

Evaluation de l'efficacité économique et sociale de la Garantie des Risques Locatifs

Rapport définitif – mai 2012

*Par
Jessica NEICUN, Bertrand PAGER, Elodie VANACKERE*

*Avec le concours de
Alain SIMON,
Le Comité d'Evaluation de l'APAGL,
Laurent BARBEAU, Vincent GOUSSET*

SOMMAIRE

Introduction	3
1. Le dispositif de Garantie des Risques Locatifs (GRL)	3
2. Le cadre de l'évaluation	6
2.1. Objectifs de l'évaluation.....	6
2.2. Le champ de l'évaluation	6
2.3. Les questions évaluatives	6
3. Méthodologie : contenu et limites.....	7
3.1. Une approche mixte associant études internes et missions externes.....	7
3.2. La mesure des effets produits.....	8
3.3. La mesure de l'optimisation de ces effets.....	8
Les effets du développement de la GRL	10
1. Synthèse.....	10
Le traitement amiable, une solution pertinente en cas d'impayé de loyer ?	13
1. Synthèse.....	13
Le modèle assurantiel GRL, un modèle optimal au regard de ses objectifs ?	15
1. Synthèse.....	15
CONCLUSION	17
1. Rappel du contexte.....	17
2. Principaux constats.....	17
3. Quel avenir ?.....	20
Annexes	22
1. Bibliographie	22

INTRODUCTION

1. LE DISPOSITIF DE GARANTIE DES RISQUES LOCATIFS (GRL)

1.1. Du PASS-GRL® à la GRL : objectifs politiques

Fort du constat des limites du dispositif LOCAPASS®, les partenaires sociaux réunis au sein de l'Union d'Economie Sociale du Logement (UESL) et l'État se sont engagés par le biais de la convention du 20 décembre 2006 à mettre en place une « garantie complémentaire de produits d'assurances dans le cadre d'un dispositif global de garantie des risques locatifs ».

Ce dispositif dénommé **PASS-GRL®** était destiné aux candidats locataires du parc privé ne répondant pas aux critères usuels de solvabilité imposés par les contrats d'assurance contre les impayés de loyer.

Suite à la parution du décret 2009-1621 le 23 décembre 2009, le PASS-GRL® a été remplacé par un dispositif assurantiel unique : **le contrat socle labellisé GRL**. Cette évolution répondait à la volonté des partenaires (UESL, Etat, assureurs représentés par la FFSA et le GEMA) d'offrir une meilleure lisibilité aux bailleurs et d'assurer une plus large diffusion du dispositif. Cette dernière devait également permettre de favoriser une plus grande mutualisation des coûts de gestion, mais aussi de conférer au dispositif une dimension universelle.

Les objectifs politiques du dispositif GRL (ex-PASS-GRL®) sont les suivants :

- Encourager les bailleurs privés à louer leurs biens à des locataires n'ayant pas les garanties usuelles de solvabilité ou de caution exigées par le marché.
- Favoriser l'accès au logement à un plus grand nombre de candidats locataires.
- Aider au maintien dans les lieux les locataires en impayé, par la mise en œuvre d'un traitement amiable adapté à sa situation, sous le respect de la reprise du paiement des loyers.

1.2. Les principes généraux de fonctionnement

Reposant sur une diversité d'acteurs aux logiques différenciées, la GRL est un dispositif national régi par les principes suivants :

- Une distribution du dispositif qui s'appuie sur les assureurs conventionnés et leurs relais de distribution.
- Une gestion des souscriptions et des sinistres prise en charge directement par les assureurs.
- Un contrat d'assurance souscrit par le bailleur pour couvrir les risques locatifs pris dans le cadre de la location de son bien.
- Une couverture du bailleur assuré pour les impayés de loyers, la remise en état suite à dégradation et les frais de procédure contentieuse.
- Une prise en charge du recouvrement auprès du locataire, en lieu et place du bailleur.
- Une démarche de recouvrement amiable auprès du locataire, pilotée par l'APAGL et mise en œuvre par les CIL d'Action Logement, en amont de toute procédure contentieuse.

- Un financement à travers les primes d'assurances, le recouvrement des impayés et la compensation de la sur-sinistralité par le Fonds GURL alimenté par l'Etat et Action Logement.
- Un pilotage de l'organisation du dispositif assuré par l'APAGL.

1.3. Les garanties offertes par le dispositif GRL

La Garantie des Risques Locatifs couvre le propriétaire contre les risques de loyers impayés, de dégradations locatives et prend en charge les frais de contentieux. Les garanties offertes par le dispositif GRL, lequel est exclusif de toute caution personne physique, même pour les étudiants ou apprentis, sont les suivantes :

➤ **Les loyers impayés :**

- Le loyer, charges et taxes locatives mensuels sont inférieurs ou égaux à 2 000 €.
- Le plafond d'indemnisation total au titre de la garantie des loyers, charges et taxes locatives impayés et des frais de procédure contentieuse est fixé à 70 000 €.

➤ **Les frais de contentieux :**

- Dans le cas de procédure contentieuse engagée à l'encontre des locataires en situation d'impayés, l'assureur prend en charge dans les conditions du contrat, les honoraires d'avocat ou d'huissier de justice, ainsi que les frais de procédure judiciaire taxables exposés pour parvenir au recouvrement des loyers, charges et taxes, dans la limite du plafond global de garantie.

➤ **Les dégradations locatives :**

- L'indemnisation des dégradations locatives couvertes par le contrat d'assurance prend en charge le coût des travaux de remise en état du logement en cas de détériorations immobilières imputables au locataire et causées durant sa période d'occupation.
- Elle est versée avec une franchise correspondant au montant du dépôt de garantie dans la limite d'un plafond de 7 700 € TTC. Pour les locations meublées, ce plafond est fixé à 3 500 € TTC.

1.4. Les candidats locataires éligibles à la GRL

Dans le dispositif GRL, sont éligibles tous les locataires à la seule condition que leur taux d'effort soit inférieur ou égal à 50%. Le taux d'effort est calculé selon la formule suivante :

$$\text{(Loyer + Charges et taxes locatives mensuels) / Ressources mensuelles}$$

Les ressources prises en compte comprennent l'ensemble des revenus et allocations familiales et sociales des personnes composant le ménage locataire, y compris les aides personnelles au logement.

En cas d'impayé, sont éligibles au traitement amiable, les locataires, encore occupants du logement au moment du contact, dont l'un des membres du ménage relève d'une des situations suivantes :

- Les ménages locataires dont le taux d'effort est inférieur ou égal à 50% et qui sont considérés comme précaires au regard de leur situation d'emploi.¹
- Les autres ménages locataires dont le taux d'effort est compris entre 28% et 50%.

Sur la globalité du portefeuille GRL, 82% sont des publics compensables éligibles au traitement amiable, les 18% restants faisant l'objet d'une gestion assurantielle de l'impayé.

¹La précarité est définie au regard de la situation d'emploi (contrat hors CDI confirmé et hors professions indépendantes), de la nature des ressources (minima sociaux) ou de l'absence d'activité rémunérée (étudiants non boursiers, demandeurs d'emploi de moins de 25 ans non indemnisés).

1.5. Les acteurs de la GRL

➤ L'APAGL

L'APAGL est l'entité paritaire qui organise le dispositif GRL au titre de la Loi MLLE. Elle étudie les effets et le coût du dispositif et en analyse les conditions de développement et d'évolution. Elle garantit la finalité sociale du dispositif. Pour ce faire, elle pilote et met à disposition les outils de gestion nécessaires afin d'assurer la mise en œuvre opérationnelle assurantielle du dispositif.

Dans le cadre du dispositif GRL, la gestion de la production et des sinistres est confiée aux assureurs qui assurent l'entière gestion du contrat. L'APAGL exerce un rôle de contrôle du respect du cahier des charges par les assureurs, et d'évaluation du dispositif GRL au plan économique et social.

➤ Action Logement

Le 1% Logement était la dénomination usuelle de la Participation des Entreprises à l'Effort de Construction, instituée en 1953 pour les entreprises du secteur privé non agricole.

Depuis le 24/07/2009, le 1% Logement a changé de dénomination pour devenir « Action Logement ».

L'UESL est en charge de la gestion du Fonds GURL, et finance le dispositif pour les publics éligibles pour le compte d'Action Logement.

Les CIL collectent l'essentiel des fonds d'Action Logement auprès de plus de 217 000 entreprises employant environ 13 millions de salariés. Les CIL sont regroupés au sein de l'UESL (Union d'Economie Sociale pour le Logement).

➤ L'Etat

L'Etat est un acteur à part entière du dispositif de Garantie des Risques Locatifs. Il organise le cadre réglementaire et législatif de la GRL, définit les critères d'éligibilité des publics éligibles pour le compte de l'Etat et assure la compensation financière pour ces publics.

➤ Les assureurs

Le dispositif est ouvert à tout assureur (branche 16), qui s'engage à proposer des contrats conformes au cahier des charges fixé par décret en Conseil d'Etat. Ils doivent signer une convention partenariale avec l'APAGL qui les autorise à distribuer les contrats GRL.

A ce jour, trois assureurs sont adhérents au dispositif GRL (contre une dizaine en PASS-GRL®) : DAS (groupe MMA) depuis le 1^{er} janvier 2010 ; CGIA (groupe FNAIM) depuis le 19 février 2010 ; MAL (Mutuelle Alsace Lorraine) depuis le 30 juillet 2010.

1.6. Le mécanisme de compensation financière

L'assureur conserve la totalité des primes et est responsable, à l'égard du bailleur, du règlement intégral de l'indemnisation des sinistres.

- Lorsqu'il concerne des locataires éligibles Action Logement/Etat, dit **public compensable**, le financement de ce règlement est complété par des compensations financières versées par l'UESL à partir du Fonds GURL.
- Lorsqu'il concerne des autres locataires éligibles, dit **public non compensable**, le modèle de financement demeure inchangé.

S'agissant du premier type de public, la compensation est calculée de manière indépendante pour chaque assureur selon un mécanisme s'apparentant à un système de réassurance annuelle par exercice en excédent de pertes. La compensation est égale, pour chaque exercice, au résultat de la formule

$Compensation = (Sinistres^2 - Primes^3 * Taux\ de\ référence^4)$ si positif, 0 sinon

Pour chaque exercice, ce calcul de compensation est effectué après la fin de chaque trimestre pendant 8 années. Le premier trimestre de chaque exercice donne lieu au calcul de compensation via la formule précédente, les trimestres suivants se faisant par différence

$Compensation\ (trimestre\ t) = Compensation\ (trimestre\ t) - Compensation\ (trimestre\ t-1)$

2. LE CADRE DE L'ÉVALUATION

2.1. Objectifs de l'évaluation

L'APAGL s'est vue confier par décret une mission d'évaluation du dispositif, qui doit être réalisée au plus tard le 31 mai 2012. Outre la mesure de la pertinence du dispositif⁵, le projet d'évaluation entend répondre aux questionnements des partenaires sociaux et de l'Etat résultant des éléments de bilan de la GRL.

L'évaluation du dispositif GRL doit ainsi être l'occasion de pouvoir :

- Mieux appréhender la pertinence et l'efficacité des différents volets de la GRL et mesurer si les objectifs du dispositif GRL ont démontré leur intérêt politique, tout en tentant de mesurer l'ampleur des besoins.
- Formuler, si nécessaire, des recommandations pour améliorer le fonctionnement du modèle de développement de la GRL et garantir sa pérennité financière sur le long terme.

2.2. Le champ de l'évaluation

Le périmètre de l'évaluation porte sur le dispositif GRL, en tirant parti lors que cela s'avère pertinent de la comparaison PASS-GRL®/GRL. Ce choix s'explique par la nécessité de ne pas centrer l'évaluation sur un dispositif qui n'est plus en place, sans pour autant occulter les éventuels impacts du PASS-GRL® sur la mise en place du dispositif actuel, en particulier sur l'organisation des acteurs et l'évolution de leurs pratiques.

Le champ de l'évaluation du dispositif GRL est le suivant :

- Les modes de diffusion du dispositif GRL auprès des publics cibles
- Le niveau d'attente des bailleurs et l'adéquation de la réponse proposée
- Le contenu des garanties offertes
- Les modalités de gestion des sinistres
- Le dispositif de traitement amiable des impayés
- Le modèle économique du dispositif

2.3. Les questions évaluatives

1. Dans quelle mesure la GRL a-t-elle rendu l'accès au logement moins discriminant pour les candidats à la location ? (efficacité)

Cette question porte sur les résultats du dispositif GRL au regard de son objectif visant à « favoriser l'accès au logement à un plus grand nombre de candidats locataires ». Ce questionnement intègre avant tout une mesure de l'efficacité sociale du dispositif, à travers l'analyse de l'évolution des pratiques des bailleurs et ADB, mais aussi de la perception par les locataires des difficultés persistantes au

² Les sinistres désignent les décaissements intervenus au titre de l'exercice, qu'il s'agisse de la garantie loyers impayés ou dégradations locatives

³ Les primes désignent les primes acquises au titre de l'exercice

⁴ Le taux de référence pour les exercices 2010 et 2011 est fixé à 55%

⁵ L'article 21 du décret n°2009-1621 du 23 décembre 2009 fixant le cahier des charges prévu au g de l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation au titre de la garantie universelle des risques locatifs stipule que : « L'APAGL procède à une évaluation de l'efficacité économique et sociale du dispositif GRL, qui fera l'objet d'un rapport présenté à son conseil d'administration au plus tard le 31 mai 2012. A cette fin, les Assureurs et leurs fédérations professionnelles fournissent au plus tard le 31 mars 2012, tous les éléments permettant d'effectuer cette évaluation. ».

moment de leur accès. L'analyse s'attache à appréhender ces résultats en tenant compte de la diversité des marchés locatifs, qui connaissent des contextes de tension différenciés.

2. Dans quelle mesure la GRL a-t-elle eu un effet favorable sur les marchés locatifs ? (*impact*)

Cette question vise à approcher l'impact du dispositif GRL sur les marchés locatifs privés, en matière de développement de l'offre mais aussi d'évolution de la demande. Cette analyse suppose de pouvoir appréhender au préalable si les impacts, positifs ou négatifs, du dispositif sont d'ores et déjà mesurables, au regard du niveau de développement, mais aussi des outils d'observation disponibles.

3. En quoi le dispositif de traitement amiable des impayés est-il adapté à la situation des locataires en impayé ? (*pertinence*)

Cette question interroge davantage la pertinence du dispositif de traitement amiable au regard des besoins des locataires en impayé que son efficacité sociale et économique. Ce choix s'explique par la nécessité de pouvoir tirer au mieux partie des résultats de l'évaluation, sans redondance avec les éléments connus dans le cadre du suivi de l'activité. Il s'agit ainsi d'analyser si le mode d'organisation, les procédures et le pilotage du traitement amiable peuvent apporter des réponses adaptées au besoin des ménages dans le cadre financier imparti au dispositif. Cette analyse suppose de pouvoir identifier en amont la diversité des situations socioéconomiques des ménages en impayé et leurs positionnements vis-à-vis de cette difficulté.

4. Dans quelle mesure la GRL permet-elle de faciliter l'accès et le maintien des locataires à moindre coût? (*efficience*)

Cette question interroge le rapport entre les résultats du dispositif en matière d'accès et de maintien dans les lieux et le coût économique global. Il s'agit d'apprécier dans quelle mesure la GRL constitue une solution efficiente, comparativement à d'autres modèles en place. L'analyse interroge plus largement les leviers de maîtrise des coûts financiers et les conditions de leur élargissement.

5. Dans quelle mesure les objectifs de la GRL sont-ils compatibles avec un dispositif assurantiel et ses modes de distribution ? (*pertinence*)

Cette question interroge la pertinence du modèle GRL (logique de conventionnement des assureurs, périmètre, règles de gestion, mécanisme de compensation) au regard des attentes des assureurs et de leur réseau de distribution, en termes de pratiques commerciales, de modalités de gestion et de marges financières. Plus largement, cette question interroge l'adaptation de la réponse assurantielle aux besoins des différentes catégories de bailleurs et professionnels de l'immobilier.

3. MÉTHODOLOGIE : CONTENU ET LIMITES

3.1. Une approche mixte associant études internes et missions externes

La réalisation de l'évaluation de l'efficacité sociale et économique du dispositif est pilotée en interne par la Direction Pilotage et Evaluation de l'APAGL.

Le projet regroupe différents types de travaux⁶ :

- Des analyses issues des indicateurs de pilotage et de suivi de l'activité
- Des études internes mises en place pour une question donnée
- Des études externes confiées à des prestataires suite à appel d'offre

⁶ Cf. Annexe « travaux réalisés ».

- Des entretiens avec une diversité d'acteurs (partenaires sociaux, financeurs, partenaires, représentants de bailleurs, acteurs assurantiels non partenaires, experts, associations).⁷

3.2. La mesure des effets produits

Comme tout exercice évaluatif, l'enjeu du projet d'évaluation réside dans la mesure des effets produits et dans leur mise en perspective avec les objectifs initiaux du dispositif.

Sur le plan méthodologique, répondre à cet objectif suppose de pouvoir :

- Comparer la situation initiale avec la situation actuelle
- Comparer les effets produits pour la population bénéficiaire avec la situation de la population non bénéficiaire.

Si l'APAGL s'est attachée à répondre autant que possible à cette exigence méthodologique, il n'en demeure pas moins que le jeu de contraintes de l'exercice impose certaines limites, difficiles à écarter au regard des sources disponibles et du calendrier du projet.

- **Sur la comparaison « avant/après », la difficulté réside dans l'absence d'état des lieux préalable à la mise en place de la GRL (profils des entrants du parc privé par marché, niveau d'exigence des bailleurs et des administrateurs de biens, modalités de sécurisation des risques locatifs et motif du recours à une solution assurantielle, niveau d'impayé dans le parc privé...).** Plus largement, seule la source ENL 2006 peut fournir des éléments de connaissance sur les profils des entrants du parc privé. Ces derniers restent néanmoins partiels et relativement anciens. Cette source de données n'a toutefois pu à ce jour être mise à disposition de l'APAGL, ce qui rend l'exercice comparatif complexe. Pour contourner ces difficultés, l'APAGL s'appuiera autant que possible et dès lors que le périmètre sera comparable, sur les résultats agrégés de l'exploitation ENL, disponibles dans différentes publications statistiques. Au regard de l'état de la connaissance, certains effets du dispositif ne pourront toutefois être approchés dans une logique « avant/après ». C'est le cas pour la question d'une part de l'évolution de la vacance sur les marchés locatifs, qui supposerait de pouvoir connaître les causes de la vacance et son niveau avant, puis après la mise en place de la GRL et d'autre part de l'effet sur les loyers qui est confrontée à l'absence d'information à l'entrée dans les lieux sur la surface ou la typologie des baux couverts en GRL, permettant une comparaison du coût au m² sur le marché. De la même façon, l'impact du dispositif sur la fréquence d'impayés ne pourra être mesuré à défaut d'éléments comparatifs, sauf à considérer les seuls chiffres des procédures judiciaires.
- Sur la comparaison des « bénéficiaires/non bénéficiaires », l'écueil vient là encore de l'absence de sources statistiques récentes sur les profils et parcours des locataires et bailleurs. Pour ce faire, l'APAGL a retenu de recueillir dans les enquêtes externes des éléments de connaissance sur les pratiques de sélectivité des bailleurs GRL (enquête ACADIE) et sur celles des bailleurs non GRL (enquête IPSOS).

3.3. La mesure de l'optimisation de ces effets

Le second volet de l'évaluation réside dans la recherche d'éléments explicatifs des résultats constatés et plus largement dans l'identification du modèle optimal pour produire les mêmes effets. L'objectif est d'identifier si ces effets auraient pu être optimisés, sans autre effet pervers supplémentaire, par le choix d'un autre modèle (organisationnel et/ou économique).

⁷ Cf. Annexe « Liste des acteurs rencontrés ».

Sur le plan méthodologique, cette démarche nécessite de pouvoir :

- Analyser l'efficacité du dispositif (rapport coût/résultats) par comparaison avec d'autres modèles en place.
- Analyser la cohérence interne (entre les objectifs du dispositif) et externe (entre les objectifs du dispositif et ceux des autres dispositifs en place).

Sur cette exigence, la démarche d'évaluation se heurte à la difficulté de pouvoir comparer le coût global de la GRL avec d'autres dispositifs, soit parce que les périmètres sont trop divergents (c'est le cas pour Solibail ou Louez Solidaire qui visent prioritairement des ménages sortants d'hébergement), soit parce que les données ne sont pas disponibles (coût du traitement des impayés dans le parc HLM). L'analyse s'attachera toutefois à mettre autant que possible en perspective les résultats du dispositif GRL.

LES EFFETS DU DEVELOPPEMENT DE LA GRL

1. SYNTHÈSE

Dans ce premier volet, l'évaluation s'est attachée à appréhender les effets du développement du dispositif GRL, prioritairement en analysant l'efficacité sociale de la GRL en matière d'accès au marché locatif privé (question évaluative n° 1) et plus secondairement en déterminant si ce développement a eu des impacts favorables sur les marchés locatifs (question évaluative n° 2).

Premier constat, avec plus de 300 000 baux entrés en garantie depuis 2010, le développement quantitatif de la GRL apparaît encourageant, bien que sensiblement inférieur aux objectifs initiaux (400 000 à fin 2011). Le taux de pénétration annuelle du marché locatif privé éligible est estimé à 9% en 2011, soit un chiffre comparable aux premières années de développement de la Garantie LOCAPASS®.

Si le niveau de la production GRL n'apparaît pas en décalage avec l'ambition initiale des partenaires sociaux, force est de constater que **le développement repose sur des stratégies assurantielles diversifiées, qui le rend « peu maîtrisable » au plan national.**

- D'une part, la diffusion de la GRL auprès des différentes catégories de bailleurs (ADB, promoteurs, bailleurs isolés) ou encore de certains publics (compensables, compensables non couverts par la GLI, non compensables, ensemble des entrants) résulte de la stratégie portée par l'assureur, son réseau de courtiers ou encore ses partenaires immobiliers. Ces stratégies sont aujourd'hui non homogènes entre les différents acteurs assurantiels.
- D'autre part, ces stratégies restent fortement impactées par la persistance des garanties GLI, qui restent largement utilisées, voire « plébiscitées » par les courtiers et administrateurs de biens. La diffusion du produit GRL se fait ainsi dans un contexte concurrentiel, ce qui a pesé sur l'orientation de son développement.

Deuxième constat, le **développement de la GRL atteint majoritairement une cible « hors marchés »**, ce qui répond à son objectif en termes de publics « prioritaire », **tout en présentant le risque de fragiliser la vocation universelle assignée au dispositif.** Au regard de leur profil à l'entrée dans le logement, les ménages logés dans un bien couvert par la GRL sont d'un point de vue statistique majoritairement bénéficiaires de cet accès :

- Une faible part de ménages non compensables (18%).
- 9 ménages compensables sur 10 ont une candidature « hors critères de marché », au regard de leur niveau de taux d'effort (> à 33%) et/ou de leur situation professionnelle (absence CDI).
- 75% des ménages ont un profil qui rend leur candidature peu attractive, 42% qui la rendrait a priori non recevable.
- Un accès moins fréquent en zone de forte tension, mais qui concerne malgré tout une proportion de ménages significative (15% des ménages GRL logés en zone A, 25% en zone B1 – 13% en Ile de France).
- Ce « bénéfice » à l'accès ne compromet pas la capacité des ménages à se maintenir durablement dans le logement, au regard des niveaux d'impayés des ménages « les plus bénéficiaires ».

Le recours à la GRL a fait évoluer les pratiques de sécurisation des bailleurs mais selon des logiques différenciées entre particuliers et administrateurs de biens :

- Pour les professionnels de l'immobilier, déjà majoritairement inscrits sur le marché de l'assurance loyer impayé, le recours à la GRL a permis d'étendre les critères de la GLI et a ainsi ouvert le marché de l'assurance loyer impayé à un public plus large. Le principal motif de recours à la GRL est le profil du locataire, directement pour 37% des ADB ou indirectement pour 29% qui évoquent la non éligibilité du candidat en GLI.

- Pour les particuliers, la GRL s'est majoritairement substituée, en zone tendue, à une demande de caution personne physique. En zone détendue, le recours à la GRL remplace davantage une sécurisation moins encadrée constituée principalement du dossier locataire. Les propriétaires particuliers sont plus nombreux que les administrateurs de biens à avoir considéré le produit en lui-même, en termes de prix et de couverture, comme étant le plus intéressant.

Cette évolution des pratiques de sécurisation a pesé favorablement sur l'accès au logement des ménages :

- Le bénéfice peut être jugé direct pour 50% de candidats locataires, qui du point de vue des bailleurs, n'auraient pu être acceptés sans GRL.
- Pour l'autre moitié des ménages, le bénéfice est plus indirect : en dépit de leur profil acceptable, 1 sur 2 auraient dû présenter une caution.
 - La GRL a pesé pour 25% des ménages sur leur plus large autonomie.
 - La GRL a été déterminante pour au minimum 10% des ménages qui n'auraient pas été en mesure de présenter la caution solvable demandée.

Cet élargissement des critères de sélection s'est opéré sans excès et avec un effet moindre dans les zones concurrentielles.

- La vigilance, quant à la solvabilité des candidats prime toujours. La GRL permet de consolider, pour les profils les plus fragiles, la « confiance » que leur candidature inspire déjà à l'initial.
- Cette évolution est quantitativement plus marginale en zone A, à l'image du développement de la GRL. Si elle permet l'accès au logement, elle ne modifie guère les conditions très contraintes de choix du logement par le locataire. Plus massive en zones B2-C, cette évolution des modalités de couverture du risque d'impayés, pèse moins sur l'accès au logement lui-même que sur la relation locative. Celle-ci devient plus équilibrée et détendue, entre un propriétaire rassuré vis-à-vis d'un locataire qu'il n'a pas nécessairement choisi, et un locataire en situation souvent instable, exempté de présenter une caution.

Si plusieurs indicateurs soulignent l'efficacité sociale du dispositif GRL en matière d'accès au logement, d'autres pointent aussi sa relative fragilité :

- D'une part, l'évolution positive des pratiques de sélection des bailleurs reste opportuniste pour une fraction d'entre eux : 1/3 déclarent pouvoir revenir à des pratiques antérieures de sécurisation.
- D'autre part, le bénéfice du recours à la GRL par le bailleur est peu perçu par le locataire. Deux tiers d'entre eux n'ont pas de connaissance de la souscription à la GRL par le bailleur. Si les locataires perçoivent pour près de la moitié d'entre eux (45%) une plus grande souplesse de la part du bailleur ou de l'ADB, celle-ci n'est pas directement imputée à la GRL. Plus largement, la plus grande souplesse du bailleur ne modifie pas les conditions de choix des logements, en particulier dans les zones de marché les plus concurrentielles.

Les effets constatés en matière d'accès interrogent plus largement **l'impact du dispositif sur les marchés locatifs**. A ce stade du développement, l'impact de la GRL apparaît peu observable à l'échelle locale, au-delà des contraintes mêmes qui pèsent sur cette observation (accès aux données de loyer, absence d'état des lieux de la vacance avant la GRL). La réflexion menée dans le cadre de l'évaluation permet toutefois de formuler plusieurs hypothèses.

- D'une part, l'élargissement des critères de sélectivité a permis de peser favorablement sur le délai de relocation, en particulier dans les secteurs les plus détendus. Le rôle du dispositif sur le niveau de vacance structurelle ne peut quant à lui être déterminé.

- D'autre part, les éclairages locaux proposés dans le cadre de l'évaluation semblent montrer que la combinaison d'un faible niveau de développement et d'un ciblage social, porté principalement par les acteurs immobiliers, confère à la GRL un rôle de soutien des segments d'offre les moins porteurs.

LE TRAITEMENT AMIABLE, UNE SOLUTION PERTINENTE EN CAS D'IMPAYE DE LOYER ?

1. SYNTHÈSE

Dans ce deuxième volet, l'évaluation s'est attachée à appréhender les effets du traitement amiable et les conditions de son adaptation aux situations des ménages en impayé (question évaluative n°3). Spécificité de la GRL, le dispositif de traitement amiable vise à proposer aux ménages compensables en situation d'impayé (5% des locataires) une solution de recouvrement adapté à leur situation, c'est-à-dire qui prend en compte les difficultés du locataire en intégrant les problématiques sociales, économiques, familiales. Pour autant, le traitement amiable ne se définit pas comme un accompagnement social lié au logement. Cette recherche de solution doit passer par une adhésion du locataire à la démarche et par son implication dans la régularisation de sa situation.⁸

Si les résultats du traitement amiable sont en lente amélioration depuis la mise en place du nouveau référentiel, ils permettent d'aboutir au final à **un plan amiable respecté pour 10 ménages en impayés** au regard d'un objectif – dont l'ambition a été limitée – du double.

Premier constat, **le dispositif de traitement amiable n'est pas toujours très lisible du point de vue des ménages et n'écarte pas la recherche de solutions amiables « hors GRL »**. Les locataires restent donc nombreux à ne pas se « saisir » de la solution proposée, parce qu'ils ne la comprennent pas, parce que les conditions affichées leur semblent impossibles à honorer au moment de l'échange ou encore parce qu'ils mettent déjà en œuvre d'autres démarches.

La lecture statistique et qualitative des situations d'impayé souligne quant à elle une caractéristique qui semble transversale à l'ensemble de ces ménages, celle de leur **« fragilité » socioéconomique** : 1 ménage sur 2 n'a aucun lien à l'emploi au moment de l'impayé, les ressources moyennes ne dépassent pas un SMIC pour des charges mensuelles proches de 800 €, la capacité contributive moyenne est de -3 € pour les dossiers en diagnostic et de -308 € pour les dossiers ayant fait l'objet d'une expertise.

- Cette fragilité ne se lit pas uniquement au travers d'un niveau de ressources financières globalement peu élevé, mais aussi (et surtout) au travers d'une **faible capacité à absorber les incidents budgétaires, que ce soit en raison d'une réserve d'épargne insuffisante, voire inexistante, ou d'un « étayage » social et familial peu solide et peu apte à jouer le rôle d'amortisseur en cas de crise**. Lorsque surviennent des accidents de parcours de diverses natures (séparation, perte d'emploi, décès d'un proche, maladie ou plus prosaïquement dépense exceptionnelle...), ces ménages sont donc globalement peu « armés » pour faire face à la déstabilisation que ces événements engendrent, tant au plan psychologique que financier.
- Cette fragilité est accentuée encore par **des budgets grevés par le recours au crédit** (1 ménage sur 2 a un crédit en cours, souscrit pour moitié avant l'entrée dans les lieux), mais aussi par une logique de rotation des impayés, (41% des ménages ont d'autres factures impayées).

L'analyse des trajectoires des ménages et de leur positionnement face à l'impayé interrogent plus largement **les conditions de l'adaptation du dispositif de traitement amiable**.

- En premier lieu, c'est la **capacité du dispositif à appréhender les situations d'impayé d'un point de vue dynamique qui doit être améliorée**. Cette lecture dynamique doit intégrer à la fois la trajectoire des ménages depuis l'entrée (situation stable/situation de décrochage), mais aussi le caractère

⁸ Cf. APAGL, *Référentiel des procédures de traitement amiable*, avril 2011.

conjoncturel ou structurel des difficultés ayant conduit à l'impayé. En effet, si les éléments de profil à un instant T (entrée/impayé) n'apparaissent pas déterminants pour expliquer la réussite du traitement amiable, les éléments d'appréciation plus dynamiques (parcours depuis entrée) et qualitatifs (positionnement face à l'impayé, arbitrages budgétaires) sont quant à eux plus éclairants pour appréhender les marges de manœuvre réelles des ménages.

- Ensuite, c'est la **capacité du dispositif à construire à partir de cette lecture des solutions adaptées, y compris lorsque les perspectives d'avenir apparaissent aléatoires voire relativement sombres, qui est interrogée.**
 - Aujourd'hui, seule une minorité de ménages apparaît en capacité de surmonter des accidents ou incidents de parcours et de rétablir rapidement sa situation sans trop de dommages : ce sont les moins fragiles, tant par leur situation familiale que par leurs ressources financières ou leur situation vis-à-vis de l'emploi.
 - Une majorité de ménages est quant à elle confrontée à un désajustement structurel de son budget, qui peut se cumuler avec des difficultés sociales plus ou moins importantes. Pour ces ménages, la solution à construire dépasse la seule logique de plan d'apurement. Elle doit autant que possible encourager la mobilisation du ménage, qui peut être dépassé par sa situation de décrochage, s'appuyer sur les différents dispositifs sociaux et veiller ainsi à limiter l'aggravation de la situation.
 - Enfin, une fraction plus minoritaire de ménages fait face à des difficultés plus durables, présentes le plus souvent depuis l'entrée. Pour ces derniers, la procédure de traitement amiable semble pertinente, si elle se veut suffisamment souple, car elle peut leur permettre de surmonter des difficultés ponctuelles et de rééquilibrer leur situation. Ce rétablissement ne signifie cependant pas une amélioration durable de leur situation et ces ménages sont sans doute plus exposés que d'autres aux parcours en dents de scie.

Le traitement amiable apparaît ainsi pertinent pour répondre aux besoins des ménages en impayé, dès lors qu'il intègre dans sa mise en œuvre cette logique d'adaptation et en organise la maîtrise. Or, aujourd'hui au-delà de l'hétérogénéité des pratiques entre CIL, le traitement reste le plus souvent centré sur la reprise du loyer courant et la mise en place d'un plan d'apurement. Une logique d'adaptation suppose une lecture plus positive du traitement, associant une plus forte capacité d'innovation et d'interpellation par les CIL, mais aussi en amont un appui plus important de l'APAGL pour appréhender les différentes trajectoires.

Enfin, les différents travaux ont montré que les ménages reconnaissent en très large majorité leur situation d'impayé et les difficultés associées, ce qui semble exclure tout effet déresponsabilisant de la GRL. Pour autant, une minorité de situations fortement dégradées dès l'entrée (1% des ménages entrants), réinterroge la pertinence des conditions d'entrée en GRL et invitent à réfléchir sur le risque de fourvoiement du dispositif d'accès.

LE MODELE ASSURANTIEL GRL, UN MODELE OPTIMAL AU REGARD DE SES OBJECTIFS ?

1. SYNTHÈSE

Ce dernier volet de l'évaluation s'est attaché, d'une part à questionner la pertinence du modèle assurantiel au regard des objectifs de la GRL, mais aussi des attentes des différentes parties prenantes (question évaluative n°5). D'autre part, la réflexion a cherché à analyser plus spécifiquement l'efficacité du modèle GRL (question évaluative n°4).

L'objectif de ce chapitre était ainsi d'apprécier si les effets de la GRL, tant en matière d'accès (chapitre 1) que de maintien (chapitre 2), ont été « optimisés » au regard du modèle en place.

Premier constat, **l'adaptation de la solution assurantielle aux besoins des bailleurs personnes physiques et des professionnels de l'immobilier est une question qui reste peu explorée**. Les différents acteurs interrogés et les organisateurs du dispositif expriment le fait que cette question a été peu prise en compte au moment de la mise en place de la GRL. Ils conviennent ainsi que les leviers d'adhésion à une solution assurantielle ou encore les leviers d'abandon de la caution sont aujourd'hui très mal connus.

Les éclairages apportés par l'enquête IPSOS montrent à cet égard que le marché locatif privé répond à des logiques différenciées entre professionnels et particuliers. Partant du constat qu'environ 30% des bailleurs confient la gestion de leurs biens à un professionnel de l'immobilier⁹, la prise en compte des attentes des bailleurs personnes physiques apparaît centrale au regard de l'enjeu de développement du dispositif.

- **Les bailleurs personnes physiques** ont une faible connaissance des dispositifs de sécurisation de nature assurantielle (70% ne savent pas précisément ce qu'est la GRL, 57% pour la GLI). Ils sont par conséquent peu nombreux à y avoir recours, invoquant en première position le coût de l'assurance ou encore le fait que les profils apparaissent suffisamment sûrs. Leur intérêt pour une solution assurantielle augmente toutefois avec la tension du marché, ce qui laisse penser que la GRL pourrait y trouver une place. Sur le marché des bailleurs personnes physiques, le principal obstacle au développement de la GRL reste la caution qui est privilégiée aux autres modes de sécurisation et jugée en majorité « plus fiable » ou encore « moins contraignante ». Toutefois, elle n'est privilégiée systématiquement que par 29% des bailleurs personnes physiques ce qui laisse penser, là encore, que la GRL pourrait trouver une place sur ce marché, notamment auprès de ceux qui adaptent leur décision en fonction du candidat.
- S'agissant des **professionnels de l'immobilier**, l'attractivité d'une sécurisation de nature assurantielle est clairement démontrée. Les dispositifs sont connus et relativement mobilisés, même si la caution continue d'occuper une place importante dans les pratiques de sécurisation. L'adaptation de la GRL aux besoins des professionnels est mise à mal par la persistance de la GLI, jugée « plus fiable », « plus efficace » ou encore « moins contraignante » que la GRL.

Ainsi, plus qu'à une inadéquation du modèle assurantiel GRL aux attentes des bailleurs et professionnels, les analyses soulignent une certaine inadéquation de son modèle de développement.

- Portée par les assureurs et leurs réseaux de distribution, la diffusion du dispositif GRL est toujours largement tournée vers le marché des professionnels de l'immobilier. Or si ce marché est relativement réceptif à la solution assurantielle, il reste aussi fortement attaché à la GLI, renforçant ainsi la concurrence entre dispositifs et indirectement le ciblage social de la GRL.

⁹ Cf. Bâietto-Beysson, Béguin, *Faciliter l'accès au logement par la sécurisation des bailleurs et locataires, place d'un système assurantiel*, Rapport à Mmes Lagarde et Boutin, mars 2008.

- Plus indirectement, la délégation aux assureurs de la gestion et de la maîtrise des risques ne permet pas une maîtrise du taux de prime proposé au marché. Or, cet aspect semble peser de manière non négligeable sur l'adhésion des acteurs.

Du point de vue du modèle économique, les résultats soulignent l'efficacité économique de la GRL sur le périmètre des compensables.

- Le modèle permet ainsi une maîtrise du coût global pour les financeurs, tout en garantissant aux assureurs une marge financière (10% des primes) conforme aux négociations.
- Si les règles d'éligibilité du dispositif, en particulier le seuil du taux d'effort à 50% n'ont pas pesé de manière significative sur les résultats en termes de fréquence, il importe que la réflexion se poursuive sur ce volet. En effet, les résultats montrent que la responsabilisation des acteurs n'a pas conduit à une utilisation « à l'extrême » du dispositif (la tranche des 40%-50% concerne 29% des baux compensables avec un niveau de risque 1,2 fois plus élevé que l'ensemble). Toutefois, les analyses montrent aussi que d'autres critères tels que le taux d'effort hors AL ou encore le reste à vivre constituent des indicateurs intéressants pour apprécier le niveau de risque et en assurer la maîtrise.

Cette efficacité économique reste toutefois fragile et implique pour l'assureur une maîtrise des risques plus large sur le périmètre « non compensables ».

Si l'analyse comparative des résultats des trois assureurs n'a pu être menée sur un périmètre comparable, les informations communiquées dans le cadre des entretiens montrent que le modèle GRL peut être efficace sous réserve d'une maîtrise des risques par l'assureur sur la population des non-compensables plus affirmée que ne le prévoit la convention partenariale (sélection des portefeuilles ADB et des courtiers, vigilance sur les locataires en place...).

CONCLUSION

1. RAPPEL DU CONTEXTE

Le risque de survenance des impayés constitue une préoccupation majeure des propriétaires bailleurs et des acteurs de l'immobilier (86% des professionnels, 83% des personnes physiques). 80% d'entre eux considèrent que le risque aurait fortement augmenté ces dernières années, principalement (80%) sous l'effet de la dégradation de la conjoncture économique.¹⁰ Aussi au regard de ces préoccupations, le durcissement des conditions d'éligibilité et l'exigence de garanties supplémentaires peuvent constituer des alternatives « rassurantes », en particulier dans les marchés tendus ou pour les segments d'offre les plus concurrentiels. Mais sur les marchés équilibrés ou moins concurrentiels ou encore pour les segments les moins attractifs, cette alternative trouve ses limites pesant ainsi sur la durée de relocation.

Dans ce contexte, la mise en place d'un dispositif de sécurisation non discriminant à travers son large spectre constituait pour les partenaires sociaux un enjeu de taille, en particulier pour les ménages jeunes en voie d'insertion professionnelle, pour ceux confrontés à la précarisation des statuts d'emploi, aux conséquences de la crise économique ou encore pour ceux dont le taux effort est fortement impacté par l'augmentation des prix des loyers. Plus largement, comme le soulignent les récents travaux du CREDOC l'amélioration des conditions d'accès au parc locatif pèse indirectement sur l'accès à l'emploi et le développement économique local. Au cours des cinq dernières années, 500 000 personnes ont dû refuser un emploi en raison de l'impossibilité de disposer d'un logement économiquement accessible. Dans le même temps, deux chefs d'entreprise sur cinq affirment avoir rencontré des difficultés dans le recrutement d'un salarié toujours en raison d'un problème de logement.

La Garantie des Risques Locatifs constitue l'une des réponses à ces enjeux. Sa mise en place devait ainsi permettre d'encourager les bailleurs privés à louer leurs biens à des locataires ne disposant pas des garanties usuelles de solvabilité ou de caution exigées par le marché, de favoriser l'accès au logement à un plus grand nombre de candidats locataires et enfin d'aider au maintien dans les lieux les locataires en impayé, par la mise en œuvre d'un traitement amiable.

Deux ans après l'entrée en vigueur de la GRL, l'APAGL s'est vue confiée par décret une mission **d'évaluation de l'efficacité économique et sociale de la GRL**, dont les principaux constats doivent permettre d'améliorer le fonctionnement d'un dispositif récent et d'en optimiser les effets. Cinq questions évaluatives, partagées par les différentes parties prenantes, ont guidé la démarche d'ensemble.¹¹

2. PRINCIPAUX CONSTATS

Un développement encourageant mais peu maîtrisable

Avec plus de 300 000 baux entrés en garantie depuis 2010, le développement quantitatif de la GRL apparaît encourageant, bien que sensiblement inférieur aux objectifs initiaux (400 000 à fin 2011). Le taux de pénétration annuelle du marché locatif privé éligible est estimé à 9% en 2011, soit un chiffre comparable aux premières années de développement de la Garantie LOCAPASS®.

Si le niveau de la production GRL n'apparaît pas en décalage avec l'ambition initiale des partenaires sociaux, force est de constater que **le développement repose sur des stratégies assurantielles diversifiées, qui le rend « peu maîtrisable » au plan national.**

¹⁰ Enquête IPSOS sur les besoins de sécurisation des bailleurs et leur adéquation au modèle assurantiel GRL, réalisée auprès de 801 bailleurs personnes physiques et 203 professionnels de l'immobilier en avril 2012. Cf. annexe « IPSOS-notice méthodologique ».

¹¹ Question évaluative n°1 : Dans quelle mesure la GRL a-t-elle rendu l'accès au logement moins discriminant pour les candidats à la location ? (efficacité), Question évaluative n°2 : Dans quelle mesure la GRL a-t-elle eu un effet favorable sur les marchés locatifs ? (impact), Question évaluative n°3 : En quoi le dispositif de traitement amiable des impayés est-il adapté à la situation des locataires en impayé ? (pertinence), Question évaluative n°4 : Dans quelle mesure la GRL permet-elle de faciliter l'accès et le maintien des locataires à moindre coût ? (efficacité). Question évaluative n°5 : Dans quelle mesure les objectifs de la GRL sont-ils compatibles avec un dispositif assurantiel et ses modes de distribution ? (pertinence).

- D'une part, la diffusion de la GRL auprès des différentes catégories de bailleurs (ADB, promoteurs, bailleurs isolés) ou encore de certains publics (compensables, compensables non couverts par la GLI, non compensables, ensemble des entrants) résulte de la stratégie portée par l'assureur, son réseau de courtiers ou encore ses partenaires immobiliers. Ces stratégies sont aujourd'hui non homogènes entre les différents acteurs assurantiels.
- D'autre part, ces stratégies restent fortement impactées par la persistance des garanties GLI, qui restent largement utilisées, voire « plébiscitées » par les courtiers et administrateurs de biens. La diffusion du produit GRL se fait ainsi dans un contexte concurrentiel, ce qui a pesé sur l'orientation de son développement.

Une cible majoritairement « hors marché »

Le développement de la GRL atteint majoritairement une cible « hors marchés », ce qui répond à son objectif en termes de publics « prioritaire », tout en présentant le risque de fragiliser la vocation universelle assignée au dispositif. Si le ciblage « hors marché » traduit une réponse à un besoin, il est aussi induit par l'appropriation du dispositif par les acteurs et par l'effet concurrentiel de la GLI qui continue de constituer pour une majorité de courtiers et administrateurs de biens la réponse assurantielle aux publics assurables sur le marché.

Une évolution des pratiques de sécurisation qui a pesé favorablement sur l'accès au logement

- Une logique d'évolution différenciée entre particuliers et administrateurs de biens. Pour les professionnels de l'immobilier, déjà majoritairement inscrits sur le marché de l'assurance loyer impayé, le recours à la GRL a permis d'étendre les critères de la GLI et a ainsi ouvert le marché de l'assurance loyer impayé à un public plus large. Pour les particuliers, la GRL s'est majoritairement substituée, en zone tendue, à une demande de caution personne physique. En zone détendue, le recours à la GRL remplace davantage une sécurisation moins encadrée constituée principalement du dossier locataire.
- Un bénéfice jugé direct pour 50% de candidats locataires, qui du point de vue des bailleurs, n'auraient pu être acceptés sans GRL. Un bénéfice plus indirect pour l'autre moitié des ménages, exemptés de présenter une caution (25% des ménages), qu'ils n'auraient pu produire pour une minorité d'entre eux (10% des ménages).

Un effet positif sur la discrimination à l'accès qui reste fragile

- Cet élargissement des critères de sélection s'est opéré sans excès, les bailleurs et ADB restant toujours vigilants sur la sélection des locataires.
- Cet effet peut être jugé moindre voire nul dans les zones non concurrentielles, qui restent majoritaires dans le développement de la GRL.
- Cette évolution positive des pratiques de sélection des bailleurs reste opportuniste pour une fraction d'entre eux : 1/3 déclarent pouvoir revenir à des pratiques antérieures de sécurisation.
- Le bénéfice du recours à la GRL par le bailleur est peu perçu par les locataires, qui pour 2/3 d'entre eux n'ont pas connaissance de la souscription à la GRL. Si près de la moitié juge le bailleur plus souple dans sa sélection ou dans les garanties exigées, cette souplesse ne modifie pas les conditions de choix des logements, en particulier dans les zones de marché les plus concurrentielles.

Un impact de la GRL sur les marchés locatifs peu mesurable

A ce stade du développement et au regard des données disponibles¹², l'impact de la GRL sur les marchés locatifs, en particulier sur le niveau de vacance ou sur l'évolution des loyers n'a pu être mesuré.

¹² Cf. Point 3. « Méthodologie : contenu et limites ».

Un « bénéfice » à l'accès qui ne compromet pas, de manière significative, la capacité des ménages à se maintenir durablement dans le logement

Les ménages, qui tirent un bénéfice « cumulé » de leur accès au logement via la GRL au regard de leur taux d'effort et de leur situation professionnelle ont un risque plus élevé de rencontrer des difficultés à assumer le paiement de leur loyer. Pour autant ce risque apparaît relativement maîtrisé au regard de l'ensemble des ménages (risque 1,6 fois plus élevé que l'ensemble des ménages).

Une efficacité du dispositif de traitement amiable des impayés qui reste en deçà des objectifs

- Des indicateurs de pilotage qui soulignent la lente amélioration des résultats, mais aussi leur décalage avec les objectifs initiaux : les différentes phases d'avancement du traitement amiable voient le taux de locataires bénéficiaires d'un plan s'effriter progressivement (42% de ménages contactés, 31% de diagnostic social réalisé, 23% de plans amiable signés et 12% de plans respectés dans la durée) pour aboutir au final à un plan amiable respecté pour 10 ménages en impayés, l'objectif étant du double.
- Un dispositif de traitement amiable qui n'est pas toujours très lisible du point de vue des ménages et n'écarte pas la recherche de solutions amiables « hors GRL ».

Des ménages en impayé fragiles, le plus souvent en décrochage, qui disposent de marges de manœuvre financières limitées

- Des ménages qui disposent d'une faible capacité à absorber les incidents budgétaires, que ce soit en raison d'une réserve d'épargne insuffisante, voire inexistante, ou d'un « étayage » social et familial peu solide et peu apte à jouer le rôle d'amortisseur en cas de crise.
- Des budgets fortement grevés par le recours au crédit (1 ménage sur 2 a un crédit en cours, souscrit pour moitié avant l'entrée dans les lieux), mais aussi par une logique de rotation des impayés (41% des ménages ont d'autres factures impayées).

Le traitement amiable, un dispositif pertinent s'il renforce sa capacité d'expertise et améliore les conditions d'adaptation des réponses aux réalités économiques des ménages

Le traitement amiable constitue une réponse pertinente pour répondre aux besoins des ménages en impayé, dès lors qu'il intègre dans sa mise en œuvre cette logique d'adaptation et en organise la maîtrise. Cet enjeu nécessite de dépasser la logique de traitement, centré sur la reprise du loyer courant et la mise en place d'un plan d'apurement, et de développer la capacité d'innovation et d'interpellation par les CIL.

Un modèle GRL qui reste au milieu du gué

- Un modèle de développement orienté vers un marché des professionnels peu réceptif à la GRL, dispositif « social » concurrentiel à la GLI : portée par les assureurs et leurs réseaux de distribution, la diffusion du dispositif GRL est largement tournée vers le marché des professionnels de l'immobilier, jugé plus rentable par les intermédiaires. Or, si ce marché est relativement réceptif à la solution assurantielle, il reste aussi fortement attaché à la GLI, renforçant ainsi la concurrence entre dispositifs et indirectement le ciblage social de la GRL. Dans ces conditions, la GRL s'est développée « en marge » de la GLI, c'est-à-dire dans les marchés les moins concurrentiels et auprès des publics « hors marché ».
- L'enjeu de développement auprès des bailleurs isolés a été insuffisamment relevé du fait du modèle de développement en place : les bailleurs personnes physiques ont une faible connaissance des dispositifs de sécurisation de nature assurantielle et y ont par conséquent peu recours. Si la caution reste le mode de sécurisation privilégié, seuls 29% des bailleurs personnes physiques y ont systématiquement recours, ce qui laisserait penser que la GRL puisse trouver une place sur ce marché, notamment auprès de ceux qui adaptent leur décision en fonction du candidat.

- Un modèle économique efficient sur le périmètre compensables, mais fragile sur le « non compensables ». Cette fragilité interroge directement la pertinence du modèle GRL du contrat socle :
 - Parce qu'à défaut de maîtrise des risques, elle peut impliquer un résultat déficitaire pour l'assureur et compromettre son maintien à long terme dans le dispositif ;
 - Parce qu'une plus large maîtrise des risques par l'assureur va peser négativement sur les taux de primes, freiner le développement et impliquer une application plus souple du cadre réglementaire.

3. QUEL AVENIR ?

Le dispositif GRL est un moyen pour les locataires du parc privé de se voir faciliter l'accès au logement et aider au maintien. Il repose sur un contrat d'assurance entre deux acteurs indépendants que sont les propriétaires bailleurs et les assurances. Cette réponse présuppose d'une part pour les bailleurs un besoin de sécurisation assurantielle de leur bien locatif, d'autre part le développement du contrat par les assureurs.

Le besoin de sécurisation du bailleur, lorsqu'il existe, trouve essentiellement trois réponses :

- en premier lieu l'examen du dossier et vérification de la solvabilité du locataire par le bailleur,
- puis le recours possible à une sécurisation assurantielle (GLI, GRL)
- ou personnelle (caution personne physique).

Par rapport à ce besoin de sécurisation et la réponse plus ou moins adaptée apportée par la GRL, se posent les questions relatives à la fois à la hiérarchisation des solutions proposées aux bailleurs, à la fois à la concurrence entre les deux types d'assurance :

- Quelles peuvent-êtres les modalités de régulation de deux produits assurantiels ? Doivent-ils être regroupés en un seul ? Peuvent-ils cohabiter sur deux marchés distincts ?
- La caution personne physique ne devrait-elle pas être réglementée ? Peut-elle être réservée à un public spécifique (étudiants) ?
- L'obligation de couverture assurantielle pour le bailleur est-elle une solution adaptée ?

La faiblesse du développement assurantiel GRL se heurte à plusieurs écueils dont les principaux sont l'absence de garantie financière pérenne du dispositif, la complexité de sa mise en place, l'absence de maîtrise des risques.

- La définition réglementaire du dispositif est-elle à frein à son développement ? (les allègements acceptés par tous les acteurs restent en attente de publication du décret)
- Le produit GRL, un produit pouvant être tout compensable ?
- L'obligation de distribution pour l'assureur ne va-t-elle pas entraîner un retrait de ces derniers ?
- La GRL a-t-elle déjà atteint son développement optimal ?

Par ailleurs, des changements se profilent et dont les impacts sur la GRL sont directs : la mise en place d'une caution solidaire pour les jeunes dans le parc locatif privé, le retrait du groupe MMA sur la branche loyers impayés, une délibération du conseil d'administration de l'APAGL actant l'absence de sanction sur une sélectivité des risques différenciée entre compensable et non-compensable.

- Quelle place pour le développement parallèle d'une caution solidaire ? Quels en seraient le coût et le financement ?
- Quelles conséquences si le principal assureur GRL se retirait ?
- La maîtrise des risques permise, l'ouverture de la GRL à d'autres assureurs s'en verrait-elle accélérée ?

En seulement 5 années d'existence et malgré les nombreux obstacles présents, la GRL a su répondre à une demande de sécurisation locative du parc privé et atteindre, avec 10% des entrants annuels du parc locatif privé, un niveau de développement non négligeable. Mais il est évident que ces résultats ne suffisent au regard des enjeux liés à une précarisation accentuée du salariat en mobilité.

Les assurances loyers impayés étaient présentées comme une des contreparties à la rigidité du parc de logements locatifs privé, rigidité liée non seulement à des rapports locatifs jugés peu réactifs en matière de libération du logement, mais également en matière de coût du logement, ce coût étant la conséquence de rapports locatifs estimés déséquilibrés. Mais force est de constater que ni le marché de l'assurance, ni les bailleurs n'ont démontré d'appétence à développer et souscrire des assurances garantissant le risque locatif.

Au final, la question se pose donc de savoir si la réponse à la question centrale de la sécurisation du parcours résidentiel des salariés mobiles peut être apportée par et dans le marché assurantiel ?

La GRL est sans doute une réponse à cet incontournable besoin de sécurisation, mais on ne peut se satisfaire que cette réponse soit aujourd'hui insuffisamment portée par le marché de l'assurance, posant même la question de savoir si ce marché est en volonté ou en capacité de répondre aux enjeux.

Sans toutefois répondre à cette question centrale, le retrait programmé de DAS fin juin 2012 et la difficulté d'intéresser d'autres assureurs nous placent dès aujourd'hui devant quatre alternatives :

1. Concevoir un produit unique exclusif avec le risque de voir les assureurs fuir le marché du loyer impayé ;
2. Toiletter la GRL afin de faciliter l'adhésion des assureurs sans diluer son identité. Mais les assureurs joueront-ils le jeu ou faut-il imposer une obligation d'assurer ? ;
3. Accepter la cohabitation de deux produits occupant chacun les deux segments du marché : les locataires assurables et les hors marchés.
4. Penser un dispositif de sécurisation maîtrisé par les partenaires sociaux, sous une forme différente de la GRL dans sa gestion. Par exemple : financement et distribution d'une assurance Loyer Impayés par Action Logement (création d'une mutuelle d'assurances) ou création d'une structure type Fonds de garantie, avec ou non, participation financière des bailleurs et/ou des locataires, voire même réactivation de la garantie LOCA-PASS sur le parc privé avec élargissement de sa couverture (caution solidaire pour les jeunes). Un tel dispositif aurait probablement pour conséquence de vider de sa substance le marché de l'assurance Loyers Impayés (GRL comme GLI) ou tout au moins de le cantonner aux publics hors jeunes.

Les 3 premières alternatives reposent sur une adhésion volontaire des assureurs au dispositif GRL, la quatrième constituant la mise en œuvre d'une réponse à la question centrale qu'est la place du marché dans la sécurisation du hors marché.

ANNEXES

1. BIBLIOGRAPHIE

ADIL 75, *Pratiques abusives : le constat de l'ADIL 75*, décembre 2011.

ADIL de l'Hérault, Observatoire départemental des loyers du parc locatif privé Héraultais, *Niveaux et évolutions des loyers au 1^{er} janvier 2011*.

ADIL de l'Hérault, Observatoire départemental des loyers du parc locatif privé Héraultais, *Niveaux de tension du marché locatif privé dans l'Hérault au 1^{er} janvier 2011*.

ANAH, *Atlas de l'habitat privé*, édition 2008.

ANAH, *Exploitation de l'enquête nationale logement 2006*, octobre 2009.

ANAH, *Mémento de l'habitat privé 2011-2012*, janvier 2012.

ANIL, BOSVIEUX J., *L'impact de l'investissement en logement neuf sur les marchés locatifs*, Habitat et Actualité, juillet 2008.

ANIL, HERBERT B., *La politique du logement des départements depuis la loi « libertés et responsabilités locales »*, Habitat et Actualité, septembre 2009.

ANIL, Herbert B., *Prévention des expulsions, locataires et bailleurs face à l'impayé*, Habitat et Actualité, octobre 2011.

ANIL, *La politique de loyers depuis 1982 dans le parc privé en bref*, Habitat et Actualité, février 2012.

ANIL, *La politique du logement des départements : état des lieux et perspectives, Bilan de l'enquête auprès des Présidents de Conseils Généraux sous l'égide de l'ADF*, Habitat et Actualité, avril 2005.

ANIL, *Le logement des jeunes*, Habitat et Actualité, novembre 2011.

ANIL, *Les conditions d'accès au parc locatif privé*, janvier 2004.

ANIL, Maurel Y., Vincent P., *Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? 100 ménages expulsés de leur logement rencontrés par les ADIL*, Habitat et Actualité, février 2012.

APAGL, *Référentiel de traitement amiable des impayés*, mars 2011.

BAIETTO-BEYSSON, BEGUIN, *Faciliter l'accès au logement par la sécurisation des bailleurs et locataires, place d'un système assurantiel, Rapport à Mmes Lagarde et Boutin*, mars 2008.

BANQUE DE FRANCE, DGAFP, DSRPS, *Enquête typologique 2010 sur le surendettement*, mars 2011.

BRIAN P., PIRUS C., *Les ménages à faibles ressources et leurs conditions de logement en 2006*, Les Travaux de l'observatoire 2009-2010, ONPES.

CARREZ G., *Rapport fait au nom de la Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le Projet de loi de finances pour 2011*, Annexe n°47, Ville et Logement.

CGDD, *La structure du parc des logements en 2010*, Chiffres et statistiques n° 238, août 2011.

CGDD, *Les conditions d'occupation des logements au 1^{er} janvier 2010*, Chiffres et statistiques n° 240, août 2011.

CGDD, *Les occupants des logements en 2010*, Chiffres et statistiques n° 239, août 2011.

CLAMEUR, *Les loyers du marché privé en 2010-2011-2012*.

CNH, *Rapport sur la Garantie des Risques Locatifs*, Groupe de travail « Garantie des risques locatifs », Document approuvé en Assemblée plénière le 24 novembre 2004.

Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, *Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi DALO*, 5^{ème} rapport annuel, novembre 2011.

Compte du logement, *Premiers résultats 2011 - Compte du logement 2010*, CGDD | SOeS.

Compte du logement, *Premiers résultats 2010 - Compte du logement 2009*, CGDD | SOeS, Edition 2011.

Conseil d'Etat, *Droit au logement, droit du logement*, Rapport public 2009, 2009.

CREDOC, BABES M., BIGOT R., HOIBIAN S., *Les dommages collatéraux de la crise du Logement sur les conditions de vie de la population*, Cahier de recherche, décembre 2011.

CREDOC, BABES M., BIGOT R., HOIBIAN S., *Les problèmes de logement des salariés affectent 40% des entreprises*.

CREDOC, BIGOT R. HOIBIAN S., *Le coût du Logement pèse sur la mobilité professionnelle*, Consommation et modes de vie n° 240, juin 2011.

CREDOC, BIGOT R. HOIBIAN S., *La mobilité professionnelle bridée par les problèmes de logement*, Etude réalisée à la demande du MEDEF, juillet 2011.

CREDOC, BIGOT R. HOIBIAN S., *Les difficultés des Français face au Logement*, Cahier de recherche N° 265, décembre 2009.

CREDOC, BIGOT R., *Les classes moyennes sous pression*, Consommation et modes de vie n° 205, septembre 2007.

CREDOC, BIGOT R., *Les répercussions directes et indirectes de la crise du logement sur l'emploi*, N° 273, Etude réalisée à la demande du MEDEF, mars 2011.

CREDOC, *Enquête sur les besoins en main d'œuvre 2011*, Etude réalisée pour Pôle Emploi, 2011.

CREDOC, *Etude sur les bénéficiaires d'une mise en jeu de garantie de loyer LOCAPASS*, Etude réalisée pour l'ANPEEC, novembre 2006.

CREDOC, *Etude sur les pratiques et les opinions des bailleurs du secteur privé sur les garanties demandées aux locataires – volet particuliers bailleurs*, Synthèse de l'étude pour l'ANPEEC et la DGUHC, décembre 2006.

DGUHC, *Evaluation des dispositifs d'aide à l'investissement locatif*, février 2008.

DREES, BALLAIN R., SAUVAYRE A., *La place du FSL dans les systèmes départementaux d'aide à aux personnes en difficultés suite à sa décentralisation*, janvier 2008.

DREES, *Les fonds de solidarité pour le logement : l'aide des départements au logement des personnes défavorisées*, Etudes et résultats n° 670, novembre 2008.

FONDATION ABBE PIERRE, *L'état du mal-logement en France*, rapports 2005 à 2012.

HABITAT&DEVELOPPEMENT, *Observatoire des aides à l'habitat privé*, 2011.

IAURIF, *Le logement des jeunes en Île-de-France*, Note rapide N°556, juillet 2011.

IAURIF, *Le parc locatif francilien, une fonction sociale qui perdure mais à quel prix ?*, Note rapide N°590, février 2012.

INSEE, ARNAULT S., CRUSSON L., *La part du logement dans le budget des ménages en 2010*, INSEE Première N° 1395, mars 2012.

INSEE, BUISSON G., DAGUET F., *Qui vit seul dans son logement ? Qui vit en couple ?* INSEE Première N° 1392, février 2012.

INSEE, FRAISSE H., MULLER A., *Les commissions de surendettement des ménages : de l'objectif de négociation à la prévention de la rechute*, Economie et statistique N°443, 2011.

INSEE, DAUPHIN L., *Endettement et recours aux services bancaires en 2008*, INSEE Première N° 1352, mai 2011.

INSEE, HILICO C., POULOS D., *Les départements métropolitains : similitudes et oppositions socio-économiques*, INSEE Première N° 943, janvier 2004.

INSEE, MANSUY A., WOLFF L., *Une photographie du marché du travail en 2010*, INSEE Première N° 1391, février 2012.

INSEE, MENARD S., VOLAT G., *Conditions de logement de 2005 à 2010*, INSEE Première N° 1396, mars 2012.

MV2 Conseil, *Etude sur le profil, attitudes et comportements des jeunes bénéficiaires LOCAPASS de moins de 30 ans*, Etude pour l'ANPEEC et la DGUHC, janvier 2007.

OLAP, PRANDI G., COZ G., *Périssol, Besson, Robien...Que sont devenus les logements locatifs neufs ?*, Repères, novembre 2010.

OLAP, *Evolution en 2010 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne*, mai 2011.

OLAP, *Evolution en 2010 des loyers d'habitation du secteur privé dans onze agglomérations françaises*, mai 2011.

ONPES, JOSNIN R., *Les conditions de logement des ménages à bas revenus en 2010*, La Lettre de l'ONPES, février 2012.

RENARD E., *Le logement des ménages modestes. Résultat de l'enquête Logement 2006 de l'INSEE*, Les Travaux de l'observatoire 2009-2010, ONPES.

UFC QUE CHOISIR, *Logement locatif : des pratiques bien peu louables*

USH, *Crise économique, mutations sociales : les HLM au cœur de la réponse*, Rapport au Congrès, septembre 2011.

USH, *Evaluation par les bailleurs des risques locatifs des candidats au logement*, Etude réalisée par FORS, février 2010.