

DE LA GARANTIE DES RISQUES LOCATIFS (PASS-GRL®) A LA GARANTIE UNIVERSELLE DES RISQUES LOCATIFS (GRL)

Le contexte initial

Les transformations du rapport au travail (développement du temps partiel, intérim, contrats précaires,...), l'entrée plus tardive des jeunes dans la vie active étaient au milieu des années 90, comme aujourd'hui, autant d'évolutions auxquelles il convenait de répondre.

De même, les nouvelles exigences de mobilité, les parcours d'emploi plus chaotiques bousculent les fondements du logement social conçu dans une période de plein emploi et de stabilité professionnelle.

Les objectifs d'une politique du logement se devaient d'intégrer ces transformations et permettre, outre de réintroduire la mixité sociale dans les quartiers, d'apporter une réponse rapide aux changements professionnels et familiaux, de sécuriser les personnes dans leur accès et leur maintien au logement. Pour les partenaires sociaux, Action Logement ne pouvait être absent de ces évolutions et devait donc lui aussi s'adapter et adopter de nouvelles pratiques tant dans le domaine de la demande de logement que dans celui de l'offre.

Le contexte de la demande de logement qui se caractérise par :

- Une demande fragilisée compte tenu de l'évolution du marché du travail, et ce encore plus fin 2009 ;
- Une demande multipliée en raison de nouveaux modes de vie et de situations familiales ;
- Une pénurie de logements qui restait cruciale : à l'époque il manquait et il manque toujours 900 000 logements économiquement et socialement accessibles.

Un contexte de l'offre qui se définit par :

- une grande prudence des bailleurs privés, représentant 6,5 millions de logements sur un total de 11 millions de logements locatifs, face aux risques d'impayés qu'ils peuvent encourir en faisant entrer dans leur logement des populations fragilisées ;
- un accroissement des exigences des bailleurs en terme de garanties : revenus du locataire trois fois supérieurs au montant du loyer, assortis d'un contrat de travail à durée indéterminée et de la caution de personnes physiques ou morales concernant un entrant sur deux, et qui limite l'accession du plus grand nombre au logement locatif.

Une première réponse : le LOCA-PASS®

En réponse à ces évolutions, les partenaires sociaux d'Action Logement, réunis au sein de l'UESL, ont mis au point en 1998 un produit LOCA-PASS® destiné à faciliter l'accès au logement locatif des salariés : une garantie couvrant les impayés de loyers, et une avance pour financer le dépôt de garantie.

Le dispositif, de garantie LOCA-PASS®, fonctionnait effectivement (250 000 accordés annuellement) 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.

De la garantie LOCAPASS® à la Garantie des Risques Locatifs (dénommée PASS-GRL®)

Dans ces conditions les Partenaires Sociaux ont proposé en 2005 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.

Ces propositions se sont inspirées des travaux du Conseil National de l'Habitat : rapports sur la « *Couverture Logement Universelle* » (février 2002) et sur la « *Garantie des risques Locatifs* », ce dernier rapport étant adopté à l'unanimité en novembre 2004.

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 d'Action 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.

Le 20 décembre 2006, l'Etat s'engageait avec les Partenaires Sociaux à mettre en place un système de Garantie des Risques Locatifs permettant de mobiliser le parc locatif privé vacant en garantissant aux bailleurs qui accepteraient d'alléger leurs critères de sélectivité à l'entrée dans les lieux le paiement des loyers et réparations locatives.

Le système mis en place repose sur une adhésion volontaire des bailleurs à une assurance impayés locatifs facilitant l'accès au locatif pour les populations exclues des systèmes assurantiels existants (locataires à taux d'effort supérieur à 33%, locataire à statut professionnel précaire, demandeur d'emploi, bénéficiaires de minimas sociaux, étudiants boursiers..., soit plus de la moitié des locataires du privé). L'Etat et Action Logement compensant les risques financiers pris par les assureurs qui acceptaient de renoncer à leurs critères d'exclusion. En cas de difficultés financières liées à un accident de la vie, le locataire peut bénéficier, dans le cadre de la GRL, d'un traitement adapté pouvant aller, en cas de nécessité jusqu'au relogement dans un logement plus adapté à ses ressources.

La convention du 20 décembre 2006 a défini 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^oter 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 objectifs d'Action Logement et de l'Etat assignés à la GRL étaient et restent ambitieux :

- Mobiliser le parc privé vacant : remettre 50 000 logements vacants sur le marché locatif privé à l'horizon 2010 sur les 200 000 logements vacants estimés (sur la base des logements qui peuvent faire l'objet d'une assurance GRL)

- Faciliter l'accès au logement : permettre l'accès au logement locatif privé des populations fragilisées qui ne peuvent répondre aux exigences de garantie usuellement demandées par les bailleurs, soit une population estimée à 1,5 millions de locataires¹ à l'horizon 2010.
- Aider au maintien dans les lieux par la prévention des expulsions : contribuer à réduire de moitié le nombre de procédures contentieuses engagées à l'encontre des locataires (passer de 130 000 demandes de résiliation judiciaires du bail par an à 65 000 en 2010) et contribuer à réduire de moitié les expulsions locatives (passer de 47 000 décisions de justices prononçant l'expulsion par an à 23 000 en 2010).

Les professionnels de l'assurance et de l'immobilier, se sont intéressés à ce dispositif et ont adhéré à la GRL depuis 2007, d'autres acteurs également intéressés (les collectivités territoriales, les associations d'insertion par le logement, certaines entreprises) en sont devenus partenaires.

Une évolution sensible du contexte économique nécessitant une adaptation des réponses : la mise en place de la Garantie universelle des Risques Locatifs (GRL)

Courant 2009, les Partenaires Sociaux se sont posés la question de l'inefficacité d'une concurrence entre PASS-GRL® et Garantie des Loyers Impayés proposées par les assureurs. Conscients que le PASS-GRL® proposé par Action Logement depuis plus de deux ans est une solution insuffisamment utilisée par les bailleurs alors qu'elle est une réponse adaptée à l'évolution de la réalité économique d'aujourd'hui, ils ont avancé son évolution.

Garants de la nécessité d'une production plus importante de la GRL et d'une simplification des conditions d'accès des bailleurs aux produits assurantiels de garantie, les partenaires sociaux d'Action Logement ont proposé à la FFSA et au GEMA d'œuvrer à la mise en œuvre d'un produit de garantie des risques locatifs unique, simple et non discriminant tant pour les bailleurs que pour les candidats locataires. Les assureurs, distribuant et gérant ce produit bénéficieraient en cas de sur sinistralité liée aux publics éligibles, d'une compensation financière par le Fonds GURL, abondé par l'Etat et le 1% Logement.

Les représentants du 1% logement et les assureurs se sont mis d'accord sur un dispositif permettant d'offrir, par la mise en place de ce produit unique, un socle commun de garanties minimum identiques, à tous les bailleurs, une assurance de loyers impayés couvrant l'ensemble des populations de locataires, y compris celles qui jusqu'à présent étaient exclues de la couverture des contrats d'assurance, tout en garantissant à ces derniers un traitement social adapté en cas de sinistres.

Ce dispositif s'adresse à tous les propriétaires du parc locatif privé qui mettent en location leur logement, quel que soit le profil du candidat locataire, dans la limite d'un taux d'effort de 50%.

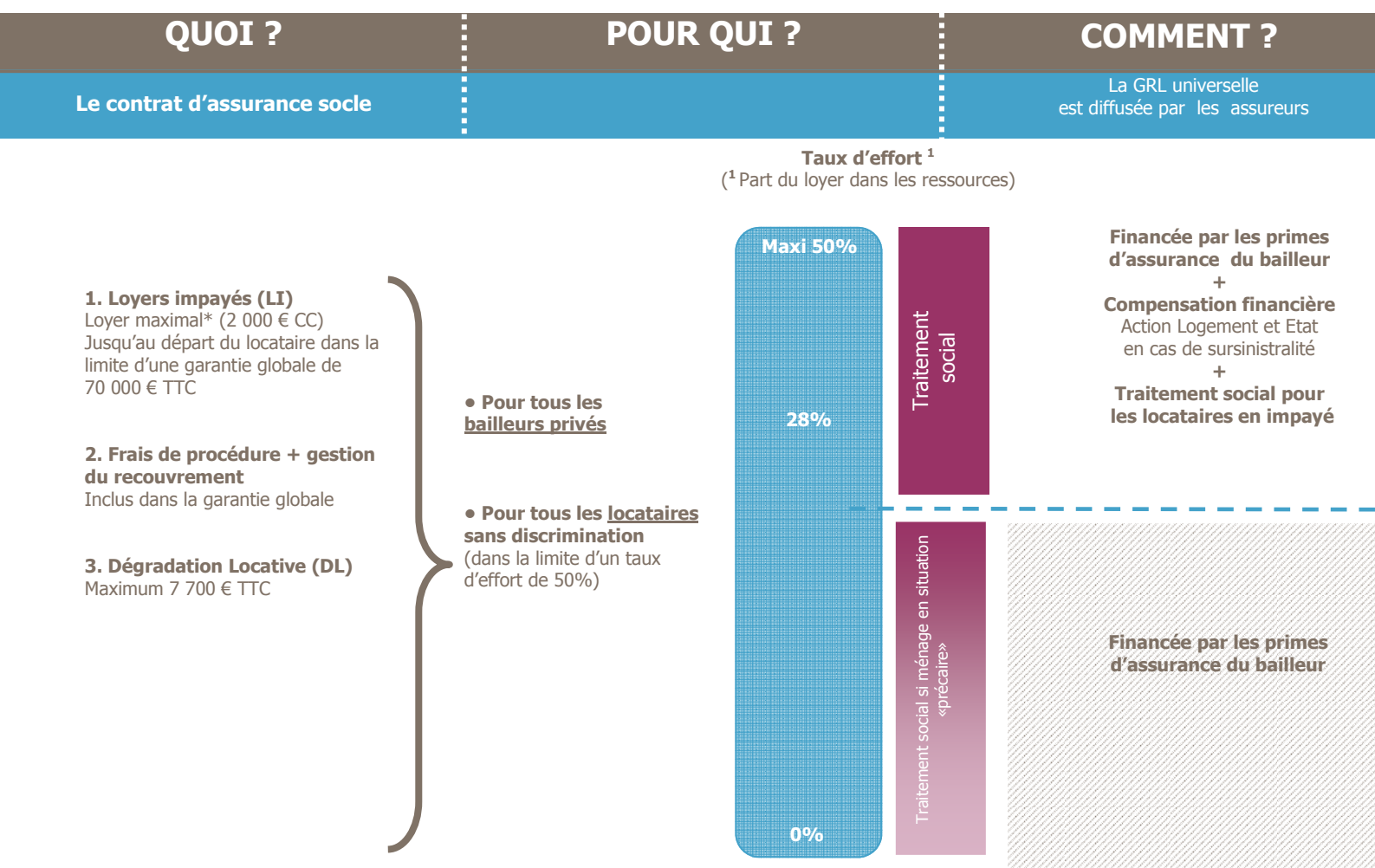
Il a pour ambition de répondre aux attentes des bailleurs, sans être discriminant vis-à-vis du locataire, pour leur apporter une plus grande lisibilité et simplicité de souscription.

Chaque assureur sera libre de participer ou pas à ce dispositif. La FFSA et le GEMA s'engagent à en promouvoir le développement, et à le mettre en place rapidement.

Ce dispositif original répond à la fois à la préoccupation sociale du gouvernement et des partenaires sociaux d'Action Logement liés à ce type de produit, tout en préservant la liberté de marché garante d'une offre diversifiée et attractive.

Présentation schématique simplifiée du nouveau dispositif

> La nouvelle version de la GRL : un contrat d'assurance socle



logements qui remplissent les conditions suivantes :

- Logements situés sur le territoire français ;
- Logements occupés à titre de résidence principale par leurs locataires ;
- Logements dont le loyer mensuel est inférieur ou égal à 2 000 € (charges comprises), loués nus ou meublés soit environ plus de 90% des locations ;
- A l'exclusion des logements sociaux (hors conventionnés Anah), des sous-locations, et des baux professionnels ou ruraux.

Rappel des conditions générales du contrat socle GRL

Le contrat socle garantit les Loyers Impayés (LI) et les Détériorations Immobilières (DI) et prend en charge les frais de contentieux.

Le plafond d'indemnisation totale au titre de la garantie des LI et de prise en charge des frais de contentieux est fixé à 70 000 €. Ces frais comprennent les frais engagés au titre des procédures de recouvrement des sommes impayées.

L'indemnisation des DI est opérée après une franchise équivalente au montant du dépôt de garantie et dans la limite de 7 700 € (ou 3 500 € pour les locations meublées).

Chaque assureur partenaire détermine librement le taux de prime correspondant aux garanties du contrat socle GR. Lorsque le locataire relève des locataires éligibles 1% Logement/Etat, l'APAGL apporte aux locataires une démarche préventive des sinistres et un traitement adapté de l'impayé de loyer, favorisant une démarche amiable.

Répartition des publics Action Logement/Etat éligibles à la compensation financière

Le contrat socle GRL peut être souscrit par un bailleur quelque soit le profil du locataire dans la limite d'un taux d'effort de 50%.

Action Logement assurera la compensation financière pour les ménages locataires répondant aux critères actuels de la garantie LOCA-PASS®, dont le taux d'effort est supérieur à 28% et inférieur ou égal à 50%, ou considérés comme relevant d'une situation précaire, dans la limite d'un taux d'effort de 50%.

L'Etat assurera la compensation financière pour les autres publics que ceux pris en charge par le 1 % Logement, de manière transitoire toutefois pour les professions indépendantes (professions libérales, commerçants, artisans) et les salariés du secteur agricole dans l'attente de négociations avec leurs instances représentatives. Il s'agit ici aussi, des ménages locataires dont le taux d'effort est supérieur à 28 % et inférieur ou égal à 50%, ou relevant d'une situation précaire, dans la limite d'un taux d'effort de 50%.

Objectif de distribution des contrats GRL

Le contrat socle est commercialisé sous le label GRL et géré par l'assureur partenaire qui signe avec l'APAGL une convention partenariale.

Afin de limiter une marginalisation du dispositif GRL aux seuls locataires les plus risqués, la commercialisation de contrats d'assurance contre les impayés de loyer par chaque assureur partenaire concerne prioritairement le contrat GRL.

Pour les administrateurs de biens, l'assureur s'engage à hauteur de 80 % minimum sur une distribution du contrat GRL en parallèle d'un autre produit d'assurances loyers impayés.

Pour les bailleurs isolés, l'assureur s'engage sur une exclusivité de distribution du contrat GRL.

Cadre juridique et calendrier de mise en œuvre de la GRL

Trois décrets, parus le 26 décembre 2009 régissent la mise en place du nouveau dispositif (décret sur le fonctionnement du Fonds GURL, décret pour le cahier des charges et décret d'application de la LFR 2007 fixant les modalités d'intervention de l'Etat).