

Garantie universelle des loyers Pour la mise en place d'un dispositif efficace et responsable

Août 2013

La proposition du gouvernement de créer, dans le cadre de l'article 8 de la loi Logement et urbanisme, une **garantie universelle des loyers** (GUL) qui bouleverse les systèmes de garantie des loyers existants. Elle vise selon le gouvernement à satisfaire plusieurs besoins : mutualiser les risques, favoriser l'accès au parc locatif privé des populations les plus fragiles et enfin (dans une moindre mesure), encourager la mise en location des logements vacants.

Le projet reste ouvert aux travaux complémentaires de l'Inspection Générale des Finances, chargée d'en définir le mode de financement et les modalités techniques.

Galian (ex CGAIM) maîtrise le marché de la garantie locative en tant qu'assureur de cette branche, mais aussi pour avoir participé au dispositif GRL 1 et être actuellement l'un des cinq assureurs GRL 2. Galian **alerte les pouvoirs publics sur les risques d'un dispositif entièrement public** (I) et propose une **solution alternative** qui permet la création d'un **dispositif simple, efficace et limite les risques financiers pour l'État** (II).

I Les risques inhérents d'un dispositif entièrement public

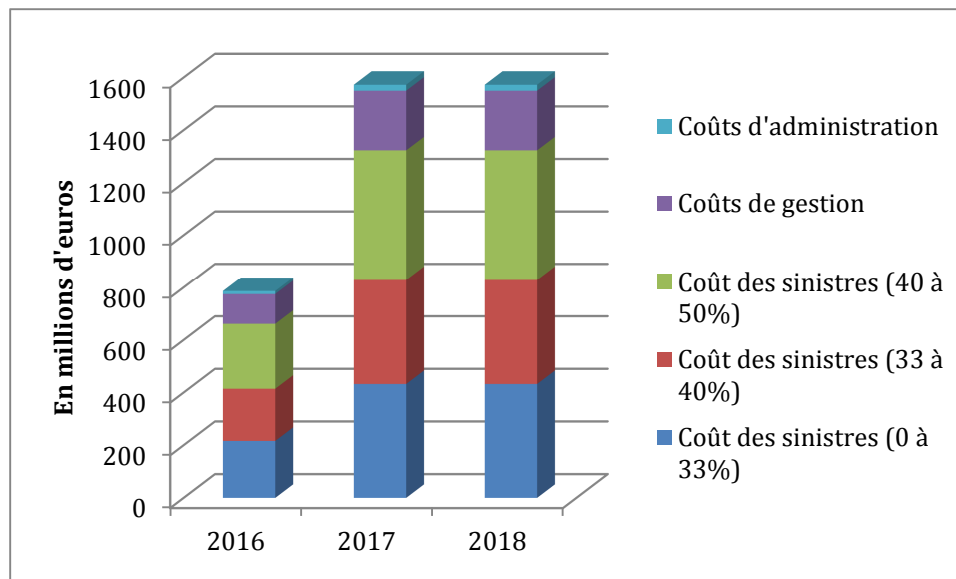
Une garantie universelle des loyers publique présente un risque **d'aléa moral du locataire comme du propriétaire, difficilement contrôlable**. Une GUL publique et universelle **désresponsabilisera de nombreux locataires** et créera un sentiment d'immunité dangereux, d'autant plus si elle est assortie d'un traitement social ; elle est par ailleurs susceptible de générer des risques d'abus ou de fraudes. L'architecture technique du dispositif imaginé par l'État pourrait en outre entraîner une gestion des indemnisations hasardeuse, en raison de l'intervention d'opérateurs potentiellement non expérimentés, mettant en cause l'efficacité de la garantie.

Galian craint par ailleurs une paupérisation accrue des locataires les plus fragiles : un taux d'effort fixé à 50% pourrait créer une **illusion de solvabilité** et faciliter l'accès à des logements dont le loyer, une fois dans les lieux, risque de se révéler trop élevé. Dans son baromètre 2012, la Banque de France a d'ores et déjà noté une *"forte augmentation des dettes de charges courantes, qui concernent le loyer et les charges locatives, dans 80% des dossiers de surendettement"*. Le nouveau dispositif risquerait d'accentuer ce phénomène.

Le **risque de dérapage budgétaire** pour l'État est quant à lui très significatif, dans un contexte de crise des finances publiques, de chômage accru et de désolvabilisation des ménages. L'aléa moral et la paupérisation des locataires entraîneront une augmentation de la fréquence des sinistres et leur montant moyen. Dans une approche optimiste (scénario

économique et social favorable, générateur d'une sinistralité modérée) et sur la base d'une taxe de 2% sur les loyers annoncée par la ministre, Galian évalue le besoin de financement pour l'État, en rythme de croisière (charge des sinistres, déduction faite des recours), à 1,5 milliard d'euros par an, soit plus de deux fois l'estimation du ministère du logement (700 millions d'euros par an).

Evaluation des besoins de financement pour l'Etat d'une GUL publique



L'évaluation se base sur les hypothèses suivantes : 3 millions de logements couverts en 2016 et 6 millions à partir de 2017, un coût de gestion moyen de sinistre de 950 euros et la fréquence sinistre suivante : 2,2% sur la tranche 0 à 33 ; 5,5% sur la tranche 33 à 40% ; 9% sur la tranche 40 à 50%.

Par ailleurs, le risque d'inconstitutionnalité du dispositif public pose la question de sa légitimité. En effet, les acteurs privés de la garantie des loyers impayés (assureurs, courtiers et agents d'assurance) seraient évincés du système, ce qui constitue une atteinte à la liberté d'entreprendre.

Enfin, un dispositif qui mobiliserait une multiplicité d'interlocuteurs (garantie LI, garanties complémentaires, indemnisation des sinistres, traitement social, recouvrement), risque de le rendre extrêmement complexe. Par ailleurs, l'expérience malheureuse du dispositif dit et des recours par des opérateurs non expérimentés pouvait s'avérer désastreuse.

Pour cette raison, nous croyons indispensable de **mobiliser les compétences des experts de ce marché.**

II Notre proposition pour une GUL efficace et responsable :

Créer un dispositif unique public-privé, ciblé sur des publics sensibles

Nous proposons une **solution alternative au dispositif entièrement public**, qui permettrait de s'appuyer sur **l'expertise et les compétences du secteur de l'assurance et des professionnels de la gestion immobilière**, en liaison étroite avec l'État.

Cette solution viserait à créer un **dispositif rendant obligatoire une garantie de loyer unique**, opérationnel dès le 1^{er} janvier 2016, modulant **besoin des territoires et capacité financière des populations visées**.

Le principe d'universalité reposerait sur une **garantie unique gérée par les assureurs, courtiers et professionnels de l'immobilier**, comportant **2 branches garantissant la mutualisation** :

- **Branche 1 : publics sensibles** nécessitant un **soutien financier de l'État**, concernant des locataires situés dans des **bassins d'emploi fragiles** et/ou dont les **ressources sont précaires** (statut dans l'emploi ou taux d'effort élevé, supérieur à 30 ou 33 %) ;
- **Branche 2** : locataires dont la **solvabilité n'est pas un frein à l'entrée dans un logement** (taux d'effort jusqu'à 30 ou 33 %). Cette branche n'entraînerait pas en principe, **sauf dérive de sinistralité constatée par les assureurs**, de soutien financier public.

Ainsi, le principe d'universalité, reposant sur la suppression de la caution personne physique et sur une obligation d'assurance serait respecté :

- l'objectif de **mutualisation** serait atteint ;
- la contribution financière de l'État, via **la participation des employeurs à l'effort de construction** (PEEC) telle qu'envisagée par la ministre, serait principalement dirigée sur la **branche 1**, en **réduction des sinistres indemnisés par les assureurs**, afin de maintenir **l'équilibre financier** du dispositif unique ;
- les **excédents** dégagés par la branche 2 pourraient - après couverture des sinistres, des coûts de gestion et rémunération des bénéficiaires -, être affectés aux comptes de la branche 1. A contrario, la branche 2 pourrait bénéficier de la PEEC pour compenser d'éventuels déficits ;
- l'État contrôlerait le **dispositif** pour surveiller sa bonne application et veiller à **l'équilibre financier des deux branches**.

Par cette proposition, Galian s'associe à la démarche de l'État et confirme son intérêt pour un dispositif visant une affectation des ressources publiques sur les populations sensibles.