Gestion, l'ANAH ou encore d'autres intervenants***

En préalable à l'examen des activités respectives de GRL Gestion (b) et de l'ANAH (c) ou d'autres intervenants (d) et de leur assimilation à des activités d'intermédiation, il convient de s'interroger sur l'existence d'une rémunération (a) qui leur serait accordée à cet égard.

#### Sur l'existence d'une rémunération

On relèvera que les activités d'intermédiation en assurance exercées contre rémunération sont réservées par la

réglementation aux intermédiaires limitativement énumérés par l'article R. 511-2 du Code des assurances.

Il en résulte que le défaut de rémunération des intervenants au titre du dispositif GRL permettrait de soutenir qu'ils ne seraient pas soumis au statut d'intermédiaire habilité.

La Convention entre l'Etat, l'ANAH et l'UESL n'évoque pas de rétribution spécifique de l'ANAH au titre de son activité<sup>70</sup> liée à la "diffusion" du Contrat d'assurance.

Nous n'avons pas davantage d'informations sur une éventuelle rémunération de GRL Gestion, dès lors qu'il uniquement précisé que le coût de fonctionnement de GRL Gestion est "assuré au sein d'une section spécifique [...] du fonds d'intervention de l'UESL"<sup>71</sup>.

En dépit des activités d'intermédiation éventuellement réalisées par GRL Gestion ou de l'ANAH, ces dernières ne seraient pas dans l'obligation de disposer du statut d'intermédiaire habilité dès lors qu'elles ne percevraient ni rémunération, ni autre forme d'avantage économique convenu et lié à la prestation d'intermédiation (cf. article R. 511-3 du Code des assurances).

**Compte tenu néanmoins de la définition très extensive de la rémunération, il pourrait être soutenu que les activités d'intermédiation de GRL Gestion ou de l'ANAH ne sont pas réalisées à titre gratuit, ce qui impliquerait qu'elle dispose du statut d'intermédiaire ou, à défaut, qu'elles se contentent d'un rôle d'indicateur ou de gestionnaire.**

#### Sur l'exercice par GRL Gestion d'activités d'intermédiation en assurance

Au regard des informations et documents communiqués, il apparaît que :

- GRL Gestion a été créé par l'UESL afin d'assurer "*la mise en œuvre et le suivi technique du dispositif*"<sup>72</sup>. A ce titre, GRL Gestion a notamment pour mission de "*favoriser la diffusion du contrat d'assurance contre les risques impayés auprès des propriétaires, courtiers, apporteurs d'affaires et professionnels de la gestion répondant aux dispositions légales en vigueur*"<sup>73</sup> ;
- Le modèle de convention de gestion tripartite type communiqué stipule d'ailleurs que GRL Gestion est délégataire d'UESL afin d'assurer "*la promotion, le développement, la mise en œuvre, le suivi technique, l'exploitation et la gestion du "Contrat d'assurance PASS-GRL®"*"<sup>74</sup>. A ce titre GRL Gestion "*promeut, développe et fait connaître le "contrat d'assurance PASS-GRL®" auprès des entreprises d'assurance, intermédiaires d'assurance, propriétaires, milieux associatifs et tous professionnels liés au logement et à l'immobilier*"<sup>75</sup> ;
- La présentation du système PASS-GRL® sur Internet permet de constater que le contrat d'assurance est présenté bien que succinctement par GRL Gestion ;
- GRL Gestion assume en général la gestion des sinistres pour le compte de l'assureur signataire de la convention de gestion au titre de laquelle il "*reçoit les dossiers de sinistres, les apprécie, verse les indemnités, [et] effectu[e] directement ou indirectement le*

<sup>70</sup> Celle-ci peut être toutefois prévue par l'instruction et la recommandation adoptées entre l'ANAH et l'UESL pour fixer les modalités pratiques d'application de la convention.

<sup>71</sup> Article 7.2 de la convention de gestion tripartite.

<sup>72</sup> Ainsi qu'il résulte de l'article 1 de la Convention Etat-UESL.

<sup>73</sup> *Idem*, article 3.

<sup>74</sup> V. Préambule de la convention de gestion tripartite et article 2.1.

<sup>75</sup> V. *Idem*, article 2.1.

*recouvrement*<sup>76</sup>.

L'article L. 511-1 du Code des assurances dispose que *"n'est pas considérée comme de l'intermédiation en assurance ou en réassurance l'activité consistant exclusivement en la gestion, l'estimation et la liquidation des sinistres"*, néanmoins, au cas d'espèce, l'activité de GRL Gestion ne se borne cependant pas exclusivement à des activités de gestion, dès lors que GRL assume notamment la publicité promotionnelle du Contrat d'assurance.

Nous comprenons par ailleurs que GRL Gestion pourrait ne pas avoir de contact direct avec les assurés au moment de la commercialisation du Contrat d'assurance. Pour autant, ce défaut de contact direct ne semble pas en soi suffisant pour que l'on puisse considérer que GRL Gestion ne réaliserait pas d'activités d'intermédiation en assurance.

En effet, la publicité promotionnelle, qui peut être considérée comme de l'intermédiation en assurance, ne semble pas nécessiter de relation directe avec les clients.

En outre, l'article L. 511-1 du Code des assurances, pour définir les activités d'intermédiation en assurance, vise *"l'activité qui consiste à présenter, proposer ou aider à conclure des contrats d'assurance"* et ne fait pas référence au fait que l'intermédiaire ait un contact direct avec les clients.

Ainsi, il ne semble pas que le défaut de contact direct avec les clients puisse être en lui-même un élément permettant de considérer que l'on ne serait pas en présence d'une activité d'intermédiation en assurance.

**Au regard de ces éléments, il semble possible de considérer que GRL Gestion se livrerait à des activités d'intermédiation en assurance. En effet, son rôle comporte notamment la promotion du produit. Or, aux termes de la réglementation, la sollicitation (à laquelle on pourrait assimiler la publicité promotionnelle) est constitutive d'une activité d'intermédiation en assurance.**

#### Sur l'exercice par l'ANAH d'activités d'intermédiation en assurance

Au regard des informations et documents communiqués, il apparaît que :

- Aux termes de la Convention entre l'Etat, l'ANAH et l'UESL, l'ANAH est associée à la "diffusion" du Contrat d'assurance ;
- Aux termes de l'article 2 de cette convention, l'ANAH s'engage en particulier à *"à informer de l'existence du PASS-GRL® tous les bailleurs mettant un logement sur le marché locatif et faisant appel à l'Agence, et à les orienter vers l'organisme le plus proche apte à leur proposer la signature d'une couverture PASS-GRL®"*.
- dans le cadre de la mise en œuvre de la convention, l'ANAH envisage de diffuser un prospectus dont elle est cosignataire qui comporte une présentation succincte des garanties du contrat d'assurance GRL (plafond et franchise).

Dans la mesure où l'ANAH se bornerait à mettre en relation l'assureur et le souscripteur potentiel, à l'exclusion de toute activité d'intermédiation, il pourrait être soutenu que le rôle décrit ci-avant se bornerait à celui d'un indicateur d'assurance.

Néanmoins, l'exposé même succinct des garanties peut être assimilé à des activités d'intermédiation en assurance. Au cas d'espèce, et dans la mesure où l'ANAH serait signataire des prospectus, il pourrait être soutenu qu'elle réalise un exposé écrit des garanties.

---

<sup>76</sup> V. *Idem*, Titre I et suivants.

**Au regard de ces éléments, certaines des activités de GRL Gestion et de l'ANAH semblent assimilables à des activités d'intermédiation en assurance qui, dès lors qu'elles seraient exercées contre rémunération, nécessiteraient d'adopter le statut d'intermédiaire d'assurance, ce qui impliquerait notamment de les soumettre aux obligations de conseil et d'information propres aux intermédiaires.**

#### Sur l'exercice par d'autres intervenants d'activités d'intermédiation en assurance

*Il résulte de la Convention Etat-UESL qu'une "[u]ne campagne d'information, ciblée à la fois envers les propriétaires et vers les candidats locataires impliquant à la fois l'UESL, l'APAGL et GRL Gestion et fera apparaître notamment tous les documents contractuels ou communiqués au public".*

Or, comme nous l'avons relevé ci-avant, la publicité promotionnelle ainsi que l'exposé écrit ou oral des garanties peut être qualifiée d'activité d'intermédiation en assurance. Dans la mesure où l'UESL ou l'APAGL se livrait à ces activités d'intermédiation, elles s'exposeraient à un risque pour qu'il soit considéré qu'une habilitation en qualité d'intermédiaire d'assurance est nécessaire.

#### **Analyse du dispositif actuel au regard des règles APPLICABLES AUX AIDES d'Etat**

##### *Notion d'aide interdite*

Conformément à l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, les aides d'Etat sont, en principe, interdites.

Une mesure est qualifiée d'"aide d'Etat" si elle remplit les quatre conditions cumulatives suivantes :

- la mesure doit procurer un avantage économique à son bénéficiaire. Il faut que cet avantage soit sélectif, en ce sens qu'il favorise certaines entreprises ou certaines productions ;
- l'avantage sélectif doit être d'origine étatique, ce qui implique qu'il soit (i) imputable à l'Etat et (ii) issu de ressources d'Etat<sup>77</sup>;
- l'aide doit affecter ou risquer d'affecter la concurrence<sup>78</sup>;
- il faut enfin que l'aide en cause affecte les échanges entre Etats membres<sup>79</sup>.

L'interdiction des aides d'Etat n'est toutefois pas absolue. En effet, l'article 87, paragraphes 2 et 3, et l'article 86, paragraphe 2, du traité CE prévoient la possibilité de déclarer compatibles avec le traité CE, entre autres, certaines aides qui répondent à des objectifs spécifiques, comme les aides à caractère social octroyées aux consommateurs<sup>80</sup>, les aides au développement de certaines activités économiques<sup>81</sup> ou les aides destinées à faciliter l'accomplissement d'un service d'intérêt économique général<sup>82</sup> (ci-après "**SIEG**").

Les mesures qui sont qualifiées d'"aides d'Etat" doivent être notifiées à la Commission. Les aides qui n'ont pas été notifiées sont illégales. Cette illégalité peut être constatée à tout moment par un juge national, même si la Commission déclare par la suite les aides en cause compatibles avec le traité CE.

<sup>77</sup> CJCE, 16 mai 2002, aff. C-482/99 France/Commission (Stardust), Rec. 2002, p. I-439.

<sup>78</sup> Selon la jurisprudence communautaire, la concurrence est faussée dès que l'intervention de l'Etat provoque un changement artificiel de certains éléments du coût de production de l'entreprise bénéficiaire et renforce sa position par rapport à d'autres entreprises concurrentes (voir, notamment, CJCE, 17 septembre 1980, aff. 730/79, Philip Morris, Rec. p. 2671, point 11 ; CJCE, 11 novembre 1987, aff. 259/85, France/Commission, Rec. p. 4393, point 24.

<sup>79</sup> Il existe une telle affectation des échanges lorsqu'une aide financière accordée par l'Etat renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires (voir, notamment, TPICE, 30 avril 1998, aff. T-214/95, Vlaams Gewest/Commission, Rec. p. II- 717, point 50).

<sup>80</sup> Article 87, paragraphe 2, sous a) du traité CE.

<sup>81</sup> Article 87, paragraphe 3, sous c) du traité CE.

<sup>82</sup> Article 86, paragraphe 2, du traité CE.

## Risques de qualification d'aide d'Etat du dispositif GRL

L'implication de l'Etat français dans le cadre du dispositif actuel est très forte. Nous comprenons, en effet, que l'Etat a non seulement conçu le dispositif GRL actuel, mais qu'il le finance par ailleurs :

- (ii) l'Etat a prévu l'intervention du FGURL au-delà d'un certain seuil de risque. Comme mentionné auparavant (cf. *supra* I.), ce fonds est alimenté (i) par le pourcentage des primes payées par les bailleurs, (ii) les fonds du 1% logement qui sont obligatoirement affectés au dispositif de garantie sur la base de l'article L.313-1 sous g) du Code de la construction et de l'habitation, ci-après, "CCH") et (iii) des versements étatiques (article L. 313-20 CCH);
- (iii) l'Etat a signé la Convention Etat-UESL qui définit les conditions dans lesquelles l'UESL apporte les compensations prévues par l'article L. 313-1 sous g) et les rôles de chacun des intervenants dans le dispositif ;
- (iv) l'Etat a validé par décret le cahier de charges social qui définit les conditions du Contrat d'assurance ;
- (v) l'Etat doit fixer les règles de gestion et de fonctionnement du FGURL ;
- (vi) l'Etat est par ailleurs présent au sein du Conseil d'administration de l'UESL (via deux commissaires du gouvernement).

Toutefois, pour qu'une qualification d'"aide d'Etat" soit retenue, il faut (i) identifier l'existence d'un ou plusieurs "*avantages*" au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE au bénéfice d'un ou plusieurs opérateurs ; (ii) vérifier si ces avantages sont financés "*au moyen de ressources d'Etat*" et sont "*imputables à l'Etat*" et (iii) prouver que ces avantages entraînent un risque de distorsion de la concurrence et (iv) une entrave du commerce intracommunautaire.

Nous comprenons que le dispositif actuel est susceptible de bénéficier à plusieurs acteurs, en particulier aux locataires et aux bailleurs (2.2.1), aux Assureurs Adhérents (2.2.2) et à GRL Gestion (2.2.3).

### Locataires et bailleurs

Le dispositif GRL bénéficie *in fine* aux locataires et aux bailleurs dans la mesure où "*l'ouverture du droit aux compensations permet d'abaisser de manière significative, au regard des pratiques habituelles, le seuil d'accessibilité financière des candidats locataires*"<sup>83</sup>.

Nous comprenons que le dispositif GRL actuel n'est pas applicable aux bailleurs personnes morales. Le contrôle des aides d'Etat concernant principalement les entreprises et non les personnes physiques, il ne semble pas que l'avantage conféré aux locataires et aux bailleurs personnes physiques puisse être considéré comme un avantage au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE<sup>84</sup>.

En toute hypothèse, l'article 87, paragraphe 2, sous a) du traité CE prévoit, pour la Commission, la possibilité de déclarer compatibles "*les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits*". La Commission exige toutefois que l'aide soit totalement répercutée aux consommateurs. En effet, si une

---

<sup>83</sup> Article 1 de la Convention Etat-UESL.

<sup>84</sup> Par ailleurs, les bailleurs ne bénéficieraient pas gratuitement de l'assurance PASS-GRL®, ils paieront une prime.



partie de l'aide avantage les entreprises servant d'intermédiaires, cette aide ne pourra pas être déclarée compatible sur la base de cette disposition du traité CE<sup>85</sup>.

Il ne saurait par ailleurs être exclu que l'aide puisse également être déclarée compatible par la Commission sur la base de l'article 87, paragraphe 3 sous c) du traité CE qui concerne "*les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques*".

### **Les Assureurs Adhérents**

En première analyse, il nous semble que le dispositif GRL actuel risque d'entraîner l'octroi d'un avantage au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE aux Assureurs Adhérents qui proposent à leurs assurés le Contrat d'assurance.

Comme cela a déjà été indiqué (cf. *supra* 1.1.2), nous partons du principe que les Assureurs Adhérents exercent, pour la couverture des risques GRL, une activité d'assurance.

Le Contrat d'assurance entraîne des risques particulièrement élevés en raison de la "fragilité" des locataires concernés par le dispositif. Pour compenser la sur-sinistralité inhérente au dispositif GRL, l'Etat a mis en place un dispositif qui permet de libérer les Assureurs Adhérents du "surcoût de la sur-sinistralité". Le dispositif prévoit, en effet, que FGURL intervient et compense – au moyen de ce que l'on peut qualifier de ressources publiques – la fraction des sinistres excédant un certain seuil.

En ce sens, l'intervention de l'Etat s'apparente économiquement à une "garantie" ou à une "réassurance" à partir d'un certain seuil de risque. Les Assureurs Adhérents bénéficient de cette "garantie étatique" à titre gratuit (cf. *supra* 1.2.3), ce qui implique, en principe, l'existence d'une aide d'Etat<sup>86</sup>.

Ceci étant dit, il faut également prendre en compte le fait que, même si d'un point de vue juridique et économique les Assureurs Adhérents exercent, pour la couverture des risques GRL, une activité d'assurance (cf. *supra* 1.1.2), cette activité est, en réalité, strictement encadrée :

- (i) les assureurs doivent nécessairement déléguer la gestion du Contrat d'assurance à GRL Gestion ;
- (ii) les caractéristiques du produit lui-même sont strictement définies ;
- (iii) comme cela sera expliqué ci-après, il semble que la fixation du niveau de prime exigées aux bailleurs est également conditionnée par le dispositif ;
- (iv) enfin, et surtout, l'article 5 d) de cette convention prévoit que l'Assureur Adhérent ne conserve qu'une prime correspondant strictement "[aux] frais de chargement (*notamment, commercialisation et gestion, [aux] frais de commission des courtiers et/ou des agents généraux* ", [aux] taxes", majorés "*d'une marge raisonnable*". Par conséquent, d'un point de vue économique, le bénéfice que les assureurs obtiennent dans le cadre du dispositif instauré par l'Etat est encadré.

A la lumière de ces particularités, il ne saurait être exclu que le dispositif GRL actuel dans son ensemble puisse en réalité être qualifié de SIEG dans le cadre duquel les Assureurs Adhérents, quant

---

<sup>85</sup> V. notamment décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen du 13 novembre 2007 concernant la fiscalité des contrats d'assurance maladies solidaires, Aide C 50/2007, ex. N 894/2006, JO n° 38 du 12.22008, p. 10.

<sup>86</sup> V. à cet égard Communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat sous forme de garantie, JO n° C 71 du 11.3.2000, p. 14. Dans cette Communication, la Commission considère que "*les garanties publiques relèvent (...) généralement de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE si les échanges entre Etats membres sont affectés et qu'aucune prime commerciale n'est payée*" (voir point 2.1.1, soulignement ajouté).

à eux, seraient chargés de commercialiser le Contrat d'assurance et seraient "rémunérés" à ce titre aux termes de la Convention Etat-UESL (article 5 d).

Ce SIEG vise à permettre l'accès au logement social à une catégorie définie de bénéficiaires et ce, par l'intermédiaire de n'importe quelle entreprise d'assurance adhérent au dispositif GRL. En particulier, le SIEG vise à pallier une "défaillance de marché", en commercialisant auprès des bailleurs, à un prix raisonnable, un produit d'assurance qui n'est pas actuellement offert par les assureurs, au-delà d'un certain risque. Ce dispositif est en principe strictement limité à une catégorie spécifique de locataires avec des conditions de ressources strictement déterminées.

Si l'on considère que le dispositif en cause constitue un SIEG auquel les compagnies d'assurance participent, la question qui se pose alors au regard des aides d'Etat serait de savoir si (i) la Rémunération de l'Assureur Adhérent dans le cadre du dispositif actuel est ou non excessive par rapport aux tâches qu'elles effectuent et si (ii) une rémunération éventuellement excessive serait "imputable à l'Etat" et (iii) "issue de ressources" au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE<sup>87</sup>.

### La Rémunération des Assureurs Adhérents est-elle excessive ?

Il pourrait être considéré, sur la base d'une appréciation économique, que les Assureurs Adhérents seraient en charge d'une mission de commercialisation qui s'inscrirait dans le cadre d'un SIEG au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE.

Si une telle qualification de SIEG était confirmée, la Rémunération de l'Assureur dans le cadre du dispositif GRL ne serait pas considérée comme excessive si les quatre conditions cumulatives suivantes étaient remplies<sup>88</sup>:

- il faudrait considérer que les Assureurs Adhérents sont en charge de l'exécution d'obligations liées à un service public et ces obligations doivent être clairement définies ;
- les paramètres sur la base desquels la compensation des Assureurs Adhérents est calculée doivent être préalablement établis de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes ;
- la compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations ; et
- les Assureurs Adhérents doivent être suffisamment "efficaces". La jurisprudence considère que le critère de l'efficacité en général rempli lorsque l'entreprise en charge d'une mission de service public a été choisie à la suite d'un appel d'offres. Si tel n'est pas le cas, la jurisprudence exige la preuve que les coûts supportés par l'entreprise en charge de la mission ne soient pas supérieurs aux coûts qu'une "entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée [...] aurait encourus pour exécuter ces obligations".

En l'espèce, la Convention Etat-UESL prévoit que les Assureurs Adhérents gardent un pourcentage des primes versées par les bailleurs qui correspond aux "frais de chargement (notamment,

---

<sup>87</sup> Les critères de risque d'affectation de la concurrence et d'affectation des échanges intracommunautaires seraient en principe remplis, la jurisprudence interprétant ces critères de manière très large (V. jurisprudence précitée, CJCE, 17 septembre 1980, aff. 730/79, Philip Morris, Rec. p. 2671, point 11 ; TPICE, 30 avril 1998, aff. T-214/95, Vlaams Gewest/Commission, Rec. p. II- 717, point 50).

<sup>88</sup> CJCE, 24 juillet 2003, aff. C-280/00, Altmark, Rec.2003, p. I-7747, points 89 à 93.

commercialisation et gestion), [aux] frais de commission de courtiers et/ou agents généraux, [aux] taxes", majorés "d'une marge raisonnable"<sup>89</sup>.

Il nous semble ainsi que les paramètres de calcul du montant dont bénéficient les Assureurs Adhérents ne sont pas définis de manière suffisamment précise, pour éviter tout risque de surcompensation des assureurs par rapport aux coûts réellement encourus. Par ailleurs, Nous le critère de l' "efficience" de l'opérateur n'est pas repris dans le dispositif.

Nous comprenons en outre que, dans le cadre de la "convention-type" entre les Assureurs Adhérents et GRL Gestion, approuvée par l'UESL, le pourcentage accordé aux Assureurs Adhérents a été fixé de manière forfaitaire - pour l'ensemble des compagnies - à 33% des primes encaissées. La fixation d'un tel taux "forfaitaire" semble être déconnectée du niveau de frais réellement engagés par chaque opérateur pour la commercialisation des Contrats d'assurance. Un risque de surcompensation ne saurait donc être exclu, d'autant plus que les compagnies d'assurances ne sont pas en charge de la mission de gestion du Contrat d'assurance, confiée à GRL Gestion.

A cet égard, il conviendrait de vérifier également si le pourcentage de 33% n'a pas été calculé en tenant compte également les frais liés à la gestion du Contrat d'assurance, alors que celle-ci est assurée par GRL Gestion (rémunérée à ce titre par Fonds d'intervention d'UESL, V. *infra* 2.2.3).

Si, à la lumière de ces critères, l'existence d'un avantage en faveur des compagnies d'assurance était constatée, encore faudrait-il prouver que la rémunération excessive des assureurs est (ii) "imputable à l'Etat" et (iii) "issue de ressources d'Etat" pour que l'on puisse qualifier l'avantage, d'aide d'Etat.

#### La Rémunération de l'Assureur Adhérent serait-elle être imputable à l'Etat ?

Comme indiqué plus haut, le pourcentage de Rémunération des Assureurs (33% des primes) est fixé par le "contrat-type" approuvé par l'UESL et cosigné par les Assureurs Adhérents et GRL Gestion. Sur cette base, il pourrait être avancé que la fixation du niveau de rémunération n'est pas imputable à l'Etat.

Nous estimons toutefois en première analyse qu'il pourrait être reproché à l'Etat de ne pas avoir suffisamment encadré les conditions de la Rémunération des Assureurs dans le cadre de la Convention Etat-UESL, conformément aux critères établis par la jurisprudence communautaire. Le risque que la mesure soit imputable à l'Etat ne saurait donc être écarté.

#### La Rémunération de l'Assureur Adhérent serait-elle être issue de ressources d'Etat ?

Dans le cadre du dispositif GRL, la Rémunération des Assureurs Adhérents est calculée sur la base d'un pourcentage des primes versées par les bailleurs. En ce sens, il pourrait être avancé que la rémunération prévue par le dispositif est, en réalité, issue de "ressources privées" et pas de "ressources d'Etat" au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.

Compte tenu toutefois de l'implication de l'Etat dans le dispositif, il pourrait être considéré qu'il est en mesure d'orienter l'utilisation des ressources par l'exercice de son influence. Par ailleurs, en l'espèce, une éventuelle surcompensation des Assureurs Adhérents ne serait possible que grâce au fait que l'Etat assure, à titre gratuit, le paiement des sinistres à partir d'un certain seuil. Sans cette intervention de l'Etat, le produit ne serait même pas rentable.

---

<sup>89</sup> Article 5 d) de la Convention Etat-UESL, précitée.

## Conclusion sur le risque de qualification d'aide d'Etat au bénéfice des Assureurs Adhérents

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 était jugée excessive.

### **GRL Gestion**

Nous comprenons que, dans le cadre du schéma actuel, GRL Gestion est en charge de la gestion, pour le compte des assureurs, des Contrats d'assurance.

GRL Gestion a également pour mission de "*favoriser la diffusion du contrat d'assurance*<sup>90</sup> contre les risques impayés auprès des propriétaires, courtiers, apporteurs d'affaires et professionnels de la gestion répondant aux dispositions légales en vigueur"<sup>91</sup>.

Au regard des aides d'Etat, il est important de noter que les frais de GRL Gestion sont compensés par le Fonds d'intervention de l'UESL. En effet, l'article 7.2 de la Convention Etat-UESL prévoit que "*le financement des coûts de fonctionnement de l'APAGL et de la société de gestion est assurée au sein d'une section spécifique à créer du fonds d'intervention de l'UESL mentionné au deuxième alinéa de l'article L 313-20 du CCH*".

En première analyse, les ressources de cette section du Fonds d'intervention risquent d'être qualifiées de "ressources d'Etat" au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, dans la mesure où :

- nous comprenons que ce fonds est alimenté par la taxe "1% logement" imposée par l'Etat ;
- dans le cadre de la convention Etat-UESL, l'Etat affecte une partie de ces ressources au financement des frais de GRL Gestion.

Si une telle qualification de "ressources d'Etat" était confirmée, il faudrait s'assurer que GRL Gestion (i) ne perçoit pas une surcompensation (ii) qui fausse la concurrence et le commerce intracommunautaire.

S'agissant du risque de surcompensation, celui-ci devra être examiné à la lumière des quatre critères jurisprudentiels rappelés ci-dessus. Eu égard au fait que GRL Gestion n'a pas été choisi à la suite d'une procédure d'appel d'offres, le respect du critère lié à l' "efficacité" de l'opérateur imposé par la jurisprudence sera plus difficile à démontrer.

### *Possibilité de déclarer compatibles avec le traité CE les aides éventuelles en cas de qualification*

S'il était considéré que le dispositif entraîne un risque de qualification d'aide d'Etat, il ne saurait être exclu que celle-ci soit déclarée compatible sur la base de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE.

Toutefois, pour qu'une telle déclaration de compatibilité soit possible, il faudrait :

- (i) notifier le dispositif à la Commission ;
- (ii) prouver que l'intervention étatique vise à mettre en place un "réel"<sup>92</sup> SIEG.

---

<sup>90</sup> Soulignement ajouté.

<sup>91</sup> Article 1 de la Convention Etat-UESL.

A cet égard, il faut garder à l'esprit que la jurisprudence communautaire reconnaît aux Etats membres le bénéfice d'une marge de manœuvre importante pour la définition des SIEG qu'ils souhaitent offrir à leurs ressortissants. La Commission tend toutefois de plus en plus à exiger que les SIEG visent à pallier une véritable défaillance de marché. Elle vérifie à cet égard que les services ne soient pas prestés par le marché "*d'une façon complète et satisfaisante*"<sup>93</sup> et qu'ils revêtent un intérêt économique général présentant des caractères spécifiques par rapport à d'autres activités de la vie économique<sup>94</sup> ;

- (iii) prouver, enfin, que le dispositif, tel qu'il est actuellement conçu, est nécessaire à l'accomplissement du SIEG et proportionné par rapport aux buts poursuivis.

#### *Conclusion au regard des aides d'Etat*

Les mesures qui sont qualifiées d'"aides d'Etat" au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, doivent être notifiées à la Commission européenne. Les aides qui n'ont pas été notifiées sont illégales.

En l'espèce; même si le dispositif vise à bénéficier *in fine* aux locataires et aux bailleurs, il risque de favoriser "au passage" les Assureurs Adhérents et GRL Gestion :

- la Rémunération des Assureurs semble *a priori* ne pas être suffisamment encadrée. L'Etat semble prêt à accepter d'intervenir pour garantir les risques à partir d'un seuil de 67%, sans pour autant vérifier si la Rémunération des Assureurs est ou non excessive ;
- il ne saurait être exclu que GRL Gestion puisse bénéficier d'un avantage pour ses activités de diffusion du Contrat d'assurance qui pourrait éventuellement fausser la concurrence.

**Si une qualification d'aide ne pouvait pas être évitée, l'article 86, paragraphe 2, du traité CE pourrait théoriquement être invoqué pour défendre la compatibilité du dispositif.**

**Il faudrait toutefois démontrer que les aides versées sont nécessaires et proportionnelles au but poursuivi, ce qui semble *a priori* difficile s'il n'y pas un véritable contrôle du niveau de rémunération des Assureurs Adhérents et de GRL Gestion.**

**Il faudrait par ailleurs notifier le dispositif à la Commission européenne.**

#### **Analyse du régime actuel au regard des règles relatives au marché intérieur**

Comme nous l'avons indiqué lors de notre réunion du 29 février dernier, il ne saurait être exclu que le dispositif GRL comporte des restrictions au regard des principes de liberté d'établissement et de libre prestation de services.

#### *L'interdiction des restrictions à la libre prestation de services et à la liberté d'établissement*

<sup>92</sup> V. point 2.2 de l'encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensations de service public, JO n° C 297 du 29.11.2005, p. 4.

<sup>93</sup> V. décision de la Commission du 16 novembre 2004, Aide d'Etat N 381/04 – France -Projet de réseau de télécommunication haut débit des Pyrénées- Atlantiques, JO n° C 162 du 2.7.2005, p. 5, point 58.

<sup>94</sup> CJCE, 10 décembre 1991 aff. C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova SpA*, Rec. 1991 p. I-5889, point 27.

Le droit communautaire interdit en principe toute mesure qui est susceptible d' "*interdire, de gêner ou de rendre moins attrayant*" <sup>95</sup> l'exercice par les ressortissants communautaires des libertés d'établissement et de prestation de services

La liberté d'établissement prévue par l'article 43 du traité CE implique la possibilité pour un ressortissant communautaire de participer, de façon stable et continue, à la vie économique d'un État membre autre que son État d'origine, et d'en tirer profit<sup>96</sup>.

La liberté d'établissement prévue par l'article 43 du traité CE implique la possibilité pour un ressortissant communautaire de participer, de façon stable et continue, à la vie économique d'un État membre autre que son État d'origine, et d'en tirer profit<sup>97</sup>.

Des restrictions à ces libertés peuvent cependant être acceptées si les mesures nationales restrictives<sup>98</sup> :

- (i) s'appliquent de manière non discriminatoire ;
- (ii) se justifient par des "*raisons impérieuses d'intérêt général*" au sens de la jurisprudence ou par l'existence d'un SIEG ;
- (iii) sont propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent ; et
- (iv) ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

#### *Risques de qualification d'entrave que comporte le système actuel*

La Convention Etat-UESL prévoit que "*pour décliner le présent dispositif, l'UESL met en place [...] une société de gestion, sa filiale à 100% ayant le statut de SAS chargée de la mise en œuvre et du suivi technique du dispositif*" <sup>99</sup>.

Sur la base de cette disposition, nous comprenons que les compagnies d'assurance qui souhaitent adhérer au dispositif GRL doivent nécessairement déléguer la gestion du Contrat d'assurance à GRL Gestion. Cette "gestion unique", confiée à GRL Gestion s'apparente à un "droit exclusif" au sens de l'article 86, paragraphe 1, du traité CE, qui pourrait être constitutif d'une entrave aux libertés de prestation de services et liberté d'établissement.

L'existence de ce "droit exclusif" en faveur de GRL Gestion empêche en effet des compagnies d'assurance d'assurer elles-mêmes la gestion des Contrats d'assurance qu'elles placent auprès de leurs assurés.

Toutefois, nous estimons que l'ampleur de cette restriction (voire son existence) pourrait être relativisée en raison des particularités du dispositif GRL. En effet, ce dispositif a été en principe conçu pour combler une "défaillance de marché" et permettre l'accès au logement des personnes les plus défavorisées par l'intermédiaire de n'importe quelle entreprise d'assurance qui souhaite souscrire au dispositif.

En d'autres termes, grâce à la garantie de l'Etat, il est possible "*d'abaisser de manière significative, au regard des pratiques habituelles, le seuil d'accessibilité financière des candidats locataires*"<sup>100</sup> et d'offrir

<sup>95</sup> V., notamment, CJCE, 31 mars 1993, aff. C-19/92, Kraus, Rec. 1993, p. I-1663, point 32.

<sup>96</sup> La liberté d'établissement prévue par l'article 43 du traité CE implique la possibilité pour un ressortissant communautaire de participer, de façon stable et continue, à la vie économique d'un État membre autre que son État d'origine, et d'en tirer profit (V. à cet égard, notamment, CJCE, 30 novembre 2005, aff. C-55/94, Gebhard, Rec.1995, p. I-4165, point 25).

<sup>97</sup> Le principe de la libre prestation de services, tel qu'il est défini aux articles 49 et 50 du traité CE, implique, pour tout prestataire dûment établi dans un État membre, la possibilité d'offrir ses services à l'égard des ressortissants des autres États membres à distance ou de manière temporaire (sans établissement) (voir à cet égard, CJCE, 30 novembre 2005, aff. C-55/94, Gebhard, précité, point 26-27).

<sup>98</sup> V. notamment, CJCE, 6 mars 2007, aff. jtes. C-338/04, C-359/04 et C-360/04, Placanica et autres, Rec. 2007, p. I-1891, point 49 (et jurisprudence citée).

<sup>99</sup> Article 1 de la Convention Etat-UESL (soulignement ajouté).

ainsi un "nouveau type" de contrat d'assurance. En ce sens, il semble difficile de qualifier le nouveau dispositif d'"entrave" à la libre prestation de services et à la liberté d'établissement. Par ailleurs, le dispositif GRL n'est pas obligatoire. Si les entreprises d'assurance sont libres de décider de souscrire ou non au dispositif, elles restent également libres de proposer des produits d'assurance similaires.

Il pourrait cependant être opposé que la "défaillance de marché" n'est que partielle et qu'il existe un risque de "chevauchement" entre les Contrats d'assurance et les contrats d'assurance locative déjà offerts sur le marché, surtout si les catégories de personnes qui peuvent bénéficier du Contrat d'assurance sont définies de manière trop large.

Il pourrait également être opposé que les modalités de mise en place du Contrat d'assurance sont trop restrictives pour les entreprises d'assurances, dans la mesure où celles-ci doivent obligatoirement renoncer à la gestion des Contrats d'assurance au bénéfice de GRL Gestion.

Dans ces conditions, il conviendrait de s'assurer que le fait de confier la gestion des Contrats d'assurance à GRL Gestion est nécessaire et indispensable pour assurer le bon fonctionnement du dispositif en cause au regard du but poursuivi.

En particulier, pour que l'attribution du "droit exclusif" de gestion à GRL Gestion soit justifiée, il faudrait démontrer :

- (i) d'une part, que le fait de confier de manière exclusive à un seul opérateur la gestion des contrats d'assurance constitue une restriction nécessaire et proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

Il pourrait être avancé à cet égard que cette exclusivité permet une gestion unifiée et simplifiée de ce type de contrats.

Cependant, il faudrait démontrer qu'il n'existerait pas d'autres moyens moins restrictifs qui permettraient d'atteindre ces objectifs (comme une séparation comptable pour les Contrats d'assurance combinée avec la soumission des compagnies d'assurance à un cahier de charges concernant les modalités de gestion). Le droit exclusif en faveur de GRL Gestion pourrait être plus difficilement justifié si, en pratique, GRL Gestion sous-délègue cette mission de gestion à d'autres opérateurs ;

- (ii) d'autre part, que le choix de GRL Gestion par rapport à une autre entité ou compagnie d'assurance pour cette mission de gestion soit également justifié.

Il nous semble à ce stade qu'il existe des arguments pour justifier le choix de GRL Gestion et notamment compte tenu du montage que le dispositif propose.

Il pourrait toutefois être contesté que le choix de GRL Gestion n'ait pas été effectué à la suite d'un appel d'offres.

Sur ce point, il semble en première analyse difficile de considérer que l'attribution de cette mission à GRL Gestion rentre dans le champ d'application de la directive 2004/18/CE relative à la passation de marchés publics<sup>101</sup>. Le fait que GRL Gestion gère des fonds publics ne changerait a priori pas ce constat. L'application des règles en matière de marché publics ne saurait toutefois être totalement exclue à ce stade.

En toute hypothèse, le fait d'échapper aux règles concernant la passation de marchés publics n'implique pas pour autant une liberté absolue lors du choix du prestataire. La Commission considère en effet que, si l'acte par lequel les autorités publiques confient un SIEG à un opérateur n'est pas un "marché public" au sens de la directive 2004/18/CE, ces

---

<sup>100</sup> *Idem*

<sup>101</sup> Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, JO n° L 134 du 30.4.2004, p. 114.

autorités doivent néanmoins respecter les principes fixés par le traité CE lui-même, à savoir les principes d'égalité de traitement, de transparence et de proportionnalité<sup>102</sup>.

Par ailleurs, comme cela a été indiqué auparavant, l'organisation d'un appel d'offres garantit l'"efficacité" de l'opérateur et limite les risques de surcompensation.

L'exclusivité accordée à GRL Gestion pour la gestion des Contrats d'assurance risque de constituer une entrave à la libre prestation de services et d'établissement. L'importance d'une restriction éventuelle pourrait être relativisée si l'on considère 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 (i) soit par une raison impérieuse d'intérêt général lié au logement social, (ii) soit par l'existence d'un dispositif SIEG au sens de l'article 86, paragraphe 2, CE.

**Dans les deux cas, il faudra toutefois prouver que les restrictions qu'entraîne le dispositif sont nécessaires et proportionnées aux buts poursuivis.**

**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.**

### **Analyse au regard des règles APPLICABLES en matière de concurrence**

A titre liminaire, il faut garder à l'esprit que, en droit de la concurrence, c'est surtout la réalité des flux économiques existant entre les différentes entités qui doit être examinée.

Comme convenu, nous avons analysé à titre liminaire les risques que le dispositif GRL peut soulever au titre du contrôle des ententes (4.1) et des abus de position dominante (4.2). Nous avons également examiné les risques potentiels encourus au regard du régime français de la concurrence déloyale (4.3).

#### *Examen du régime actuel au regard du droit des ententes*

##### **Rappel des principes**

En vertu de l'article 81 du traité CE, le droit communautaire interdit tous les accords et pratiques concertées susceptibles d'affecter le commerce entre Etats Membres et ayant pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun.

La prohibition des ententes prévue par cet article ne vise en principe que des comportements anticoncurrentiels adoptés par des entreprises agissant de façon autonome. Toutefois, si un comportement est imposé aux entreprises par une législation nationale ou si celle-ci crée un cadre juridique qui lui-même élimine toute possibilité de comportement concurrentiel, ce comportement peut également être reproché aux Etats sur la base de l'application combinée de l'article 81 avec l'article 10 du traité CE, qui - sur la base du principe de coopération loyale - impose aux Etats de ne pas adopter des mesures qui sont contraires au traité CE<sup>103</sup>.

Les ententes entre entreprises peuvent être verticales (si les entreprises n'exercent pas leurs activités sur le même marché, mais sur des marchés en amont ou en aval) ou horizontales (si les entreprises se situent sur le même marché).

<sup>102</sup> Voir point 81 du Livre Vert de la Commission sur les services d'intérêt général du 21 mai 2003, COM (2003) 270 final.

<sup>103</sup> CJCE 16 mars 2004, jointes C-264/01, C-306/01, C-354/01 et C-355/01, AOK Bundesverband c/ Ichtol Gesellschaft Cordes, Rec.2004, p. I-2493 ; voir également CJCE, 9 septembre 2003, aff. C-198/01, CIF, Rec.2003, p. I-8055, ainsi que les conclusions de l'avocat général Jacobs dans cette affaire (point 51).



## **Risques en matière d'entente**

En première analyse, nous estimons qu'il ne peut pas être écarté l'existence de risques au regard de la prohibition des ententes anticoncurrentielles relatives à la fixation des prix.

Nous avons constaté que le projet de convention-type qui a été adressé aux Assureurs Adhérents pour avis avant son approbation par l'UESL prévoyait les tarifs uniques suivants :

- un taux de prime sur les loyers plus charges (TTC) de 2,50% en cas de bailleur isolé, et
- un taux de prime de 1,80% TTC des loyers plus charges pour des professionnels de l'immobilier (Carte G).

Nous comprenons que ce principe de tarification unique n'a pas été repris de manière formelle dans les projets de conventions définitifs. Toutefois, l'absence de mention expresse à une tarification unique n'exclut pas totalement le risque de qualification d'entente interdite.

Lorsque des dispositions contractuelles fixent directement le prix de vente, la restriction est flagrante. Toutefois, un prix de vente peut aussi être imposé par des moyens indirects, lesquels peuvent également être utilisés pour faire d'un prix maximal ou recommandé l'équivalent d'un prix de vente imposé. Enfin, l'efficacité des moyens utilisés peut être accrue par un dispositif de détection des distributeurs qui vendraient à bas prix.

En l'espèce, nous comprenons que dans le cadre du dispositif actuel, le FGURL assure la compensation de la sur-sinistralité lorsque le rapport S/P dépasse 67%. Toutefois, vous nous avez indiqué que l'Etat n'effectue une compensation de la sur-sinistralité qu'à partir d'un montant calculé sur la base d'un niveau de prime de 2,50% ou 1,80%.

En d'autres termes, dans l'hypothèse où les Assureurs Adhérents fixeraient une prime inférieure à celle prise en compte par l'Etat, ils devraient assumer eux même les risques et les coûts de cette réduction.

En raison de la nature particulièrement risquée des Contrats d'assurance, la prime prise en compte par l'Etat dans son engagement constitue une "prime minimale" ou "prime plancher".

Or, la fixation de "prix minimaux" constitue une restriction de concurrence caractérisée (dite "clause noire") qui ne peut pas bénéficier d'une exemption au titre de l'article 81, paragraphe 3, du traité CE<sup>104</sup>.

En toute hypothèse, il est très probable que les Assureurs Adhérents appliquent tous cette "prime plancher", conduisant en pratique à un alignement de prix. Dans ces conditions, le risque d'entente illicite ne peut être exclu.

Il convient cependant de relever que le dispositif échapperait à une telle qualification s'il peut être établi que la relation économique liant les compagnies d'assurance à GRL Gestion est assimilable à un véritable contrat d'agence, dans lequel les Assureurs Adhérents ne bénéficieraient pas de l'autonomie nécessaire pour être considérés comme des opérateurs indépendants. Dans cette hypothèse, la fixation d'une tarification unique ne serait pas condamnée.

Le critère "clé" pour déterminer si une relation verticale peut être assimilée à un contrat d'agence est le risque commercial et financier que supporte l'entreprise dont les tarifs sont fixés<sup>105</sup>. La question du risque supporté par cette entreprise doit être analysée au cas par cas et en tenant compte de la réalité économique plutôt que de la forme juridique.

---

<sup>104</sup> V. article 4 du règlement communautaire n° 2790/1999/CE relatif aux accords verticaux entre entreprises, JO n° L 336 du 29.12.1999, p. 21 ; voir également point 47 des lignes directrices de la Commission sur les restrictions verticales, JO n° C 291, 13.10.2000, p. 1.

<sup>105</sup> Lignes directrices sur les restrictions verticales, précitées, point 13.

Il semble difficile à ce stade de conclure sur la nature économique du rapport entre GRL Gestion et les assureurs. Cette difficulté nous conduit à ne pas exclure une qualification d'entente illicite.

**Si une telle qualification devait intervenir, il faudrait examiner si une telle entente illicite pourrait être considérée comme étant compatible avec le traité CE dans la mesure où elle est nécessaire à l'accomplissement d'un SIEG au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE. Toutefois, comme cela a déjà été évoqué, il faudrait démontrer que le dispositif GRL-Gestion constitue un réel SIEG et que les tarifs minimaux induits sont nécessaires et proportionnés par rapport aux buts sociaux poursuivis.**

*Examen du régime actuel au regard d'un éventuel abus de position dominante*

### **Rappel des principes**

L'article 82 du traité CE interdit dans la mesure où le commerce entre Etats membres est susceptible d'en être affecté, l'exploitation abusive par une ou plusieurs entreprises d'une position dominante dans le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci.

Pour constater l'existence d'un abus de position dominante, il convient bien entendu d'établir d'une part, la position dominante de l'entreprise concernée sur un marché déterminé, et d'autre part, l'éventuelle exploitation abusive de cette position. La détention d'une position dominante n'est pas en soi condamnable au titre de l'article 82 du traité CE.

Le droit communautaire, qui entend largement la notion d'entreprise, soumet à la prohibition des ententes et abus de positions dominantes toute entreprise, quelles soient publiques, semi-publiques ou privées.

### **Risques d'abus de position dominante dans le dispositif actuel**

Pour déterminer si une entreprise détient une position dominante, il faut tout d'abord déterminer quel est le marché concerné.

S'agissant du marché des produits d'assurance, la Commission a distingué trois catégories : assurance vie, assurance non vie et réassurance<sup>106</sup>. Bien qu'une définition plus précise n'ait pas été définitivement adoptée par la Commission, il a été suggéré à de nombreuses reprises que les marchés de l'assurance vie et non vie puissent être divisés en autant de sous-segments de marché qu'il existe de risques couverts<sup>107</sup>.

En l'espèce, il conviendrait donc d'analyser la position des différents acteurs sur le marché de l'assurance non-vie, voire le marché plus restreint de l'assurance des risques locatifs.

A cet égard, nous comprenons à ce stade que GRL Gestion n'est pas directement présent sur le marché de l'assurance proprement dit, et la question d'une éventuelle position dominante de celle-ci s'en trouve dépourvue de pertinence. En tout état de cause, s'il devait être considéré que GRL Gestion soit présent sur ce marché, ce n'est qu'en définissant le marché de manière très étroite que le risque de se voir attribuer une position dominante puisse exister. Il convient néanmoins de retenir qu'une telle position n'emporterait pas automatiquement la reconnaissance d'un abus, qu'il conviendrait de prouver.

<sup>106</sup> Case COMP/M.2676 *Sampo/Varma/IF Holdings/JV*, Case COMP/M.4047 *Aviva/Art Life*

<sup>107</sup> Case COMP/M.1712 *Generali/INA*, Case IV/M.1627, *CU Italia /Banca delle Marche/JV*, Case IV/M.1082, *Allianz/AGF* and Case IV/M.862 *Axa/UAP*.

Du point de vue des assureurs et seulement dans l'hypothèse où ceux-ci étaient considérés comme des distributeurs indépendants de GRL Gestion, il conviendrait de se placer sur le marché de la distribution des produits d'assurance.

A ce jour, la pratique décisionnelle de la Commission a simplement permis d'établir une distinction entre la distribution des produits d'assurance vie et d'assurance non vie, et les différents canaux de distribution (assurance, courtiers, agents, banques) en fonction des spécificités nationales.

**Dans ces conditions, il nous semble très difficile de critiquer le dispositif GRL sur le terrain d'un éventuel abus de position dominante collective de la part des assureurs, et notamment parce que le dispositif permet à tout assureur qui le souhaite de distribuer le Contrat d'assurance. En tout état de cause, il ne saurait être exclu que de telles pratiques puissent être justifiées sur la base de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE en raison de l'existence d'un SIEG.**

#### *Risques au regard des règles françaises de concurrence déloyale*

A titre liminaire, il convient de noter que les règles communautaires en matière d'aides d'Etat visent à éviter que de dispositifs mis en place par l'Etat et subventionnés avec des ressources d'Etat ne génèrent de distorsion de concurrence entre les bénéficiaires du soutien étatique et leur concurrents. Ceci étant dit, le traité CE tolère les distorsions de concurrence créées par une aide si celle-ci est nécessaire à la poursuite d'un objectif protégé par le traité CE (comme certains objectifs sociaux).

En droit interne, le régime de concurrence déloyale vise à éviter que les entreprises ne se servent de procédés contraires aux usages loyaux du commerce pour nuire à un ou plusieurs concurrents et sanctionne de tels agissements sur le fondement de la responsabilité civile de droit commun. Pour être établi, un acte de concurrence déloyale doit relever (i) d'une faute (ii) en lien de causalité (iii) avec la réalisation d'un dommage.

Les procédés utilisés par les entreprises peuvent être extrêmement variés et il convient de relever qu'un agissement de la part d'une entreprise consistant notamment en une pratique de prix anormalement bas grâce à une subvention étatique, peut conduire à la désorganisation générale ou la perturbation du marché et être condamné à ce titre.

En effet, dans un arrêt en date du 3 mai 2000<sup>108</sup>, la Chambre Commerciale de la Cour de Cassation a condamné une entreprise sur le fondement de la concurrence déloyale en affirmant qu'"en l'absence de réglementation des prix de la farine sur le territoire de la Nouvelle Calédonie, [il convenait de rechercher si] la Société MPS n'engageait pas sa responsabilité en pratiquant des prix inférieurs à ses prix de revient en contrepartie de l'octroi d'aides financières qu'elle avait demandées, [...]".

Si cet arrêt doit être souligné en ce qu'il se prononce sur la responsabilité d'une entreprise ayant bénéficié d'une aide publique lui ayant permis de pratiquer des prix anormalement bas, au titre de la concurrence déloyale, il doit également être précisé que les circonstances se distinguent en plusieurs aspects du dispositif GRL actuel et notamment parce que :

- le dispositif GRL ne bénéficie pas à une seule entreprise d'assurance mais est ouvert à tout assureur qui souhaite y souscrire ;
- il ne s'agit pas d'aides financières directes ;
- le but du dispositif actuel a des visées sociales et pourrait entrer dans la qualification de mission de service d'intérêt économique général.

<sup>108</sup> Cass Com. 3 mai 2000 - Pourvoi n° 97-20888.

**En tout état de cause, même s'il devait être considéré que le dispositif permettait aux Assureurs Adhérents de fournir un produit à un prix inférieur à celui qui aurait été pratiqué en l'absence d'intervention de l'Etat, le risque de voir leur responsabilité mise en cause au titre de la concurrence déloyale semble réduit. En effet, sous réserve que les Assureurs Adhérents n'utilisent pas le dispositif mis en œuvre dans l'intention de nuire, il ne saurait être exclu que la mise en œuvre du dispositif soit validée au regard des règles relatives aux aides d'Etat.**

Nous restons à votre disposition pour toute précision complémentaire que vous estimeriez utile.

Dans cette attente, nous vous prions d'agréer, Chère Madame, l'expression de notre considération distinguée.

Stéphane Hautbourg

Richard Ghuelldre

## ANNEXE

### LISTE DES DOCUMENTS COMMUNIQUES

- Convention mobilisation parc privé ANAH/UESL,
- Projet de document grand public, synthèse "Fonds de garanties",
- Projet de décret relatif au Fonds de Garantie Universelle des Risques Locatifs,
- Accord de mise en œuvre du PASS-GRL® sur le territoire de la communauté d'agglomération Val-de-Seine,
- Consultation de Monsieur le Professeur Gilbert Parléani du 8 décembre 2006 (et consultations additionnelles),
- Courrier de GRL Gestion à la FFSA du 16 janvier 2007 (Convention-type de gestion entre la SAS "GRL Gestion" et l'entreprise d'assurance),
- Discours de M. le Président de la République du 11 décembre 2007,
- Fonctionnement de la GRL, Fiche A "Cadrage de la GRL",
- Fiche B "Mise en place d'un dispositif unique d'assurance Risque Locatif",
- Fiche C "Garantie du Locataire",
- Saisine de la Direction des affaires juridiques par le Trésor de janvier 2006,
- Consultation de la Direction des affaires juridiques sur la compatibilité avec le droit européen et le droit interne d'une généralisation du dispositif de garantie des risques locatifs (GRL) du 19 février 2008,
- Note pour la Direction Générale du Trésor et de la politique économique, Service du financement de l'économie, sous-direction des assurances à l'attention de Monsieur Hervé de Villeroche, sous-directeur du 11 décembre 2006,
- Décret 2007-92 du 24 janvier 2007,
- Article 313-1 du Code de la construction et de l'habitation,
- Article 313-17 à 25 du Code de la construction et de l'habitation,
- Questions en suspens dans la mise en place du dispositif GRL,
- Projet d'accord cadre entre la FFSA le GEMA et l'UESL,
- Projet de convention-type "Garantie des loyers impayés",
- Lettre de la FFSA au Minefi du 3 octobre 2007,
- Lettre de la FFSA au Ministre du Logement et de la Ville du 14 décembre 2007,
- Lettre de la FFSA à Monsieur Bertrand Martinot du 6 juillet 2007,
- Lettre de la FFSA à Antoine Mantel du 7 novembre 2007,
- Convention de gestion tripartite entre GRL Gestion, Assureur Adhérent et courtier,
- Conditions générales du Contrat d'assurance PASS-GRL®,
- "Droit au logement, Quel avenir pour la garantie des risques locatifs ? ", Le Moniteur, 15 février 2008.*

## 12 – Prises de position

### FFSA

#### FÉDÉRATION FRANÇAISE DES SOCIÉTÉS D'ASSURANCES

25, Bd HAUSMANN, 75011 PARIS CEDEX 09 - TÉLÉPHONE 01 42 41 00 10

TÉLÉCOPIER 01 42 41 01 11 - FAX 01 42 41 01 12

DIRECTION DES ASSURANCES DE BIENS ET DE RESPONSABILITÉ

Paris, le 7 novembre 2007

Monsieur le Secrétaire Général,

Je vous saisis dans le cadre du traitement prudentiel du dispositif de la Garantie des Risques Locatifs (GRL) instituée par l'article 32 de la loi du 25 juillet 2005 et complétée notamment par l'article 27 de la loi du 5 mars 2007 qui institue le Fonds de Garantie Universel des Risques Locatifs (FGURL).

Ce dispositif a été mis en place pour faciliter la location de logements à des populations dites « fragiles » qui peuvent bénéficier d'un suivi social. La FFSA a clairement exprimé son soutien à la disposition prise par le législateur et ses adhérents se sont toujours montrés prêts à participer au dispositif.

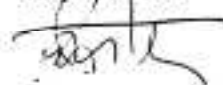
Le fonds est alimenté par une fraction des cotisations encaissées par les assureurs proposant la GRL, la gestion des sinistres étant effectuée par la société GRL Gestion, filiale à 100 % de l'UESL. La spécificité du fonctionnement du dispositif GRL pose des difficultés quant au traitement prudentiel des flux financiers entre les différents intervenants. De plus, aucun des textes afférents au dispositif ne fixe les méthodes comptables de provisionnement des assureurs.

Nos nombreuses demandes de précisions sur cet aspect important du dispositif, lors des réunions du 28 septembre et 23 octobre dernier au ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi, sont restées, à ce jour, sans réponse.

Dans ce contexte, je souhaiterais que les services compétents de l'ACAM puissent faire toute diligence pour contribuer à l'avance rapide de ce dossier.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Secrétaire Général, l'expression de mes sentiments distingués.

Jacques de Peretti



Président de la Commission Plénière  
des Assurances de Biens et de Responsabilité

Monsieur Antoine Mantel  
Secrétaire Général  
Autorité de Contrôle des Assurances et des Mutuelles  
61 rue Taitbout  
75009 Paris

## FÉDÉRATION FRANÇAISE DES SOCIÉTÉS D'ASSURANCES

26, Bd HAUSSMANN, 75311 PARIS CEDEX 09 - TÉLÉPHONE 01 42 47 90 00  
TÉLÉCOPIÉ : 01 42 47 93 11 - <http://www.fsa.fr/>

DIRECTION DES ASSURANCES DE BIENS ET DE RESPONSABILITÉ

Paris, le 3 octobre 2007

Contact : Claudine Quillévéré  
Tél. : 01.42.47.90.87  
Fax : 01.40.22.01.76  
Email : [c.quillevere@fsa.fr](mailto:c.quillevere@fsa.fr)  
Références : AB/MB  
Objet : Garantie des risques locatifs (GRL)

Monsieur le Directeur,

Nous faisons suite à la réunion du vendredi 28 septembre dernier avec vos services et à laquelle participaient des représentants du ministère du Logement, de l'ACAM et de GRL Gestion, rencontre que nous avions sollicitée pour obtenir des éclaircissements sur la mise en place de la Garantie des Risques Locatifs.

Cette réunion nous a malheureusement conforté dans les inquiétudes que nous vous avons exprimées à maintes reprises sur l'absence de transparence du fonctionnement du dispositif et la frontière avec les produits classiques distribués par le marché.

Notre Fédération a toujours exprimé un avis favorable au principe de la GRL, tel qu'il figure dans la loi de cohésion sociale du 26 juillet 2005, tout en ne manquant pas de rappeler sa vigilance sur le maintien d'un marché concurrentiel pour les locataires ne se trouvant pas dans une situation « fragile » (lettres du Président Gérard de La Martinière du 19 juillet 2006 à Bruno Le Maire, de Claude Delpoux du 23 avril 2007 à Hervé de Villeroche et de Jean-Marc Boyer du 6 juillet 2007 à Bertrand Martinot).

Au regard de la Convention Etat/UESL du 20 décembre 2006, la délimitation du périmètre des locataires éligibles au PASS-GRL n'est pas précise, notamment pour les locataires déjà en place et ceux pour lesquels les contrats d'assurance du marché prévoient une caution. Dans ces deux cas, il est fait abstraction des conditions pourtant cumulatives de la Convention portant à la fois sur le taux d'effort et les critères de solvabilité.

Pour les locataires déjà en place, les conditions fixant leur éligibilité au dispositif figurent uniquement dans un procès verbal de conseil d'administration de GRL Gestion, document n'ayant pas une vocation publique. Ce PV acterait comme éligible un locataire en place depuis plus de six mois, à jour de ses loyers et n'ayant pas connu d'incident de paiement.

Monsieur Fabrice Pesin  
Sous-Directeur  
Ministère de l'Economie, des Finances et  
de l'Emploi  
Direction du Trésor  
139 rue de Bercy  
Télédoc 234  
75572 Paris cedex 12

Dans le cas susvisé, il n'est pas tenu compte du rapport entre les revenus et le montant du loyer (taux d'effort). Il en est de même pour la caution où il suffit que le contrat d'assurance du marché prévoit la caution pour que le locataire soit déclaré être éligible au PASS-GRL. Comme la quasi-totalité de ces contrats prévoit cette caution, ceux-ci se trouvent de facto écartés au profit du contrat de l'UESL.

Ceci nous amène à réitérer notre demande d'une définition précise et officielle du domaine d'intervention de GRL Gestion.

Par ailleurs, s'agissant d'un contrat subventionné, la Convention-type GRL Gestion/entreprise d'assurances prévoit les taux de souscription (1,80 pour les professionnels de l'immobilier et 2,50 pour les bailleurs isolés). Il nous a été indiqué au cours de la réunion précitée que le taux était négociable notamment pour les professionnels. Afin de ne pas créer de rupture dans l'égalité de traitement des assureurs qui adhèrent au dispositif, pouvez-vous nous confirmer que le montant de la prime pure versée au fonds de garantie universelle des risques locatifs est toujours calculé sur la base du tarif de référence ?

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Directeur, l'expression de nos sentiments distingués.

Le Directeur

Claude Delpoux



## FÉDÉRATION FRANÇAISE DES SOCIÉTÉS D'ASSURANCES

26 Bd HAUSSMANN, 75311 PARIS CEDEX 09 - TÉLÉPHONE 01 42 47 90 00  
TÉLÉCOPIÉ : 01 42 47 93 11 - [http : /www.fna.fr](http://www.fna.fr)

Paris, le 6 juillet 2007

LE DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL

Monsieur le Conseiller,

Vous trouverez ci-joint une note relevant les nombreuses interrogations que suscite le dispositif « Garantie des Risques Locatifs » (GRL) mis en place en application de la loi de cohésion sociale du 26 juillet 2005.

Outre les questions prudentielles importantes qui n'ont toujours pas été réglées, ce dispositif, qui déborde largement la mission originelle qui lui avait été fixée, perturbera inéluctablement le marché de l'assurance des loyers impayés mettant en concurrence des produits classiques et des produits subventionnés.

Les assureurs ont dès 2006 fait part de leur adhésion au principe émis par la loi de cohésion sociale et ont fait des propositions concrètes pour que ce principe soit respecté en maintenant le jeu de la concurrence sur les populations non concernées par la loi. Force est de constater que nous n'avons pas été entendus sur cette question.

Nous tenons à vous alerter sur l'évolution préoccupante de ce dossier.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Conseiller, l'expression de mes sentiments distingués.



Jean-Marc Boyer

*Copie : Monsieur Ramon Fernandez - Présidence de la République  
Monsieur Fabrice Pesin - DGTPE*

Monsieur Bertrand Martinot  
Conseiller en charge des questions sociales  
Palais de l'Elysée  
55 rue du Faubourg Saint-Honoré  
75008 PARIS

## ANOMALIES RELEVÉES DANS LA MISE EN PLACE DU DISPOSITIF GRL

La Garantie des Risques Locatifs (GRL) a été instituée par l'article 32 de la loi de cohésion sociale du 26 juillet 2005 laquelle prévoyait l'établissement d'un cahier des charges sociales. Celui-ci a été validé par le décret du 24 janvier 2007.

Parallèlement, une Convention est signée le 20 décembre 2006 entre l'Union Economique et Sociale du Logement (UESL) et l'Etat. Cette Convention acte le principe de la gestion du dispositif par l'UESL à travers la mise en place d'une société de gestion dite « GRL gestion », filiale à 100 % de l'UESL. Cette structure gère les contrats d'assurance labellisés par ses soins (gestion et indemnisation des sinistres, interface entre l'assureur, l'APAGL et l'UESL).

Ce dispositif est complété par l'article 27 de la loi du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable qui institue le Fonds de Garantie Universel des Risques Locatifs (FGURL). Un décret doit venir prochainement préciser les règles de gestion et de fonctionnement du fonds.

GRL Gestion signe des conventions avec des assureurs souhaitant distribuer ce type de garantie. En contrepartie du respect du cahier des charges sociales, les assureurs partenaires au dispositif seront compensés financièrement par l'UESL via le FGURL de façon à ce que leur rapport sinistres sur cotisations ne dépasse pas le seuil de 67 % par exercice<sup>1</sup>.

L'application de la GRL suscite des interrogations de la part des assureurs compte tenu notamment du montage complexe de cette garantie et de la répartition des rôles de chacun des intervenants.

### 1 Elargissement par GRL Gestion de l'assiette des locataires éligibles

- Aux termes de l'article 2 de la Convention entre l'UESL et l'Etat, le locataire éligible ne doit notamment pas satisfaire aux critères de solvabilité usuellement imposés par les contrats d'assurance de garantie de loyers impayés. Son taux d'effort<sup>2</sup> doit en outre être supérieur à 33 % et inférieur à 50 %. Ces deux conditions sont cumulatives.

Or la pratique de GRL Gestion qui tend à appliquer ces critères de manière alternative conduit à faire entrer dans le dispositif des locataires qui ne devraient pas pouvoir en bénéficier. Ainsi, dans certains projets de conventions, des assureurs se voient proposer par GRL Gestion la suppression du plancher de 33 % du taux d'effort.

Parallèlement, l'absence de caution d'une personne physique ou bancaire est présentée comme un motif suffisant d'éligibilité au dispositif. Le locataire dont la solvabilité permet normalement d'adhérer à un contrat GLI classique pourra néanmoins bénéficier du dispositif s'il n'a pas la caution exigée par un assureur classique (cf. conditions figurant sur le PASS-GRL). Comment démontrer que le locataire ne peut pas fournir de caution ? A qui incombe la charge de cette preuve ?

<sup>1</sup> Cf. article 2-4 de la convention type GRL-Assureur.

<sup>2</sup> Le taux d'effort désigne le rapport loyer/revenus.

- L'article 5 de la Convention Etat-UESL prévoit que le passeport a pour objet de « garantir » au bailleur que « le locataire est bien couvert par le contrat d'assurance ». La responsabilité de la qualification du locataire incombe donc à GRL Gestion ou aux CIL<sup>3</sup>.

Ce point n'est pas respecté puisqu'à la lecture du passeport, on relève que celui-ci n'a qu'une valeur déclarative. GRL Gestion (ou l'organisme habilité) ne contrôle pas les justificatifs du locataire. Cette responsabilité est transférée au bailleur qui assume la responsabilité du risque avec l'assureur en cas d'erreur dans le contrôle des justificatifs du locataire titulaire du passeport.

- Cette absence de contrôle concerne non seulement les « candidats » à la location mais également les locataires actuellement en place dans un bien immobilier. GRL Gestion décide que ceux-ci sont de fait tous réputés être déjà titulaires du passeport. Le risque est ici encore plus accru pour le bailleur qui vérifiera seul leur éligibilité préalable.

Sans contrôle a priori des critères d'obtention du passeport, on élargit de facto le nombre de bénéficiaires du passeport. Ceci est contraire aux règles qui ont présidé à la mise en place du dispositif lequel n'est de ce fait plus du tout encadré.

Du fait de l'aide de l'Etat et de l'UESL que reçoit GRL Gestion via le FGURL, l'offre d'assurance des loyers impayés que propose GRL Gestion est économiquement avantageuse pour les clients. Or, GRL Gestion rend cette offre accessible à l'ensemble du marché de la GLI et non uniquement au segment de ce marché constitué par les locataires économiquement fragiles. Cette offre n'est donc pas limitée à un strict objectif social mais va devenir dominante sur l'ensemble du marché de l'assurance des bailleurs.

## 2 Information des assurés par GRL

- Dans le cas où le locataire en place est dans la catégorie des personnes éligibles au 1 % logement<sup>4</sup>, l'APAGL « arrête les suites à donner à la déclaration de sinistre » hors du cadre de l'indemnisation. L'APAGL décidera du suivi social vis-à-vis du locataire défaillant.

Le bailleur devra alors supporter les conséquences financières du maintien éventuel dans le bien du locataire suivi par l'APAGL, si ce maintien devait excéder la durée de garantie de l'assureur privé de recours subrogatoire dans ce cas précis. En effet, la garantie GRL est indexée à la durée du bail soit trois ans dans la plupart des cas.

L'information du bailleur-assuré doit être complète sur les risques inhérents au « suivi social » du locataire défaillant. Cette information est-elle à la charge de l'assureur partenaire ?

## 3 Traitement prudentiel

- Saisie des interrogations des assureurs concernant le traitement prudentiel des opérations relevant du dispositif GRL, la DGTPE a confirmé que le mode de calcul de la provision à constituer par les assureurs pour faire face aux engagements souscrits envers les assurés dans le cadre des contrats GRL ne devrait pas être différent de celui utilisé par les entreprises d'assurances en ce qui concerne leur activité de loyers impayés traditionnelle.

La mise en œuvre de ces principes se heurte toutefois à des difficultés pratiques tenant au fait que l'assureur délègue entièrement l'instruction et la gestion des sinistres à GRL Gestion. Qui plus est, l'assureur cède 67 % de la prime encaissée au FGURL, il n'a donc plus la trésorerie destinée au règlement des sinistres. Dans quelle rubrique comptable inscrire les 67 % cédés au FGURL ? Est-ce assimilable à de la cession en réassurance ?

<sup>3</sup> Comités Interprofessionnels du Logement.

<sup>4</sup> Cf. article 4 de la convention Etat-UESL.

En effet, le montant de la provision pour sinistre à payer que l'assureur doit constituer ne pourra être établi que sur la base des états sinistres fournis par GRL Gestion.

Sauf à imposer à GRL Gestion un reporting très régulier (hebdomadaire), l'assureur ne sera donc pas en mesure de calculer le montant de la provision lors de l'ouverture de la procédure de règlement du sinistre. L'existence du sinistre risque même d'être portée à la connaissance de l'assureur une fois celui-ci réglé ; logiquement, il n'y aurait alors pas de provision à constituer.

- L'évaluation du montant de la créance de l'assureur sur le FGURL, admise en représentation de la provision constituée, soulève également de vives interrogations.

Ces interrogations tiennent d'une part au silence des textes sur ce point, et d'autre part au fait que si la créance doit être considérée comme équivalente au montant de la provision à constituer, les difficultés évoquées ci-dessus concernant le calcul de la provision se retrouvent s'agissant de l'évaluation de la créance.

Afin que les assureurs puissent justifier à tout moment de l'évaluation de leurs provisions et de la couverture de leurs engagements, des éclaircissements sur les modalités de calcul de la provision et de la créance sur le FGURL sont nécessaires. Quelle est la nature de la créance de l'assureur sur le fonds ?

- Quel est le montant à retenir pour les assureurs sur le chiffre d'affaires : 100 % des primes ou les 33 % conservés après reversement au FGURL des 67 % ? La position de l'Acam est donc souhaitée d'autant qu'aucun des textes de références ne parle de ce point.



Monsieur Bernard BEGUIN

7, Bd Haussmann

75422 PARIS Cedex 09

Objet : Garantie des Risques Locatifs

Paris, le 24 janvier 2008

Monsieur,

Suite à l'audition du GEMA du 22 janvier dernier, je vous confirme notre position.

Le dispositif qui a été mis en place fin 2007 devait permettre d'inciter les propriétaires du parc privé à proposer leurs biens à des locataires souvent écartés du fait de leur insuffisance de solvabilité et d'un taux d'effort trop élevé.

Dès le début des discussions, le GEMA a répondu favorablement à la demande d'étudier la mise en place d'un tel dispositif.

Au cours des discussions qui ont eu lieu, les assureurs ont toujours rappelé que la nouvelle garantie mise en place ne devait pas perturber le marché existant de la garantie des loyers impayés mais au contraire le développer.

Le système mis en place est lourd et complexe au point de vue administratif, et jugé imprécis par un certain nombre d'acteurs du marché. L'UESL et la société gestionnaire du dispositif semblent avoir oublié la finalité du dispositif : permettre l'accès au logement des plus démunis. Aujourd'hui tout le monde peut, s'il le souhaite, souscrire une GRL auprès d'une société ayant intégré le dispositif.

En conséquence, le GEMA considère que le dispositif GRL doit retrouver sa finalité première, que les dérives actuelles constatées ne sont pas acceptables. Le dispositif doit être recadré dans une juste répartition entre le marché libre et concurrentiel des GLI et le marché « subventionné » des GRL.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Secrétaire Général Adjoint

C. TRACA

GROUPEMENT DES ENTREPRISES MUTUELLES D'ASSURANCES

9, RUE DE SAINT-PÉTERSBOURG - 75008 PARIS - TÉL. : (33) 01 53 04 16 00 - FAX : (33) 01 43 87 80 74 - E-mail : gema@gema.fr



Madame Christine BOUTIN  
Ministre du Logement et de la Ville  
72, rue de Varenne  
75007 PARIS

Boulogne, le 23 novembre 2007

Nos Réf. : BT/11.07  
Objet : GRL Gestion

Madame le Ministre,

Lors de vos différentes interventions (encore ce Mercredi sur TFI 20 heures) vous faites référence à l'assurance GRL et de l'intérêt que présente ce dispositif pour les propriétaires bailleurs.

Courtier mandataire de Compagnie depuis 1993, nous distribuons et gérons un contrat Loyers Impayés à destination des bailleurs privés et/ou de leur gestionnaire.

A ce jour, il semble que les acteurs français spécialistes des loyers impayés aient rejeté le protocole GRL Gestion pour des raisons techniques et commerciales.

Techniques : les méthodes déployées par GRL Gestion n'apportent aucune sécurité aux bailleurs en cas de sinistre : "dispositif ni simple ni efficace". En effet, les bailleurs se retrouvent isolés face à leurs problèmes avec le risque d'un rejet de dossier de locataire incomplet. De plus, des courtiers ont été choisis par GRL Gestion pour diffuser cette garantie. Le courtier a un devoir de conseils à l'égard de ses clients assurés, or nous ne reconnaissons parmi ces professionnels aucun experts en la matière. Pour quelles raisons des courtiers sont cités par G.R.L. Gestion en lieu et place des Compagnies d'assurances ?

Commerciales : G.R.L. Gestion s'est adjoint un responsable du développement qui agit ouvertement auprès des clients traditionnels des Compagnies d'Assurances en offrant des conditions tarifaires de 1.80% ttc au lieu des 2.50% prévus par le décret. A quel titre les locataires bénéficiant de ressources suffisantes et pérennes bénéficieraient t-ils d'un PASS G.R.L. ? Pourquoi offrir les conditions du Pass GRL aux locataires déjà en place ?

Le marché locatif social présente t-il la même nature et fréquence de risques que le marché libre privé géré par les Compagnies depuis tant d'années ?

Le 12 juillet dernier au Palais d'Iéna, en votre présence, le responsable de GRL Gestion a affirmé que la GRL était un dispositif strictement social non concurrent du secteur traditionnel. Quel professionnel de l'assurance a été convaincu par ses affirmations. Aucune Compagnie sérieuse n'a emboîté le pas de GRL et encore moins de son représentant, sujet que nous évoquerons de visu.

Une des rares compagnies à avoir signé le dit protocole est une émanation d'un réseau immobilier qui, fort d'un résultat technique désastreux près de 100% de S/P (rapport sinistres sur primes), a parfaitement compris, grâce à vous et à L'État, qu'elle pourra enfin dégager des profits inattendus et *providentiels*.

En vérité, savez vous que la première compagnie qui a bien voulu s'engager aux côtés de GRL Gestion, *Brit Insurance*, dispose de son siège social à Londres ; qu'elle n'a pas de bureau de représentation en France, qu'elle agit selon le dispositif européen LPS et qu'elle verserait (m'a-t-on dit) les commissions dues aux courtiers apporteurs, sur des comptes bancaires domiciliés à Londres. Que deviennent et où sont versées les primes des assurés ? « Que nos amis anglais sont conciliants avec nos entrepreneurs francophones ». J'envisage fortement de déplacer le siège social de la SACAPP outre manche, je pourrais ainsi économiser l'impôt sur les sociétés (33.3%).... Je me suis égaré l'espace d'un instant.

SACAPP - CENTRALE D'ASSURANCES ET DE PROTECTION DU PATRIMOINE  
39, RUE FESSART - 92772 BOULOGNE BILLANCOURT CEDEX

TÉL. : 01 41 86 06 26 - FAX : 01 41 86 06 10 - E-MAIL : info@sacapp.com - www.sacapp.com  
SOCIÉTÉ ANONYME AU CAPITAL DE 1 60 000 € - SOCIÉTÉ DE COURTAGE - RCS NANTERRE B 390 786 390 00026 - APE 672Z  
GARANTIE FINANCIÈRE ET ASSURANCE DE RESPONSABILITÉ CIVILE PROFESSIONNELLE CONFORMES AUX ARTICLES L. 530-1 ET L. 530-2 DU CODE DES ASSURANCES



Je peux vous assurer de l'intérêt que portent nos clients à la GRL. Un tiers de nos dossiers non éligibles à notre offre traditionnelle pourrait alimenter la GRL. Comme vous l'a fait remarquer Madame Juéry (Le Particulier Immobilier, daté de Novembre) ne courez vous pas à la catastrophe ?

Pourquoi permettre à tout un chacun d'obtenir un Pass-GRL via Internet et favoriser en toute légalité les abus ? Pourquoi faire prendre un risque aux bailleurs persuadés que le Pass-GRL est un *chèque en blanc* Banque de France.

Pour limiter les risques de dérive et filtrer les demandes, pourquoi ne pas mobiliser les compétences des 36000 communes pour émettre les Pass-GRL selon des critères d'éligibilités simples mais incontournables ? Elles procèdent déjà aux montages de dossiers pour les affectations de logements sociaux HLM, leur savoir-faire est évident.

Lorsque GRL-Gestion propose de garantir un loyer mensuel de 2300 euros/mois, de quel logement social s'agit-il ? Pour ce faire, nous demandons au moins 7000 euros nets/mois pour accéder à un tel bien, GRL-Gestion se contente de 4600 euros. Qui autorise GRL-Gestion à porter un risque locatif privé de cette ampleur ?

Les chiffres qui vous ont été présentés, relatifs au budget nécessaire pour la mise en place de GRL-Gestion, à savoir 4 500 000 Euros dont 3 000 000 Euros d'équipement et de développement informatique, relèvent de la plaisanterie voire plus. Je peux vous affirmer qu'en 15 ans d'exploitation et de développement, je n'ai pas consacré plus de 500 000 Euros dans un système informatique expert capable de gérer la souscription et les sinistres de dizaines de milliers de lots. Mes confrères peuvent également faire état de leur expérience.

Nous sommes, pour la plupart des opérateurs, disposés à alimenter une GRL-Indépendante sous contrôle de votre Ministère et d'une institution professionnelle reconnue par tous.

Il s'agit de recenser les biens assurés adossés à un Pass-GRL délivré par les services sociaux des mairies. Ce qui permettra aux bailleurs et aux compagnies de recevoir les aides de l'Etat (APL, ALF, allocations diverses déjà en places). Les Compagnies s'obligent à reporter les cotisations, les engagements et recours. Les procédures contentieuses seraient menées par GRL-Indépendante dans un esprit amiable et social selon des critères définis par votre Ministère.

Participer à l'objectif que vous vous êtes fixée de pourvoir au logement des familles en difficultés, mal logées ou à faibles revenus est possible.

Cependant, cela me semble insuffisant pour couvrir la sinistralité attendue.

Aussi, je suggère qu'une solidarité s'instaure entre bailleurs, que la taxe d'assurance de 9% soit portée à 20%, qu'elle soit facturée comme l'est la T.V.A. en sus d'un tarif compagnie HT. Cette taxe (taxe locative de solidarité TLS) ne serait pas déductible des revenus fonciers ni des comptes sociaux pour les loueurs professionnels. Elle viendrait alimenter, en sus des cotisations issues des lots assurés via le dispositif GRL-Indépendante, un fonds de solidarité dont votre Ministère aura le contrôle.

Je souhaitais simplement vous alerter de ce qui se déroule, sans doute à votre insu, et qui risque de ruiner votre projet que vous défendez avec la ferveur que l'on vous reconnaît.

Je me tiens à votre disposition ou à celui de vos collaborateurs pour répondre dans le détail aux suggestions que je me suis permis d'évoquer.

Dans cette attente,

Je vous prie de croire, Madame le Ministre, en l'assurance de mes respectueuses salutations.

Bruno TUMA  
Président-Directeur Général

Copie : M. Jacques de PERETTI – FFSA  
M. Claude DELPOUX – FFSA  
M. Antoine MANTEL – Autorité de Contrôle des Assurances et des Mutuelles (ACAM)



## Confédération Générale du Logement

### **LES JUGEMENTS D'EXPULSION MYTHES ET REALITES**

Analyse de la CGL

#### **SYNTHESE**

*2002 : 84138 décisions d'expulsion*

*2003 : 94743 décisions d'expulsion*

*2004 : 103285 décisions d'expulsion*

Comme toutes les associations, la CGL est confrontée quasiment au quotidien à ces situations que l'on qualifie d'extrême.

Depuis plus de 50 ans, la CGL soutient et aide les familles expulsées, de l'incident de paiement jusqu'au jugement, et continue son accompagnement si l'expulsion est prononcée. Depuis ce temps, elle déplore les différences de traitement des expulsions selon les juridictions. Aujourd'hui, elle démontre l'existence de ces différences qui peuvent avoir des conséquences dramatiques.

La CGL souhaite mettre sur la place publique certaines réalités trop souvent oubliées.

À partir d'un échantillon de 135 décisions de justice se prononçant sur des expulsions, pris sur Paris et les Hauts-de-Seine, elle rend compte des différences de pratiques des magistrats.

Pour Paris, l'étude porte sur 17 juridictions qui se sont prononcées par l'intermédiaire de 38 juges différents.

Pour les Hauts-de-Seine, l'étude porte sur 10 tribunaux d'instance et un tribunal de grande instance (situé à Nanterre), qui se sont prononcés par l'intermédiaire de 18 juges différents.



### La CGL constate

- La faiblesse des dispositifs de solvabilisation des locataires, et notamment du FSL ;
- La faiblesse des délais accordés au locataire pour se reloger en cas d'expulsion ;
- Les différences entre tribunaux dans la prise en compte de la situation du locataire dans les décisions de justice ;
- Les difficultés rencontrées pour être bien défendu devant les juges ;
- Les effets pervers des délais de procédure, pour les personnes « expulsables » qui, trop courts ou trop longs, aggravent souvent la situation ;
- Le recours fréquent à la procédure de référé qui règle l'expulsion dans l'urgence ;
- Le manque de clarté et de cohérence des décisions de justice tant au niveau des motifs que des condamnations ;
- L'insuffisance des délais de paiement accordés au locataire en situation d'impayé ;
- L'influence que peut avoir sur les décisions de justice la présence d'un vrai réseau de prévention des expulsions travaillant sur le terrain avec tous les acteurs concernés.

### La CGL propose

1. Instaurer une véritable solvabilisation du locataire par la mise en place notamment d'une garantie des risques locatifs efficace et généralisée. La contrepartie de cette garantie accordée au bailleur devant nécessairement être le maintien dans les lieux.
2. Rendre le FSL obligatoire.
3. Accorder systématiquement au locataire ayant reçu un congé, des délais pour quitter les lieux jusqu'à la date effective de la vente ou jusqu'à la date effective de la reprise du logement pour tous les autres cas de congé.
4. Rechercher systématiquement la situation du locataire ayant entraîné l'impayé et la prendre en compte dans la décision de Justice prononçant l'expulsion. Faire réaliser systématiquement une enquête sociale, véritable « état des lieux » de la situation ayant conduit à l'impayé. Plus généralement, effectuer cette enquête dans tous les cas d'expulsion.
5. Allonger la liste des personnes habilitées à représenter les locataires à l'audience en matière d'expulsion, de manière à ce qu'une structure spécialisée (associative par exemple) puisse défendre le locataire ;
6. Améliorer l'accès à l'aide juridictionnelle ;
7. Envisager que les actes de procédure, au premier rang desquels le commandement de payer, soient systématiquement notifiés à une structure associative spécialisée dans la lutte contre les expulsions en vue de la prise en charge du locataire.

8. Faire jouer pleinement « leur rôle protecteur » aux délais prévus par la Loi dans le « traitement » des situations d'expulsion et les considérer comme des étapes destinées à diminuer le risque d'expulsion. Ils doivent être mis à profit pour trouver des solutions concrètes.
9. Mettre en place en amont de l'audience un mécanisme permettant, dans un délai très court suivant la naissance de la situation litigieuse, de trouver des solutions pour éviter l'expulsion. Ce mécanisme pourrait prendre la forme d'une structure de médiation ou de conciliation avec des « pouvoirs » étendus, un peu à l'image des commissions de surendettement.
10. Faire nécessairement intervenir l'audience dans un délai imposé suivant la saisine de cette structure de médiation ou de conciliation.
11. Faire du « référé » l'exception en matière d'expulsion. L'expulsion ne doit pas être systématiquement considérée comme un cas d'urgence.
12. Mentionner systématiquement dans les décisions de Justice, les modalités précises de l'exécution du plan de résorption de la dette locative, échéance par échéance, ainsi que le montant chiffré de toutes les condamnations.
13. Expliciter clairement dans la décision les conditions de l'expulsion lorsque celle-ci est prononcée.
14. Motiver parfaitement toute condamnation en fonction de la considération de la situation litigieuse et non sur des « automatismes intellectuels » sans différencier les situations.
15. Entamer une réflexion sur les frais de l'article 700 du ncp en matière d'expulsion afin d'envisager la possibilité de ne plus mettre cette condamnation à la charge de la personne expulsée notamment pour impayé.
16. Rendre obligatoire la transmission aux préfets de la décision de justice qui ordonne l'expulsion pour mettre en place d'un vrai plan de relogement pour les personnes expulsées.
17. Mentionner précisément le fondement juridique de la décision qui accorde des délais pour quitter les lieux et la date à laquelle le locataire doit les avoir libérés.
18. Articuler les dispositifs relatifs à la solvabilisation des locataires avec le traitement judiciaire de l'expulsion.
19. Dès la constitution de l'impayé de loyers, prendre en charge le locataire par une structure chargée de « piloter » la mise en œuvre de ces dispositifs afin de leur donner cohérence et efficacité.
20. Allonger les délais de paiement afin de les rendre compatibles avec les délais pratiqués en matière de traitement des situations de surendettement des particuliers.
21. Accorder systématiquement une chance au locataire en situation d'impayé, c'est à dire supprimer la possibilité d'une résiliation automatique pour tous les contrats de bail portant sur des logements d'habitation.

### III. La FAPIL s'interroge

« La diversité des métiers exercés par les membres de la FAPIL représente une grande richesse.

« Dans nos débats, lors de la rédaction du document sur une politique ambitieuse du logement, nous avons largement discuté des rapports locatifs. Parce que nous sommes souvent bailleurs, en location directe ou en sous-location, nous connaissons les difficultés liées à la garantie des risques locatifs. Parce que nous assurons, aux côtés des locataires vulnérables, des missions d'accompagnement social, nous mesurons les souffrances des plus démunis et savons combien les notions de bonne ou de mauvaise foi méritent circonspection et attention. Dans l'un et l'autre cas, nous intégrons la nécessité d'une approche qui fait le grand écart entre l'intérêt du logeur et les besoins du logé. Parce que le logement est un droit premier et qu'il ne se réduit pas à un rapport marchand.

« Tout cela nous l'avons si souvent dit et écrit...

« Une nouvelle garantie des risques locatifs se met en place. Elle veut élargir et asseoir la double protection du logeur et du logé. En ce sens, elle constitue certainement une avancée qui doit être saluée et suivie avec attention. Cependant, nous nous devons d'interroger ce nouveau dispositif, et les risques qu'il comporte. Concilier l'intérêt du propriétaire et celui du locataire relève d'un arbitrage dont nous mesurons au quotidien la complexité. Pour cela, les liens entre les deux organes chargés de la mise en œuvre de la GRL, société de gestion, et association chargée de garantir la finalité sociale, doivent être très précisément explicités.

« Dès lors qu'un processus de pré-contentieux est instauré, il doit pouvoir s'inscrire dans un contexte qui intègre le contradictoire inhérent à toute procédure juste. La prévention doit rester sous la responsabilité du secteur de protection sociale de droit commun, comme le prévoient les textes. Certes, les dispositions légales n'ont pas toujours trouvé l'application voulue par le législateur. Par ailleurs la spirale ascendante dans laquelle les loyers évoluent augmente les risques non couverts. Il ne faudrait pas, dans ce contexte, imaginer un système se substituant à un autre. L'action sociale, si elle doit être en lien avec les préoccupations du marché locatif, ne peut lui être subordonnée.

« Il y aura encore longtemps besoin d'un secteur locatif efficace pour l'accueil de tous, même si l'accession à la propriété bénéficie d'encouragements importants. Ne serait-ce que parce que l'achat du logement porte en lui le risque de faire d'anciens locataires, des propriétaires endettés pour lesquels il faudra aussi, un jour prochain, trouver de nouveaux dispositifs protecteurs. »

André Gachet, Président

*Fapil-Info n° 111, Juin 2007, Edito*

### Qu'en est-il du contrat-cadre FAPIL/MACIF/MAIF ?

Normalement, la Macif et GRL Gestion ont spécifié que le taux de cotisation serait le même (soit 1,50 % du loyer et charges pour la FAPIL) pour les contrats existants.

L'avantage du PASS-GRL par rapport au contrat cadre FAPIL MACIF MAIF, pour les AIVS, est que la durée de prise en charge de l'impayé de loyers n'est pas limitée dans le temps.

	Accord-cadre FAPIL-MACIF-MAIF	GRL
<b>Garanties</b>	- impayés de loyer - dégradations volontaires - deuxième ligne - assurance pour compte	- impayés de loyer - dégradations
<b>Impayés de loyer</b>	- 18 mois sur 36 mois - 1,5 % loyer+charge	- illimitée - 1,8 % loyer+charge
<b>Garanties Dégradations volontaires</b>	- tout logement géré par un adhérent FAPIL - 20 € par an - franchise : 150 € - plafond : 6500 €	- incluses dans les 1,8% - franchise : 2 mois de loyers et charges - plafond : 7700 €

La comparaison entre la GRL et l'accord-cadre FAPIL-MACIF-MAIF montre que deux logiques différentes cherchent à réaliser le même objectif : sécuriser les rapports entre locataires et bailleurs.

- Pour la GRL, la porte d'entrée est celle des bailleurs. Il s'agit, en garantissant les loyers et en leur offrant des avantages fiscaux, de les intéresser à mettre leur logement en location.

- Pour l'accord-cadre FAPIL-MACIF-MAIF la porte d'entrée est celle des locataires. L'objectif est de loger les personnes en situation de mal logement c'est-à-dire de leur trouver un logement adapté à leurs besoins et de **les accompagner dans l'accès et le maintien dans ce logement**. Les garanties assurantielles prévues par la FAPIL ont été créées pour cela, dans la même logique que les avantages fiscaux liés à la finalité sociale tels que prévus par les anciens dispositifs Besson ou Lienemann. Le cadre ainsi tracé permet de limiter les possibilités de choix de locataire par le bailleur.

### Un dispositif complexe et encore opaque

La GRL a un fonctionnement complexe où beaucoup d'acteurs interviennent : UESL, Etat, collectivités territoriales, société de gestion, APAGL, CIL, associations, compagnies d'assurance, bailleurs, locataires, acteurs déjà existants (FSL...)...

Assistons-nous à la mise en place d'une « usine à gaz » qui vient se superposer aux dispositifs existants alors que la coordination de ces derniers est déjà mal assurée ?

### **L'indemnité d'assurance versée au propriétaire bailleur aura-t-elle une influence sur le compte du locataire ?**

En aucun cas la dette du locataire ne sera comblée, seule la créance du propriétaire sera compensée.

Le propriétaire souscrit une assurance qui elle-même cotise au fonds de garantie GRL. Lorsqu'un impayé de loyer survient, le bailleur doit dans un certain délai en informer son assurance qui lui rembourse les impayés. L'assurance devient donc créancière du locataire. La compagnie d'assurance fait ensuite jouer GRL Gestion qui va lui rembourser la somme qu'elle a versée au propriétaire assuré. Dans ce cas, GRL Gestion devient créancière du locataire. Elle se subroge dans les droits du propriétaire pour engager une procédure de recouvrement des loyers impayés sur décision de l'APAGL. Le propriétaire est donc désinvesti de sa relation avec son locataire.

La dette du locataire reste identique. Seules des modalités de remboursement pourront être proposées au locataire après une étude de sa situation par le CIL (en 15 jours) avec un éventuel accompagnement social, qui sera assuré par le CIL ou une association prestataire.

Mais le locataire restera débiteur de l'ensemble de sa dette. S'il ne peut pas rembourser, une procédure d'expulsion sera envisagée par l'APAGL (procédure classique devant le juge avec plan d'apurement possible).

L'APAGL dit ne pas vouloir mettre les gens à la rue mais garantir le temps nécessaire à un relogement adapté. C'est l'engagement, simplement moral, d'abandonner toute procédure d'expulsion engagée si le litige peut se régler autrement et de ne pas expulser sans relogement.

### **Quelle définition de l'impayé de loyer ?**

Pour la CAF :

- 2 mois consécutifs ou non lorsque l'allocation est versée à l'allocataire ;
- 3 mois consécutifs lorsque l'allocation logement est versée au propriétaire ;
- 3 mois consécutifs pour l'APL.

La GRL, pour qui l'impayé est constitué dès le 1<sup>er</sup> mois, risque de déclencher une procédure lourde pour de simples retards.

### **Quelle politique de recouvrement des créances ?**

L'APAGL envisagera-t-elle systématiquement un « traitement social » ou laissera-t-elle une part importante de locataires à la merci des sociétés de recouvrement ?

L'accompagnement social peut être déterminant dans la réussite de la prévention des expulsions, là où les associations jouent un rôle essentiel. Il convient de s'inspirer de la souplesse avec laquelle elles mettent en œuvre cet accompagnement. Ces mesures prennent du temps. Une souplesse qu'elles appliquent également dans la procédure d'expulsion, stoppée dès qu'une solution alternative est possible.

A noter que le contrat-cadre FAPIL/Macif/Maif permet cette souplesse vis-à-vis du locataire et a fait ses preuves. Ne serait-il pas intéressant de développer un dispositif du même type que ce contrat, donc facile à mettre en œuvre, en partenariat avec les associations ou d'autres structures sociales ?

#### **Le FSL est-il remis en cause ?**

Les relations avec le FSL ne sont pas encore définies. L'APAGL est en cours de négociation avec des Conseils généraux pour envisager leur engagement dans la GRL et tenter de mettre en place un partenariat pour assurer la complémentarité des dispositifs.

La mise en place de conventions entre CIL et Conseils Généraux pourrait favoriser une instruction commune des dossiers pour un ménage rentrant dans les critères d'attribution des aides du FSL.

Avec la décentralisation, les Conseils généraux ne sont plus soumis à un niveau de financement du FSL (qui devait être au moins égal à celui de l'Etat). La disparité entre département s'est donc installée. Celle-ci risque de s'accroître avec la possibilité pour les collectivités locales d'abonder financièrement le fonds de garantie des risques locatifs. Cet argent risque de se soustraire d'office au financement du FSL, FSL qui préserve sa pertinence pour tout le parc non assuré dans le cadre du dispositif GRL.

Les FSL risquent déjà d'être fortement affaiblis par la libéralisation des prix de l'électricité et du gaz puisqu'ils ont également à leur charge le fonds « énergie ».

#### **Quelle implication du bailleur dans le dispositif ?**

A priori, aucun. Tout est pris en charge pour lui : la compensation, la résolution amiable et la résolution judiciaire des impayés. La relation locative est déviée vers la compagnie d'assurance ou GRL Gestion qui peuvent tout deux être subrogés dans les droits du bailleur du fait de la compensation de sa créance.

Outre cette tranquillité d'esprit, un crédit d'impôt lui est accordé si le logement loué est conventionné.

Quels seront donc les bailleurs intéressés par le dispositif ? Le premier logement garanti et inauguré était un petit studio défraîchi sous les toits. On peut légitimement se demander si les logements qui feront l'objet de cette assurance seront ceux qui ne trouvent pas preneur aux conditions habituelles du marché. C'est-à-dire des logements dont la qualité et le confort sont moindres, des logements excentrés ou offert sur un marché excédentaire...

#### **La vérification des données du PASS GRL par le bailleur. Contractuellement, comment cela se passe-t-il ?**

C'est le contrat d'assurance qui impose au bailleur de joindre à son dossier de souscription les justificatifs des données du Passeport présenté par le locataire. Sans ces justificatifs, la garantie ne pourra pas jouer.



Exemples de documents demandés par la compagnie d'assurance concernant le locataire au bailleur qui veut souscrire une assurance PASS GRL :

- une pièce d'identité.
- les coordonnées bancaires (RIB).
- les trois derniers bulletins de salaire.
- une attestation d'employeur en cas d'impossibilité de fournir le contrat de travail ou les derniers bulletins de salaire (l'attestation d'employeur doit être datée de moins de 30 jours et préciser la nature du contrat ainsi que la situation au regard d'une éventuelle période d'essai ou d'un éventuel préavis de démission ou de licenciement, la date d'embauche et le montant du salaire.)
- un justificatif de domicile (taxe foncière si le candidat locataire est propriétaire ou trois dernières quittances de loyer s'il est locataire. S'il est hébergé à titre gratuit, attestation d'hébergement plus 3 dernières quittances de loyer ou taxe foncière de la personne qui héberge.)
- les deux derniers avis d'imposition.
- un Extrait Kbis d'inscription au registre du commerce ou certificat d'inscription au répertoire des métiers.
- une copie du « PASS GRL ».

Les documents demandés dépendront des déclarations figurant dans le passeport. La garantie étant indépendante de la situation professionnelle du futur locataire, bulletins de salaires et attestation de l'employeur ne seront donc pas exigés si le passeport fait état que le locataire est sans emploi.

Il est étonnant qu'un R.I.B. soit demandé. La compagnie d'assurance ne devrait pas avoir besoin des coordonnées bancaire du locataire. D'ailleurs, le bailleur ne devrait pas pouvoir l'exiger puisqu'il ne peut exiger du locataire une autorisation de prélèvement automatique du loyer. C'est une façon de faciliter une saisie dans le cadre d'une procédure de recouvrement voir d'obtenir des renseignements sur l'état financier du locataire.

Le passeport peut être le support d'un rappel de la loi au bailleur : documents ne pouvant être demandé au candidat locataire, non discrimination, décence du logement, clauses illégales...

#### **Pourquoi la sous-location est-elle exclue du dispositif ?**

Le dispositif ne garantit pas les sous-locataires.

Les compagnies d'assurances sont toujours aussi réticentes à garantir le risque locatif dans ces conditions.

Pourtant, en vertu de la loi « DALO », la sous-location va être mobilisée dans la mise en œuvre du droit au logement. La loi prévoit la possibilité de louer à des organismes publics ou privés les logements sociaux et très sociaux conventionnés avec l'ANAH en vue de les sous-louer aux bénéficiaires du droit au logement reconnus prioritaires par la commission de médiation.



La convention en faveur de la mobilisation du parc locatif privé vacant signée entre l'Etat, l'ANAH et l'UESL le 19 septembre 2007 prévoit d'étudier pour 2008 la mise au point d'une garantie à hauteur de 50 % du montant des impayés de loyers pour aider les associations qui sous-louent des logements vacants dans ce cadre.

La FAPIL rappelle que l'Etat est garant du droit au logement. A partir du moment où les associations sont sollicitées pour l'aider à le mettre en œuvre par le biais de la sous-location, il ne peut leur être demandé d'assumer seules le risque locatif. Les associations ne sont pas un dispositif de garantie des risques locatifs ! Pourquoi donc un tel désengagement du dispositif GRL vis-à-vis de la sous-location ?

#### **Va-t-on trouver une ou des compagnies d'assurances intervenant dans les DOM qui vont signer le cahier des charges ?**

Le principe d'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire est encore une fois menacé. On espère qu'une compagnie d'assurance au moins, peut-être MACIFILIA, interviendra dans les départements d'outre-mer.

#### **Les critères ne risquent-ils pas de se resserrer si le coût du dispositif devient trop lourd ?**

La loi « DALO » a qualifié le dispositif GRL d'universel ce qui devrait s'y opposer.

#### **Quid des effets inflationnistes du dispositif ?**

L'UESL et GRL Gestion expliquent que s'assurer va effectivement coûter de l'argent aux propriétaires mais qu'ils s'y retrouveront largement grâce au jeu des exonérations d'impôts et de la réelle contrepartie que le dispositif propose par sa garantie permanente et illimitée des loyers. Pour eux, l'intérêt des bailleurs est donc évident. Pour nous, la véritable question est de savoir si ces bailleurs vont ou non faire payer cette prime par leurs locataires.

De plus, le bailleur ne choisira-t-il pas de pratiquer systématiquement le loyer maximal fixé dans le passeport GRL avec un taux d'effort lui aussi au maximum sachant qu'il est autorisé jusqu'à 50 % des ressources du locataire ? Pour rappel, le plafond des loyers garantis est de 2 300 euros mensuels.

#### **Ne risque-t-on pas de voir des locataires se déresponsabiliser face à leur loyer ?**

La dette du locataire reste entière. Peu importe la mise en jeu de la garantie, il devra la rembourser. Il peut également toujours être expulsé si l'APAGL décide d'en déclencher la procédure.

Il s'agira de bien informer le locataire que ce n'est pas lui qui est assuré contre le risque d'impayé mais bien le bailleur.

#### **Quelques autres mesures pouvant contribuer à garantir le risque locatif**

Ouvrir les aides au logement dès le 1<sup>er</sup> mois d'entrée dans les lieux.

Une majoration du forfait charges des aides au logement.

Encadrer les loyers.

FAPIL – 24 octobre 2007

Etendre le dispositif GRL à l'avance du dépôt de garantie.

Développer la gestion locative adaptée telle qu'elle est proposée par les AIVS car elle permet un suivi dès l'entrée du locataire dans les lieux et une médiation permanente avec le propriétaire.

Rendre obligatoire le financement de l'AML.

**Transmettez-nous vos réactions et vos propositions  
en appelant la FAPIL :**

**Noria DERDEK**

**Tél : 01 48 05 05 75**

**[noria.derdek@fapil.dyndns.org](mailto:noria.derdek@fapil.dyndns.org)**

**Marianne ROUSSELET**

**Tél : 04 78 72 64 49**

**[marianne@fapil-rhonealpes.net](mailto:marianne@fapil-rhonealpes.net)**

USH



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

COPIE

Le Délégué général

Monsieur Jean-Paul Bolufer  
Directeur de Cabinet  
Ministère du Logement et de la  
Ville  
72 rue de Varenne  
75007 Paris

PQ/ml-107.07

Paris, le 18 décembre 2007

Monsieur le Directeur de Cabinet,

Lors des réunions tenues sur les mesures concernant la caution qui peut être actuellement demandée aux locataires, il a été convenu que les parties intéressées vous feraient part de leurs observations.

Je souhaite par la présente vous confirmer les difficultés que va poser aux organismes Hlm la suppression de la caution, dont le principe a été annoncé par le Gouvernement.

En effet, les organismes Hlm bénéficient actuellement de systèmes publics ou mutualisés de caution : le "locapass garantie de loyers", organisé par le 1% logement pour les salariés, et les cautions apportées par les Fonds Solidarité Logement (FSL) au bénéfice des ménages en difficultés sociales, qui bénéficient d'aides de ces FSL.

Ces systèmes de caution permettent une mutualisation, au - delà de celle qui est assurée au niveau de l'organisme et donc de fait par ses locataires à travers les loyers.

A un moment où la mise en oeuvre de la loi DALO va conduire les organismes à accueillir encore davantage de ménages en situation fragile, il serait problématique que ce type de système de mutualisation disparaisse.

L' accord passé fin 2006 entre l'Etat et l'UESL prévoit que le Locapass soit remplacé à l'issue d'une période de 18 mois par la Garantie des Risques Locatifs, et il est indiqué que des modalités particulières d'application de cette nouvelle garantie seront mises au point pour le secteur du logement social. Le ministre du logement a incité les acteurs à travailler dans ce sens.

UNION NATIONALE DES FÉDÉRATIONS D'ORGANISMES HLM

14, rue Lord Byron • 75384 Paris Cedex 08 • Tél. : 01 40 75 78 00 • Fax : 01 40 75 79 83 • [www.union-habitat.org](http://www.union-habitat.org)  
Association Loi 1901 • Siret 775 697 907 00068 • APE 913 E



Nous demandons donc que la réforme à venir, d'une part n'interdise pas les interventions des FSL, et d'autre part permette au Locapass de continuer à fonctionner jusqu'à la mise au point de la GRL pour le secteur du logement social.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur de Cabinet, l'expression de mes salutations distinguées.



Pierre Quercy

### La Garantie des Risques Locatifs

#### **De quoi s'agit-il ?**

La GRL propose de sécuriser la relation entre locataire et bailleur. C'est une aide pour les locataires « précaires » qui rencontrent des difficultés pour trouver un logement du fait des garanties demandées (garant). En effet aujourd'hui la transformation du marché de l'emploi, l'éclatement de la cellule familiale et la précarisation des parcours individuels combinés aux tensions réelles qui frappent le secteur locatif rend l'accès au logement de plus en plus complexe pour une part croissante de la population.

La GRL a pour objectifs de faciliter et de sécuriser l'accès à la location, en rétablissant le rapport de confiance entre propriétaire et locataire.

#### **En pratique comment cela se passe-t-il ?**

Le locataire en fonction d'un certain nombre de critères relatifs à ses revenus et à sa situation professionnelle se voit délivrer un pass GRL. Ce pass définit notamment le plafond de loyer en fonction des revenus du locataire.

Lorsque le locataire a trouvé un logement qui lui convient, il présente au propriétaire de ce logement son pass GRL. Celui-ci est alors en mesure de souscrire un contrat d'assurance auprès d'un assureur. Le coût du contrat est plafonné à 2,5 % du loyer (1,8 % TTC du loyer annule + charges pour les bailleurs qui font gérer leur bien par un professionnel de l'immobilier, 2,5 % pour les bailleurs isolés). Les primes sont déductibles des revenus foncier.

Plus besoin de garant pour le locataire (l'assurance joue ce rôle). Les primes sont déductibles des revenus fonciers ou possibilité de crédit d'impôt à hauteur de 50 % du montant de la prime des contrats d'assurance.

#### **Les garanties du succès du dispositif**

Pour que le dispositif fonctionne convenablement, il faut qu'il facilite l'accès au logement des locataires et qu'il sécurise réellement la situation des propriétaires : gagnant-gagnant.

#### La diffusion de l'information sur l'existence de ce dispositif :

Comment informer le locataire ? Prévoir une information dans les lieux de passage (ANPE, agence d'interim, entreprise, agence immobilière, mairie, banque assurance...). Obliger les agences immobilières et les propriétaires à proposer spontanément le dispositif.

Pour le propriétaire il faut également une information claire sur la nouvelle mesure : large diffusion auprès des banques, de assurances... Il faut également un accès facilité aux assureurs qui proposent ce type de contrat. La meilleure façon serait de rendre la mesure obligatoire : tous les assureurs devraient la proposer.

#### Les critères d'éligibilité

Les critères d'éligibilité des locataires au pass GRL doivent être moins restrictifs. Il serait souhaitable d'intégrer les étudiants et les bénéficiaires des minima sociaux.

Par ailleurs, pour éviter les problèmes liés au seuil d'éligibilité, il conviendrait de généraliser cette mesure à tous les locataires (sans critère de revenu comme c'est aujourd'hui le cas pour le 1 % logement).

Par ailleurs tel qu'il existe actuellement, le dispositif pourrait stigmatiser les populations les plus vulnérables en laissant penser qu'elles sont les seules à ne pas payer leur loyer... ce qui n'est pas le cas.

Rendre la GRL universelle, cela permettrait d'aller à l'encontre des situations de refus de certains propriétaires qui pourraient préférer les locataires « classiques ». En outre cela permettra de faire baisser le montant de la prime que doivent acquitter les propriétaires.

Toutefois, en cas de généralisation de la GRL, les mesures d'accompagnement social doivent être maintenues pour les populations vulnérables.

#### Mise en application

Au-delà des critères liés à l'information qui sera présentée aux locataires et aux propriétaires, le succès du système dépend en large partie du bon vouloir des deux parties dans sa mise en application.

Un bailleur pourra toujours refuser un locataire muni du pass. Il faut donc rendre le dispositif attractif, simple et sûr pour les bailleurs.

En bilan doit être effectué en juin prochain (6 mois d'existence de la GRL), si le nombre de refus est important, il faudra envisager de rendre la GRL obligatoire.

#### Coût de la prime

Du côté des propriétaires, la prime devrait être la même, qu'il s'agisse d'un bailleur privé indépendant ou d'un bailleur professionnel. Un simple calcul actuariel devrait permettre de mutualiser les risques entre ces deux types d'acteurs.

#### Prise en charge du dépôt de garantie

Aujourd'hui le pass GRL ne prend pas en charge les deux mois de caution et les éventuels frais d'agence. Pour cela il faut le coupler avec le système loca pass.

Cependant rien n'est prévu pour les personnes qui ne sont pas éligibles au loca pass.

Il faut intégrer dans la GRL, l'avance des frais d'emménagement (dépôt de garantie + éventuellement honoraires des agences) et offrir aux locataires la possibilité de rembourser sur plusieurs mois à un prêt à taux 0 comme ce qui existe avec le loca pass



**Rencontre avec Madame BAIETTO-BESSON  
Directrice Générale de l'ANAH le 22 février 2008**

## **La garantie des risques locatifs GRL**

Instaurée par la loi du 26 juillet 2005 sur le développement des services à la personne, la garantie des risques locatifs vise à favoriser l'accès au logement d'un plus grand nombre de candidats locataires par le développement de contrats d'assurances souscrits volontairement par les bailleurs afin de garantir les risques d'impayés de loyers.

A cet effet, une convention a été signée le 20 décembre 2006 qui consiste à apporter aux sociétés d'assurances s'inscrivant dans ce dispositif, une compensation financière à condition qu'elles étendent leur garantie aux locataires exclus des critères habituels du Loca-Pass.

La compensation sera versée soit :

- par le 1% logement pour les locataires éligibles aux conditions du Loca-Pass
- par l'Etat pour les catégories de ménages non couvertes par le 1%.

Pour faire fonctionner le dispositif, l'UESL (Union d'Economie Sociale pour le Logement) a mis en place :

- la SAS GESTION, société de gestion chargée de la mise en œuvre et du suivi technique
- l'APAGL, association pour l'accès aux garanties locative, chargée de garantir la finalité sociale du dispositif, d'en étudier ses effets, ses coûts et les conditions de son développement.

Un fond spécifique a été créé par la loi DALO (art. 27) qui sera abondé :

- par une partie des primes d'assurances versées par les bailleurs
- par l'UESL
- par l'Etat

### **➤ Les conditions d'accès à la GRL**

- Pour les bailleurs

En principe, tout propriétaire bailleur qui le souhaite peut souscrire un contrat d'assurance « GRL » en s'adressant à une entreprise d'assurance de son choix ayant adhéré au dispositif. Cette disposition est applicable pour le moment aux bailleurs personnes physiques. Pour les bailleurs du secteur HLM, SEM, collectivités locales et les sociétés filières du 1%, une convention devrait être conclue entre l'Etat et l'UESL.

La garantie ne peut concerner que des logements occupés à titre de résidence principale et situés sur le territoire Français.

- Pour les locataires

Deux conditions prioritaires à remplir : que le bailleur ai souscrit une assurance « GRL » et que le locataire y soit exigible.

Sont éligibles les locataires :

- En CDI dont le taux d'effort (loyer net d'APL/revenus) est compris entre 33 et 50%
- En CDD ou autre contrat de travail et avoir un taux d'effort maximum de 50%
- Qui ne peuvent pas fournir une caution personne physique ou morale exigée par le bailleur

- ainsi que ceux dont le taux d'effort est inférieur à 33% mais qui ne peuvent pas répondre aux critères usuels des assureurs ou aux exigences des bailleurs en raison de la nature de leur activité, de leur contrat de travail et du caractère permanent de leur activité (salarié en CDD, en CDI, intérimaires, professions indépendantes, demandeurs d'emploi, retraités, jeunes, bénéficiaires de minima sociaux...).

Pour les locataires éligibles, le contrat d'assurance ne peut exiger, pour bénéficier de l'assurance, la production, par le locataire, d'une caution solidaire d'une personne physique ou morale. (Sauf exception prévue par le cahier des charges social).

➤ Exclusions du dispositif GRL :

- les candidats locataires titulaires d'un CDI et dont les revenus excèdent 3 fois le montant du loyer plus les charges.
- Les candidats locataires dont le rapport entre le montant de leurs revenus et le montant du loyer et des charges excèdent 50%.

➤ Montant et paiement des primes d'assurance

Le cahier des charges social impose à l'assureur :

- un taux de prime maximum de référence à 2,5% du montant des loyers et des charges pour les bailleurs isolés, payable d'avance d'année en année par tacite reconduction
- un taux de prime maximum de référence à 1,8% du montant des loyers et des charges pour les professionnels de l'immobilier payables à terme échu trimestriel.

Le montant de la prime d'assurance « impayés de loyers » est déductible des revenus fonciers.

Les personnes qui louent un ou plusieurs logements conventionnés (anah ou état) bénéficient d'un crédit d'impôt sur le revenu égal à 50% du montant de la prime d'assurance, ne peuvent pas déduire la prime de leurs revenus fonciers.

➤ Définition et étendue des garanties

Les contrats d'assurances qui assurent les locataires éligibles couvrent les loyers, charges, taxes locatives, éventuellement révisés, dans la limite de 2300 € mensuel.

Sont déduits du loyer et des charges, les aides au logement qui doivent être versées en tiers payant au bailleur.

La garantie joue dès le premier impayé et plusieurs démarches effectuées par le bailleur :

- date J (date d'encaissement du loyer indiquée dans le bail) + 20 jours, lettre simple au locataire
- date J+35, lettre recommandée
- date J+45 maximum, déclaration à l'assurance et à la société GRL Gestion.

La société GRL Gestion peut être subrogée dans les droits et actions du bailleur.

➤ Sur la situation du locataire et le rôle de l'APAGL

Lorsque le locataire est débiteur, l'APAGL décidera entre deux modalités d'intervention :

- pas de traitement social, recours aux procédures usuelles de recouvrement amiables et judiciaires, procédure effectuée par GRL Gestion
- Traitement social en accompagnement de la procédure amiable par l'APAGL, détermination de la situation sociale et financière du locataire débiteur aboutissant à un plan d'apurement et à un suivi social.

La situation de baisse importante des revenus, d'accident de la vie (décès, divorce, licenciement, maladie), entraîne un accompagnement social de droit.



## **Le pass-GRL**

Outil pour favoriser l'accès au logement, il permet une garantie des paiement des loyers, un assouplissement des seuils de solvabilité du locataire.

- **Les garanties accordées par le Pass-GRL**
  - Couverture des impayés de loyer et charges sur toute la durée du bail et plafonné à 2300 € par mois.
  - Gestion automatique des impayés de loyers (y compris recouvrement) pour le bailleur
  - Prise en charge des détériorations immobilières constatées au départ du locataire, plafonnée à 7700 € par sinistre et par logement (franchise de 2 mois de loyers et charges)
  - L'écoute et conseils aux locataires en difficultés
  - Analyse sociale et proposition au locataire en impayé d'un plan de remboursement adapté à sa situation.

### **Propositions de la CNL sur la garantie des risques locatifs et son application**

Pour la CNL, la garantie des risques locatifs est une bonne solution et doit permettre aux candidats locataires de ne plus avoir à fournir de caution (bancaire, solidaire...).

Il faut rendre obligatoire la GRL à tous les bailleurs. Actuellement le bailleur n'est pas dans l'obligation de souscrire un contrat d'assurance « impayés de loyers ». De même, un locataire ne peut pas imposer la GRL à son futur bailleur.

Nous rappelons que nous sommes pour une mutualisation des dépôts de garantie versés par les locataires et placés sur un compte spécial créerait une solidarité entre les locataires de façon à éviter toute discrimination de l'accès à la garantie des risques locatifs.

Actuellement, la GRL ne s'applique que pour les locataires du secteur privé et selon des critères bien définis (cadre du Loca-Pass actuel, ceux éligible au 1% logement, taux d'effort ne dépasse pas 50%), nous proposons d'ouvrir la GRL à l'ensemble des locataires (tous les secteurs).

Le système assurantiel ne doit pas avoir d'incidence sur le prix du loyer compte tenu du prix de la prime (2,5% pour le bailleur personne physique et 1,8% pour le professionnel) qui peut être déduite des revenus fonciers du bailleur.

### **Propositions de la CNL sur le traitement des impayés de loyers**

En premier lieu, pour ne pas être en contradiction avec la loi DALO, aucune expulsion ne doit être effective sans relogement de l'occupant.

Concernant la bonne ou mauvaise foi des locataires, il n'existe pas de réglementation ou de définition exacte qui peu dire, ou non, qu'un locataire est de bonne ou mauvaise foi. Est souvent considéré de mauvaise foi le locataire qui a un impayé de loyers sans rechercher,

de la part du bailleur ou du travailleur social, les raisons qui ont entraînées l'arrêt du paiement du loyer.

Un travail en amont doit être réalisé par le bailleur en cas d'impayés de loyers afin de mettre en place des plans d'apurement (protocole Borloo, par exemple et qui devrait être étendu au secteur privé), la mise en place d'un dossier FSL...

Les services sociaux sont saisis en cas d'impayés de loyer avec phase contentieuse (tribunal), il faut rendre effective cette disposition de la loi SRU afin que le travail « social » soit réalisé de façon à pouvoir accompagner les familles avant la comparution au tribunal.

De même, les caisses d'allocation familiales doivent pouvoir lancer une procédure sociale au moment où le bailleur informe de l'impayé de loyer.

Le maintien des aides personnelles, versées en tiers payant permet d'amoindrir la dette de loyer, il faut donc que cette aide soit versée en permanence.

Nous proposons que tout locataire ayant des difficultés de paiement puisse bénéficier d'un accompagnement social, mis en place soit par le bailleur, soit par la collectivité locale (commune, préfecture...) afin de trouver, avec le locataire, des solutions pour éviter l'expulsion.

Lorsque la procédure d'expulsion est avancée, le juge du tribunal devrait obligatoirement proposer un plan d'apurement adapté à la situation du locataire, plutôt que de laisser cette possibilité à la seule appréciation du juge.

### 13 – Propositions législatives : - réduction des délais d'expulsion - fonds GURL

DGUHC  
DH2//IUH1

04/04/2008

PROJET DE LOI HABITAT
-----------------------

#### Fiche 4-1 : Expulsion

##### Article L 613-1 CCH :

A l'alinéa premier de l'article L. 613-1 du code de la construction et de l'habitation, les mots « *renouvelables excédant une année* » sont remplacés par les mots « *qui ne peuvent être supérieurs à un an* ».

Au même alinéa, les mots « *ou l'hébergement* » sont ajoutés après les mots « *le relogement* ».

##### Article L 613-2 CCH :

A la première phrase de l'article L. 613-2 du code de la construction et de l'habitation, les mots « *trois ans* » sont remplacés par les mots « *un an* ».

A la fin de la deuxième phrase de ce même article sont ajoutés les mots « *ou de son hébergement* » après les mots « *de son relogement* ».

#### EXPOSE DES MOTIFS

Les délais prévus aux articles L.613.1 et L.613-2 du code de la construction et de l'habitation ont pour objet de suspendre l'exécution d'une décision judiciaire d'expulsion afin de permettre un relogement dans des conditions normales des personnes en situation d'expulsion. Ces délais peuvent actuellement aller jusqu'à trois ans.

Il a été constaté que ce délai maximum est source de difficultés pour un certain nombre de bailleurs, notamment petits bailleurs privés qui ne peuvent reprendre rapidement possession de leur bien.

D'autre part, les différentes mesures législatives de ces dernières années, notamment celles renforçant la prévention des expulsions, contribuent à traiter davantage en amont la situation des ménages de bonne foi.

De plus, en application de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, a été mise en place dans chaque département, depuis le 1er janvier 2008, une commission de médiation que les ménages de bonne foi menacés d'expulsion peuvent saisir sans délai. La commission est alors tenue de désigner dans un délai de 3 mois (6 mois, jusqu'en 2011, dans les départements comportant au moins une agglomération, ou partie d'agglomération, de plus de 300 000 habitants et dans les départements d'outre-mer) les demandeurs qu'elle reconnaît prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence. Ce demandeur qui a été reconnu par la commission de médiation comme prioritaire et comme devant être

logé d'urgence et qui n'aurait pas reçu, dans un délai de 3 mois, une offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités peut introduire, à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2008, un recours devant la juridiction administrative tendant à ce que soit ordonné son logement ou son relogement.

Aussi, est-il proposé de réduire ce délai de 3 ans à une année au maximum en modifiant les articles précités.

Par ailleurs, dans leur rédaction actuelle, ces articles n'envisagent que le relogement pour les ménages en situation d'expulsion. Aussi, il est proposé d'élargir à l'hébergement les dispositions de ces deux articles afin de permettre à certains ménages de trouver plus facilement une solution adaptée à leurs difficultés.

Dans les autres textes (par exemple, la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale), l'hébergement est bien envisagé comme solution.

Ainsi, la commission de médiation mise en place par la loi du 5 mars 2007 se prononce sur le caractère prioritaire de la demande de logement et sur l'urgence qu'il y a à attribuer au demandeur un logement ou à l'accueillir dans une structure d'hébergement. En effet, la loi du 5 mars 2007 a prévu que la commission de médiation saisie d'une demande de logement peut, si elle estime que le demandeur est prioritaire mais qu'une offre de logement n'est pas adaptée, transmettre cette demande au préfet afin que soit proposé un accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale.

Enfin, il convient toutefois de rappeler que les articles L. 613 et suivants du CCH ne concernent pas les sorties d'hébergement mais uniquement les expulsions locatives.

## **Gestion du fonds de garantie universelle des risques locatifs (GURL)**

### **Proposition de texte – code de la construction et de l’habitation**

Le 9<sup>ème</sup> alinéa de l’article L. 313-19 est complété comme suit : insérer dans la première phrase, après « *fonds de garantie universelle des risques locatifs* », les mots suivants « *doté de la personnalité morale* ». Il est administré par des représentants de chacune des structures ou organismes qui contribuent financièrement à son alimentation, »

### **Exposé des motifs**

Chargé de garantir et financer la garantie des risques locatifs prévue par le g) de l’article L. 313-1 du code de la construction et de l’habitation, le fonds de garantie universelle des risques locatifs doit être alimenté par une fraction des primes et cotisations des entreprises d’assurances ayant adhéré au dispositif, des contributions des organismes collecteurs du 1% logement, et des subventions de l’Etat, ces deux derniers financements devant couvrir une partie des risques afférents aux locataires éligibles à la garantie.

A l’heure actuelle le fonds est une simple section des comptes de l’UESL. L’Etat apporte sa garantie pour des publics définis par convention avec l’UESL, et ne maîtrise pas les conventions entre GRL gestion et les assureurs, ni l’évolution du risque lié à la gestion des sinistres.

Il est proposé que le fonds soit doté de la personnalité morale et administré par un organe où siègeraient les représentants des trois catégories de contributions : l’Etat, une fraction des primes d’assurance et l’UESL.

Les conditions pratiques de l’administration du fonds seraient précisées par le décret en Conseil d’Etat visé dans le 11<sup>ème</sup> alinéa de l’article L. 313-20 du C.C.H., qui dispose que ce texte réglementaire fixe « *les règles de gestion et de fonctionnement du fonds de garantie universelle des risques locatifs* ».

## 14- Estimation du coût des différents scénarios

mars 2008

### ESTIMATION DU COÛT DES DIFFERENTS SCENARIOS (DGTPE)

Les estimations de la présente annexe ont été conduites par la mission, en s'appuyant sur les enquêtes de la FFSA auprès de ses adhérents.

#### **I. Hypothèses retenues**

##### **1. *Parc locatif privé et dénombrement des populations cibles respectives de la GRL et de la GLI***

###### *a) Répartition en fonction du taux d'effort*

Pour les simulations, l'hypothèse de 5,2 millions de logements a été faite. La répartition par taux d'effort est présentée dans le tableau suivant<sup>109</sup> :

Taux d'effort	0% - 33%	33% - 50%		> 50%	Ensemble 2007
		<plafond PLS	>plafond PLS		
		18,7%	3,3%		
Proportion	70%	22%		8%	100%
					100%
	Population GLI	Population GRL	Autres		Ensemble
Nombre	3 640 000	972 400	587 600		5 200 000

Ce tableau permet d'identifier les populations dites « GLI », c'est-à-dire dont le risque est assurable par le marché.

Actuellement, on estime à 100 000 les lots pris en charge par la GRL, ce qui représente un taux de pénétration de 10% sur la population cible du dispositif.

Enfin, si l'on considère un taux de pénétration GLI de 24%, 870 000 lots sont actuellement pris en charge par ce type de contrat.

###### *b) Impact des chômeurs et des contrats précaires*

En cas de suppression de la caution, seraient intégrés à la population éligible à la GRL les chômeurs et travailleurs précaires dont le taux d'effort est inférieur à 33 %.

---

<sup>109</sup> Selon l'enquête logement 2002 de l'Insee, la répartition selon le taux d'effort est le suivant : 70% inférieur à 33%, 22% entre 33 et 50% et 8% supérieur à 50%. Les ménages dont le revenu est inférieur au niveau d'exigibilité pour le Prêt Locatif Social (PLS) et dont le taux d'effort est supérieur à 35% représenterait environ 85% de cette population (taux d'effort supérieur à 35%).

En 2007, on suppose par ailleurs que la répartition des étudiants en GRL et GLI est identique à celle du reste de la population. D'après l'Association Pour l'Accès aux Garanties Locatives (APAGL), on estime à 800.000 le nombre d'étudiants, dont 240.000 sont boursiers.

#### **Hypothèses pour le calcul de l'impact de l'intégration des locataires chômeurs ou en contrat précaire :**

Selon l'enquête emploi 2005 de l'INSEE, le nombre de chômeurs est de 2,7 M, le nombre d'employés en CDD de 1,7 et le nombre d'intérimaires de 0,55 M. Au total 5 M de personnes, **correspondant à 18 % de la population active**, sont susceptibles d'être éligibles à la GRL même en ayant un taux d'effort inférieur à 33 %.

L'ENL 2002 ne permet pas d'identifier les locataires en fonction de leur contrat de travail. En revanche, nous disposons du nombre de ménages logés dans le parc locatif privé, dont la personne de référence ou le conjoint est au chômage et dont le taux d'effort net est inférieur à 33 % du loyer : il s'établit à 460 000 ménages. Parmi ces ménages, 229 000 ne comportent aucune personne ne travaillant et entrent *de facto* dans le cadre de la GRL. Pour les 231 000 ménages restants, leur éligibilité à la GRL dépend du contrat de travail du conjoint travaillant. En supposant qu'ils ont tous un contrat précaire, on majore le chiffre des ménages éligibles au dispositif pour cause de chômage.

Sous cette hypothèse, le nombre de personnes ayant un contrat précaire dont on ne sait pas s'ils peuvent faire bénéficier leur foyer de l'éligibilité à la GRL est de 2M (1,7+0,55-0,23) :

- si l'on estime que 30 % d'entre eux vivent seuls, 600 000 sont donc éligibles à la GRL si et seulement si sont logés dans le parc locatif privé et leur taux d'effort est inférieur à 33 % . En faisant l'hypothèse que 25% (soit une proportion plus élevée que la moyenne nationale) d'entre eux sont dans le parc locatif privé, et que 70 % d'entre eux ont un taux d'effort inférieur à 33 % , 100 000 sont éligibles à la GRL ;

- les 70 % restant sont en couple avec des conjoints en CDI ou en CDD. Si le taux d'appariement CDD/CDD est le même que chômeur/chômeur, il y a 80 000 ménages CDD/CDD, à ajouter aux éligibles à la GRL si leur taux d'effort est inférieur à 33% : sous les mêmes hypothèses, cela donne 10 000 personnes.

- restent donc  $2M - 0.6M - 0.16M = 1.24 M$  en couple avec une personne en CDI, que l'on considère non éligible à la GRL.

En cas de suppression de la caution, on peut donc estimer à environ 600 000 le nombre de ménages dont susceptibles d'être éligibles à la GRL bien qu'ayant un taux d'effort inférieur à 33% mais dont le contrat de travail est précaire.

## **2. Répartition par type de bailleur**

La distinction entre bailleurs particuliers et administrateurs de bien, présentée dans le tableau infra, doit être effectuée car le niveau de prime d'assurance de loyers impayés n'est pas le même.

	Proportion de logements du parc locatif privé gérés par des administrateurs de bien	Proportion de logements du parc locatif privé gérés par des particuliers
Ensemble du parc	30%	70 %
Contrats GLI	66 %	33 %
Contrats GRL	90 %	10 %

Une généralisation du dispositif assurantiel ferait tendre la répartition observée sur chacun des deux types de contrat vers la ventilation de l'ensemble du parc.

## **3. 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 % particuliers.

Pour les contrats GRL commercialisés, le niveau de primes retenu est de 1,8 % pour les administrateurs de bien 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).

#### **4. Produits financiers**

Le taux de rendement financier retenu dans les calculs est de 3 % .

#### **5. Sinistralité**

##### *a) Fréquence des sinistres*

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% (NB : les foncières et institutionnelles ne sont pas prises en compte dans les calculs).

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 % : la fréquence de sinistre sur la population GRL est estimée entre 4,5 et 6% .

Trois jeux d'hypothèses seront retenus :

	Taux de sinistre population GLI	Taux de sinistre population GRL
Scenario 1	4,0 %	6,0 %
Scenario 2	3,5 % <sup>110</sup>	5,3 %
Scenario 3	3,0 %	4,5 %

Enfin, pour les autres populations (taux d'effort supérieurs à 50% ) la fréquence retenue est de 8% .

##### *b) Coût moyen des sinistres*

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 (soient 300 €).

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

#### **6. Chargements**

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

---

<sup>110</sup> Le taux de 3,5% , retenu comme scenario médian, correspond à la fréquence de sinistre conduisant les assureurs à un taux de marge technique de 10% sur leur portefeuille de contrats GLI, ce qui est observé sur le marché.



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.

## 7. Projections

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%).

## II. Evaluation de la GRL actuelle

### 1. Avant suppression de la caution et réduction du dépôt de garantie

Le tableau suivant présente l'estimation des résultats respectifs du FGURL et des assureurs dans l'économie actuelle du dispositif, à savoir 100 000 contrats GRL et 870 000 contrats GLI.

	Montants en €	GRL	dont FGURL	dont assureurs	GLI	TOTAL ASSUREURS
A	Nombre de contrats	100 000			868 000	
B	Loyer moyen	6 500			6 500	
C	Taux de prime	1,87%			2,44%	
D=A x B x C	<b>Primes</b>	<b>12 155 000</b>	<b>8 143 850</b>	<b>4 011 150</b>	<b>137 777 640</b>	<b>141 788 790</b>
E=67% .D	<i>Dont Prime pure</i>	<i>8 143 850</i>	<i>8 143 850</i>		<i>92 311 019</i>	
F=24% .D	<i>Dont chargement</i>	<i>2 917 200</i>		<i>2 917 200</i>	<i>33 066 634</i>	
G=9% .D	<i>Reste</i>	<i>1 093 950</i>		<i>1 093 950</i>	<i>12 399 988</i>	
H=3% .D/2 <sup>111</sup>	<b>Produits financiers</b>	<b>182 325</b>	<b>122 158</b>	<b>60 167</b>	<b>2 066 665</b>	<b>2 126 832</b>
I	Fréquence de sinistre	5,3%			3,5%	
J	Coût moyen d'un sinistre	3 300			3 000	
K	<i>Hors frais de gestion</i>	<i>2 904</i>			<i>2 640</i>	
L	<i>Frais de gestion d'un sinistre</i>	<i>396</i>			<i>360</i>	
M=I x J	<b>Coût total des sinistres</b>	<b>17 325 000</b>	<b>17 325 000</b>	<b>0</b>	<b>91 140 000</b>	<b>91 140 000</b>
N=24% .D	<b>Frais d'acquisition et administratifs</b>	<b>2 917 200</b>	<b>1 458 600</b>	<b>1 458 600</b>	<b>33 066 634</b>	<b>34 525 234</b>
O=D+H-M-N	<b>RESULTAT</b>	<b>-7 904 875</b>	<b>-10 517 592</b>	<b>2 612 717</b>	<b>13 571 006</b>	<b>16 183 724</b>
	<i>en % des primes</i>	<i>-65%</i>	<i>-87%</i>	<i>21%</i>	<i>10%</i>	<i>11,41%</i>

Sous l'hypothèse médiane d'un taux de sinistralité de la population GRL à 5,3 %, le montant actuel à charge du fonds serait de 10,5 M€.

Le tableau suivant présente l'impact sur ce montant des hypothèses faites sur la fréquence de sinistres :

<sup>111</sup> Les primes servant à payer des sinistres tout au long de l'année, les intérêts sont équivalents à ceux générés par le placement du total des primes pendant 6 mois

Scénario	Résultat des contrats GRL (Montants en €)	Dont Résultat FGURL (Montants en €)	Dont Résultat Assureurs (Montants en €)	Résultat GLI (Montants en €)
Scénario 1	-10 379 875	-12 992 592	2 612 717	551 006
Scénario 2	-7 904 875	-10 517 592	2 612 717	13 571 006
Scénario 3	-5 429 875	-8 042 592	2 612 717	26 591 006

## 2. Impact de la suppression de la caution et de la réduction du dépôt de garantie

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 se dégradent comme le montrent les estimations ci-dessous.

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

## 3. Recentrage de la GRL

Le recentrage de la GRL se traduit par le transfert de l'ensemble des opérations de gestion aux assureurs. Deux options restent néanmoins possibles :

- les frais de gestion des sinistres par le fonds sont intégrés à la charge de sinistre réassurée par le fonds ;
- la charge financière de la gestion des sinistres est supportée par les assureurs.

### a) frais de gestion des sinistres à la charge du FGURL

Le transfert de l'ensemble de la gestion administrative des contrats aux assureurs se traduit par une baisse de résultat de ces derniers, ce qu'illustre le tableau suivant :

Scénario	Résultat des contrats GRL (Montants en €)	Dont Résultat FGURL (Montants en €)	Dont Résultat Assureurs (Montants en €)
Scénario 1	-13 979 875	-15 133 992	1 154 117
Scénario 2	-11 054 875	-12 208 992	1 154 117
Scénario 3	-8 129 875	-9 283 992	1 154 117

Dans ce cas, la gestion des sinistres est effectuée par les assureurs, mais supportée financièrement par le FGURL.

*b) frais de gestion des sinistres à la charge des assureurs*

Si la charge financière de la gestion des sinistres est aussi transférée aux assureurs, les résultats techniques de ces derniers se dégradent fortement, comme le montre le tableau *infra*.

Scénario	Résultat des contrats GRL (Montants en €)	Dont Résultat FGURL (Montants en €)	Dont Résultat Assureurs (Montants en €)
Scénario 1	-13 979 875	-12 325 992	-1 653 883
Scénario 2	-11 054 875	-9 751 992	-1 302 883
Scénario 3	-8 129 875	-7 177 992	-951 883

Le transfert de la charge de gestion des sinistres aux assureurs ne s'inscrit toutefois pas dans la logique du dispositif de réassurance opéré par le fonds : les frais de gestion de sinistres étant proportionnels à la charge de sinistre, protéger les assureurs contre la sur-sinistralité, encore mal connue, d'une population qui n'est pas assurable nécessite d'inclure cette charge de gestion dans la charge totale prise en charge par le fonds. Faute de quoi, 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. *infra*, estimation des primes d'équilibre).

### **III. Développement du système assurantiel**

#### **1. Estimation du coût de la GRL sur l'ensemble de la population éligible au dispositif**

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 l'ensemble de la population éligible, qui passe de 940 000 lots à 1 540 000 lots, est estimé dans le tableau suivant :

Scénario	Résultat des contrats GRL (Montants en €)	Dont Résultat FGURL (Montants en €)	Dont Résultat Assureurs (Montants en €)
Scénario 1	-182 707 525	-231 980 299	49 272 774
Scénario 2	-137 662 525	-186 935 299	49 272 774
Scénario 3	-92 617 525	-141 890 299	49 272 774

Le coût total pour l'Etat et le 1% Logement serait compris entre 140 M€ et 230 M€.

## 2. Estimation de coût d'un système de garantie universelle

### a) frais de gestion des sinistres à la charge du FGURL

En supposant qu'un dispositif assurantiel couvre 80% du parc locatif privé actuel, sous l'hypothèse de la disparition de la caution et de réduction à un mois de garantie, qui est d'ores et déjà effective, la mutualisation entre population GRL et GLI s'opèrerait de la façon suivante :

	Montant en €	GRL	Dont FGURL	dont assureurs	GLI	TOTAL ASSUREURS
	taux de couverture	80%			80%	
A	Nombre de contrats	1 257 920			2 430 000	
B	Loyer moyen	6 500			6 500	
C	Taux de prime	2,29%			2,91%	
D=AxBxC	<b>Prime</b>	<b>187 241 392</b>	<b>125 451 733</b>	<b>61 789 659</b>	<b>459 634 500</b>	<b>521 424 159</b>
E=67%.D	dont Prime pure	125 451 733	125 451 733		307 955 115	
F=24%.D	dont chargement	44 937 934		44 937 934	110 312 280	
G=9%.D	Reste	16 851 725		16 851 725	41 367 105	
H=3%.D/2	<b>Produits financiers</b>	<b>2 808 621</b>	<b>1 881 776</b>	<b>926 845</b>	<b>6 894 518</b>	<b>7 821 362</b>
I	Fréquence de sinistre	5,3%			3,5%	
J	Coût moyen d'un sinistre	3 900			3 900	
K	Hors frais de gestion	3 432			3 432	
L	Frais de gestion d'un sinistre	468			468	
M=IxJ	<b>Coût total des sinistres</b>	<b>257 559 120</b>	<b>257 559 120</b>		<b>331 695 000</b>	<b>331 695 000</b>
N	<b>Frais d'acquisition et administratifs</b>	<b>44 937 934</b>		<b>44 937 934</b>	<b>110 312 280</b>	<b>155 250 214</b>
O=D+H-M-N	<b>RESULTAT</b>	<b>-112 447 041</b>	<b>-130 225 611</b>	<b>17 778 570</b>	<b>17 627 220</b>	<b>35 405 790</b>
	en % des primes	-60%	-70%	9%	4%	6,79%

La sensibilité à la fréquence est présentée dans le tableau *infra* :

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

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
Scénario 1	3,0 %	3,5 %
Scénario 2	2,6 %	3,0 %
Scénario 3	2,2 %	2,6 %

Dans le scénario médian, pour revenir à un taux de marge de 10 %, le taux de prime moyen des contrats GRL passerait de 2,29 % à 3 %.

*b) frais de gestion des sinistres à la charge de l'assureur*

Sous les mêmes hypothèses, dans le cas où les frais de gestion des sinistres sont à la charge de l'assureur, le déficit constaté sur les contrats GRL et GLI pour les assureurs augmente :

Scénario	Résultat des contrats GRL (Montants en €)	Dont Résultat FGURL (Montants en €)	Dont Résultat Assureurs (Montants en €)	Résultat GLI (Montants en €)	Résultat des assureurs (Montants en €)
Scénario 1	-149 241 201	-131 697 378	-17 543 823	-29 757 780	-47 301 603
Scénario 2	-112 447 041	-99 318 517	-13 128 524	17 627 220	4 498 696
Scénario 3	-75 652 881	-66 939 656	-8 713 225	65 012 220	56 298 995

Les tarifs nécessaires au rééquilibrage technique de leur portefeuille sont donnés par :

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%
Scénario 1	3,2 %	3,8 %
Scénario 2	2,85 %	3,3 %
Scénario 3	2,4 %	2,85 %

### 3. Projections intégrant la croissance du marché

Jusqu'ici les estimations ont été conduites sans prendre en compte le caractère obligatoire ou non du dispositif assurantiel, et effectuées sur la population actuelle de locataires. Or ces deux facteurs ont une influence déterminante dans le coût final du dispositif, qu'il convient d'évaluer.

*a) Hypothèses sur l'évolution du nombre de locataires*

Sous les hypothèses de projection présentées *supra*, les estimations des nombres de locataires par catégorie en 2012 et 2017 sont les suivantes :

Année	2007	2012	2017
Nombre de locataires « GRL »	1 572 400	1 792 884	1 895 954
Nombre de locataires « GLI »	3 040 000	3 104 379	3 272 281

Le caractère obligatoire du dispositif assurantiel mis en place conduira plus ou moins vite à un taux de couverture élevé du marché de l'assurance de loyers impayés, que ce soit sur la population « GRL » ou la population « GLI ».

*b) Estimation du coût d'un dispositif assurantiel non obligatoire*

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 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 », l'estimation du coût est présentée dans le tableau suivant :

	Montant en €	GRL	Dont FGURL	dont assureurs	GLI	TOTAL ASSUREURS
	taux de couverture	40%			40%	
A	Nombre de contrats	717 154			1 241 751	
B	Loyer moyen	6 500			6 500	
C	Taux de prime	2,29%			2,91%	
D=AxBxC	<b>Primes</b>	<b>106 748 319</b>	<b>71 521 374</b>	<b>35 226 945</b>	<b>234 877 277</b>	<b>270 104 223</b>
E=67%.D	dont Prime pure	71 521 374	71 521 374		157 367 776	
F=24%.D	dont chargement	25 619 597		25 619 597	56 370 547	
G=9%.D	reste	9 607 349		9 607 349	21 138 955	
H=3%.D/2	<b>Produits financiers</b>	<b>1 601 225</b>	<b>1 072 821</b>	<b>528 404</b>	<b>3 523 159</b>	<b>4 051 563</b>
I	Fréquence de sinistre	5,3%			3,5%	
J	Coût moyen d'un sinistre	3 900			3 900	
K	Hors frais de gestion	3 432			3 432	
	Frais de gestion d'un sinistre	468			468	
M=IxJ	<b>Coût total des sinistres</b>	<b>146 837 208</b>	<b>146 837 208</b>	<b>0</b>	<b>169 499 066</b>	<b>169 499 066</b>
N	<b>Frais d'acquisition et administratifs</b>	<b>25 619 597</b>		<b>25 619 597</b>	<b>56 370 547</b>	<b>81 990 143</b>
O=D+H-M-N	<b>RESULTAT</b>	<b>-64 107 260</b>	<b>-74 243 013</b>	<b>10 135 753</b>	<b>9 007 665</b>	<b>19 143 418</b>
	en % des primes	-60%	-70%	9%	4%	7,09%

La sensibilité des résultats à l'hypothèse retenue sur le taux de sinistralité est présentée dans le tableau suivant :

Scénario	Résultat des contrats GRL (Montants en €)	Dont Résultat FGURL (Montants en €)	Dont Résultat Assureurs (Montants en €)	Résultat des contrats GLI (Montants en €)	Résultat des assureurs (Montants en €)
Scénario 1	-85 084 004	-95 219 757	10 135 753	-15 206 488	-5 070 735
Scénario 2	-64 107 260	-74 243 013	10 135 753	9 007 665	19 143 418
Scénario 3	-43 130 516	-53 266 269	10 135 753	33 221 817	43 357 570

Le coût pour l'Etat et le 1% d'un système assurantiel facultatif pourrait donc atteindre 95 M€ en 2012.

En transférant à la charge des assureurs les frais liés à la gestion des sinistres, le coût maximum pour le FGURL pourrait ramené à 75 M€ comme l'illustre le tableau suivant :

Scénario	Résultat des contrats GRL (Montants en €)	Dont Résultat FGURL (Montants en €)	Dont Résultat Assureurs (Montants en €)	Résultat des contrats GLI (Montants en €)	Résultat des assureurs (Montants en €)
Scénario 1	-85 084 004	-75 082 083	-10 001 921	-15 206 488	-25 208 409
Scénario 2	-64 107 260	-56 622 548	-7 484 712	9 007 665	1 522 953
Scénario 3	-43 130 516	-38 163 014	-4 967 503	33 221 817	28 254 314

*c) Estimation du coût d'un dispositif assurantiel obligatoire*

Le régime permanent d'un dispositif obligatoire pourrait être obtenu en 2017 avec un taux de couverture du marché d'environ 95% . Sous les mêmes hypothèses que dans le cas non obligatoire, les résultats sont les suivants :

Scénario	Résultat des contrats GRL (Montants en €)	Dont Résultat FGURL (Montants en €)	Dont Résultat Assureurs (Montants en €)	Résultat des contrats GLI (Montants en €)	Résultat des assureurs (Montants en €)
Scénario 1	-213 691 396	-239 147 687	25 456 291	-36 115 408	-10 659 117
Scénario 2	-161 007 584	-186 463 875	25 456 291	21 393 204	46 849 495
Scénario 3	-108 323 772	-133 780 063	25 456 291	78 901 815	104 358 107

Le coût annuel maximum d'un tel dispositif serait donc compris entre 133 M€ et 240 M€.

En transférant à la charge des assureurs les frais liés à la gestion des sinistres, le coût pour le FGURL pourrait être diminué comme l'illustre le tableau suivant :

Scénario	Résultat des contrats GRL (Montants en €)	Dont Résultat FGURL (Montants en €)	Dont Résultat Assureurs (Montants en €)	Résultat des contrats GLI (Montants en €)	Résultat des assureurs (Montants en €)
Scénario 1	-213 691 396	-188 571 227	-25 120 168	-36 115 408	-61 235 577
Scénario 2	-161 007 584	-142 209 473	-18 798 111	21 393 204	2 595 093
Scénario 3	-108 323 772	-95 847 718	-12 476 054	78 901 815	66 425 762

## 15- Plafonds de ressources

### Secteur locatif social Année 2008

Pour un contribuable ayant exclusivement que des revenus salariés, le revenu fiscal de référence correspond aux revenus salariés nets imposables déduits de 10 % de participation pour frais professionnels.

Catégorie	Paris et communes limitrophes				Reste de l'Île de France				Autres régions			
	PLUS		PLS		PLUS		PLS		PLUS		PLS	
	Plafond	Revenu mensuel	Plafond	Revenu mensuel	Plafond	Revenu mensuel	Plafond	Revenu mensuel		Revenu mensuel		Revenu mensuel
1	23 553	<b>2 181</b>	30 619	<b>2 835</b>	23 553	<b>2 181</b>	30 619	<b>2 835</b>	20 477	<b>1 896</b>	26 620	<b>2 465</b>
2	35 200	<b>3 259</b>	45 760	<b>4 237</b>	35 200	<b>3 259</b>	45 760	<b>4 237</b>	27 345	<b>2 532</b>	35 548	<b>3 291</b>
3	46 144	<b>4 273</b>	59 987	<b>5 554</b>	42 314	<b>3 918</b>	55 008	<b>5 093</b>	32 885	<b>3 045</b>	42 750	<b>3 958</b>
4	55 093	<b>5 101</b>	71 621	<b>6 632</b>	50 683	<b>4 693</b>	65 888	<b>6 101</b>	39 698	<b>3 676</b>	51 607	<b>4 778</b>
5	65 548	<b>6 069</b>	85 212	<b>7 890</b>	60 000	<b>5 556</b>	78 000	<b>7 222</b>	46 701	<b>4 324</b>	60 711	<b>5 621</b>
6	73 759	<b>6 830</b>	95 887	<b>8 878</b>	67 517	<b>6 252</b>	87 772	<b>8 127</b>	52 630	<b>4 873</b>	68 419	<b>6 335</b>
Pers. suppl.	8 218	<b>761</b>	10 683	<b>989</b>	7 523	<b>697</b>	9 780	<b>906</b>	5 871	<b>544</b>	7 632	<b>707</b>

PLAI et PLUS : arrêté du 3 décembre 2007

Arrêté du 3 décembre 2007

PLS : arrêté du 03/05/01 (130% du PLUS)

Revenu mensuel = revenu net imposable mensuel

Plafond = plafond réglementaire

Catégorie de ménages : 1 = personne seule ; 2 = couple ; 3 = personne seule ou couple ayant 1 personne à charge ; 4 = personne seule ou couple ayant 2 personnes à charge ; 5 = personne seule ou couple ayant 3 personnes à charge ; 6 = personne seule ou couple ayant 4 personnes à charge



## 16 – Documents et ouvrages de référence

- L'Agence Nationale pour la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (ANPEEC)
- Atlas de l'habitat privé, *Anah, mars 2008*
- Audit de modernisation
  - . Indemnisation sur les refus de concours de la force publique, *octobre 2007*
- AORIF :
  - . Indicateurs de suivi des procédures contentieuses pour impayés de loyers
  - . Bilan sur la mise en œuvre du protocole de prévention des expertises en Ile-de-France
- INSEE, enquête nationale sur le logement 2002 et en partie 2006
- INSEE, enquête budget de famille 2006
- Le logement dans six pays d'Europe A. Massot, *IAURIF - novembre 2007*
- Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, *IGAS, Rapport n° 2004 054 – mai 2004*
- Le parc locatif social *enquête annuelle, DGUHC, mars 2007*
- Enquêtes CREDOC pour ANPEEC et DGUHC sur les pratiques et attitudes des bailleurs privés, *décembre 2006*
- Garantie des bénéficiaires de la mise en jeu des Locapass
- Les particuliers, propriétaires de logements locatifs à partir d'ENL 1996. A. Massot, *IAURIF*
- «Vers une couverture logement universelle», *rapport du CNH, janvier 2002*
- Garantie des risques locatifs , *rapport au CNH, novembre 2004*
- Les dispositifs d'aide au logement des défavorisés face à la décentralisation : entre continuité et renouveau, *FORS pour USH, janvier 2007*
- Rapport sur le mal logement, *Fondation Abbé Pierre*
- « Prévention des expulsions », Analyse des modalités d'application des règles instaurées par la loi relative à la lutte contre les exclusions et évaluation de leur impact, *par FORS Recherche sociale pour l'Union Sociale pour l'Habitat, décembre 2003*
- Définition d'un système d'observation des expulsions locatives, de leur mécanisme et de leur prévention, *Rapport n° 2003 0281 01, Conseil Général des Ponts et Chaussées, juillet 2004, destinataire DGUHC*

- Logement et cohésion sociale – Le mal logement au cœur des inégalités - *Didier Vanoni et Christophe Robert, novembre 2007*
- Logement social, droit au logement et mixité sociale- thèse de doctorat de sciences politiques sous la direction de Catherine Grémion – *Noémie Houard, février 2008*

## 17- Sigles et abréviations

ADIL	Association Départementale pour l'Information sur le Logement
AL	Allocation Logement
Anah	Agence Nationale de l'Habitat
ANPEEC	Agence Nationale pour la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction
APAGL	Association Pour l'Accès aux Garanties Locatives
APL	Aide Personnalisée au Logement
AROHLM	Associations Régionales des Organismes d'HLM
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CIL	Comité Interprofessionnel du Logement
CLAMEUR	Connaître les Loyers et Analyser les Marchés sur les Espaces Urbains et Ruraux
CNAB	Confédération Nationale des Administrateurs de Biens
CNAF	Confédération Nationale d'Allocations Familiales
CNIS	Conseil National de l'Information Statistique
DAEI	Direction des Affaires Economiques et Internationales
DDE	Direction Départementale de l'Equipeement
DGI	Direction Général des Impôts
DGUHC	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
DRE	Direction Régionale de l'Equipeement
DREIF	Direction Régionale de l'Equipeement d'Ile-de-France
ENL	Enquête Nationale du Logement
ENL	Engagement Nationale pour le Logement (loi)
EPLS	Enquête sur le Parc Locatif Social
FAPIL	Fédération des Associations Pour l'Insertion et le Logement
FFSA	Fédération Française des Sociétés d'Assurances
FILOCOM	Fichier Logement par COMmune
FSL	Fonds de Solidarité pour le Logement
GEMA	Groupement des Entreprises Mutuelles d'Assurances
H&D	Habitat & Développement
HLM	Habitation à Loyer Modéré