



## CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA GARANTIE UNIVERSELLE DES LOYERS

**Président : M. Daniel Raoul, sénateur de Maine-et-Loire**  
**Rapporteur : M. Jacques Mézard, sénateur du Cantal**

Autres membres du groupe de travail : M. François Calvet, sénateur des Pyrénées-Orientales, M. Philippe Dallier, sénateur de la Seine-Saint-Denis, M. Claude Dilain, sénateur de la Seine-Saint-Denis, M. Joël Labbé, sénateur du Morbihan, Mme Élisabeth Lamure, sénateur du Rhône, Mme Valérie Létard, sénatrice du Nord, Mme Marie-Noëlle Lienemann, sénatrice de Paris, Mme Mireille Schurch, sénatrice de l'Allier, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur du Pas-de-Calais.

### **Le principe de la garantie universelle des loyers (GUL)**

#### ▪ Le risque de l'impayé de loyers, une préoccupation majeure des propriétaires

Le risque de survenance d'un impayé de loyer constitue une **préoccupation majeure des propriétaires bailleurs et des acteurs de l'immobilier**, alors même que les impayés ne représentent qu'un peu plus de 2 % du montant total des loyers du parc privé.

Cette préoccupation est **liée au profil des propriétaires bailleurs** : selon des données du Commissariat général au développement durable (CGDD) de 2008, plus des deux tiers des multipropriétaires possèdent deux logements, c'est-à-dire un logement en plus de leur résidence principale ; environ 20 % possèdent trois logements. Parmi les propriétaires de logements locatifs, 15 % sont des retraités relativement modestes.

#### ▪ Une préoccupation qui renforce les difficultés d'accès au parc privé, notamment des plus précaires

Les craintes des bailleurs en matière d'impayé **renforcent les difficultés d'accès au parc privé**, par :

– **le renforcement des exigences des bailleurs** : une enquête de 2011 de l'association UFC-Que choisir a souligné que plus de 60 % des agences immobilières exigent du candidat locataire des documents interdits par la loi ; le CDI devient une condition *sine qua non* pour devenir locataire ; enfin et surtout, une étude de 2012 a montré que **77 % des propriétaires exigent une caution,**

#### **pratique fortement discriminante entre les locataires ;**

– **la vacance de certains logements** : des propriétaires refusent de mettre leur bien en location par peur de l'impayé.

Cette situation n'est **pas sans conséquence sur le marché de l'emploi** : selon une étude du CREDOC, entre 2007 et 2012, 500 000 personnes ont dû refuser un emploi du fait de l'impossibilité de disposer d'un logement économiquement accessible.

#### ▪ Les dispositifs de garantie des risques locatifs (GRL) n'ont pas atteint leurs objectifs

Les pouvoirs publics ont cherché à mettre en place des garanties pour sécuriser le bailleur et l'inciter à mettre son bien en location et, surtout, à accepter des locataires avec des taux d'effort importants.

**Le bilan des dispositifs de GRL est cependant très mitigé** : on compte à peine 250 000 contrats de GRL ; seuls trois assureurs distribuent la GRL.

L'échec de ces dispositifs peut s'expliquer par la **concurrence de la garantie loyer impayé (GLI)** qui couvre les locataires présentant peu de risques, par la **sélectivité des bailleurs** qui privilégient la caution ou encore, aux yeux des professionnels, par la **lourdeur du dispositif**.

#### Conclusion n° 1

**Le groupe de travail estime que la garantie universelle des loyers (GUL) constitue une mesure indispensable pour faciliter l'accès au parc privé grâce à une plus grande sécurisation du bailleur face aux impayés.**

### Quelle universalité ?

Le terme « universel » peut être interprété de deux façons : la garantie pourrait être proposée à tous ou elle pourrait s'appliquer obligatoirement à tous les baux.

Aux yeux de l'ensemble des acteurs du secteur (assureurs, partenaires sociaux), **l'échec de la GRL s'explique par son caractère facultatif.**

Certains ont envisagé que la garantie soit ciblée sur certains publics : une telle disposition conduirait à stigmatiser certaines populations et reproduirait les dérives de la GRL, les bailleurs privilégiant la caution.

#### Conclusion n° 2

**Le groupe de travail estime que, pour atteindre ses deux objectifs, la GUL devrait être un dispositif obligatoire applicable à tous les baux du parc privé.**

### Quel avenir pour la caution ?

L'institution d'une garantie universelle des loyers (GUL) conduit automatiquement à s'interroger sur l'avenir de la caution, qui constitue l'autre forme de sécurisation des bailleurs.

**L'institution d'une garantie obligatoire** permettant au bailleur de se prémunir contre tout risque d'impayé **implique, aux yeux du groupe de travail, la disparition de la caution.**

#### Conclusion n° 3

**Le groupe de travail estime que découle du caractère universel de la GUL la suppression de la caution.**

### Un dispositif de garantie publique ou une assurance obligatoire ?

L'article 8 du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) prévoit la mise en place d'un système d'aides publiques. Plusieurs amendements examinés à l'occasion des débats proposaient une alternative : l'institution d'une assurance obligatoire.

Le choix du type de dispositif doit être guidé par plusieurs éléments :

- le **coût pour les finances publiques** ;
- le **respect de la Constitution et du droit européen** ;
- les **leçons tirées de l'expérience de la GRL.**

Le groupe de travail estime qu'un **dispositif d'assurance obligatoire n'est pas réaliste** :

- un tel système **méconnaît la sélectivité intrinsèque d'un dispositif assurantiel**, qui est antinomique avec les objectifs de solidarité de la garantie universelle des loyers. Les assureurs auraient tendance à majorer la prime en cas de risque aggravé, ce qui freinerait l'accès au logement des plus précaires ;
- un tel dispositif **pèserait sur les locataires** : la prime d'assurance serait inévitablement récupérée par le bailleur sur le locataire ;
- selon les estimations de l'APAGL, le taux de la prime serait de 2,25 %, soit un montant supérieur à la contribution évoquée un temps : elle financerait la marge assurantielle et le recouvrement serait moins efficace qu'un système adossé sur un recouvrement effectué par le Trésor public ;
- un **système d'assurance obligatoire avec des tarifs encadrés poserait problème au regard du droit communautaire.**

Pour autant, **un dispositif d'aides publiques non encadré présente un fort risque de dérapages en matière de coûts.**

#### Conclusion n° 4

**Le groupe de travail estime qu'un mécanisme d'assurance obligatoire n'est pas réaliste et qu'un dispositif non encadré d'aides publiques présente de forts risques de dérapage.**

**Il appelle donc à un dispositif combinant secteur public et secteur privé, avec une « garantie socle » universelle et une assurance complémentaire facultative.**

### Le financement du dispositif

**Le financement du dispositif par une contribution payée par les locataires et par les bailleurs doit être écarté** :

- **l'ensemble des acteurs y est opposé** et une telle contribution pourrait freiner le retour des **investisseurs institutionnels** sur le marché de l'immobilier ;
- imposer le paiement d'une telle taxe par les locataires poserait des problèmes juridiques

quant à la **possibilité de recouvrement en cas d'impayé** ;

– le locataire subirait une forme de **double peine** en payant sa part de la contribution et en assumant la part du bailleur par un relèvement du loyer.

En toute logique, **la GUL devrait donc être financée par des crédits budgétaires ainsi que par des crédits d'Action logement.**

Pour ce qui concerne les crédits budgétaires, le groupe de travail relève que le coût pour l'État de l'ensemble des dépenses fiscales éteintes en matière d'investissement locatif (Besson, Périssol, Borloo, Robien et Scellier) devrait passer, entre 2014 et 2020, de 1,351 milliard d'euros à 811 millions d'euros. L'économie de plus de 500 millions d'euros ainsi réalisée pourrait être orientée prioritairement sur le financement de la GUL.

#### Conclusion n° 5

**Le groupe de travail écarte la possibilité de financer la GUL par une nouvelle taxe : la GUL doit être financée par l'État, par le biais de crédits budgétaires, et par Action Logement.**

### *Les caractéristiques de la « garantie socle »*

Deux axes doivent être pris en compte pour la détermination des caractéristiques de la « garantie socle » : assurer la meilleure couverture pour le maximum de public, tout en évitant un coût astronomique pour les finances publiques et des dérives.

#### ▪ Le plafonnement des loyers couverts par la garantie

Afin de limiter le coût de la garantie, il convient de plafonner le loyer couvert. Cette réforme intervenant en parallèle avec la mise en place du dispositif d'encadrement des loyers, il paraît souhaitable de **limiter la garantie au montant du loyer médian de référence.**

**Pour ce qui concerne les « zones non tendues », non couvertes par le dispositif d'encadrement des loyers, il convient de réfléchir à un dispositif similaire** avec, par exemple, l'institution d'un plafond de loyer garanti, fixé par voie réglementaire au niveau national, qui pourrait être exprimé par un prix au mètre carré, dégressif en fonction de la surface.

#### ▪ Le montant maximal ou la durée de la garantie

Il convient d'encadrer la durée de la garantie, ce qui conduit à limiter le montant maximal de cette dernière : une **durée de 18 mois** paraît la plus opportune.

#### ▪ Le taux d'effort

Le taux d'effort permettant de bénéficier de la GUL est **une question majeure pour l'efficacité du dispositif.**

Il paraît **inimaginable de fixer ce taux d'effort à un niveau inférieur à 40 %.**

**Une vraie discussion peut porter sur les taux d'effort compris entre 40 et 50 % :**

– d'une part, **intégrer les locataires au taux d'effort compris entre 40 et 50 % pourrait conduire à accroître le coût du dispositif** (par la sursinistralité).

– d'autre part, **fixer le taux d'effort maximal à 40% conduirait à exclure une large partie des locataires de la GUL** : près de 20 % des locataires ont un taux d'effort supérieur à 40 % ;

Afin de remplir ses objectifs, **la garantie universelle doit couvrir l'ensemble des locataires jusqu'à un taux d'effort qui peut atteindre 50 %.**

Le groupe de travail estime enfin qu'**une attention particulière doit être accordée aux publics précaires** : la garantie publique devrait couvrir 100 % du loyer pour ces publics.

#### Conclusion n° 6

**Le groupe de travail juge que la « garantie socle » doit couvrir les impayés jusqu'au loyer médian de référence (ou un loyer de référence semblable dans les « zones non tendues »), pour une période maximale de 18 mois et pour des locataires dont le taux d'effort peut atteindre 50 %.**

### *Quelle gouvernance ?*

Les choix en matière de Gouvernance doivent répondre à trois préoccupations : éviter toute lourdeur administrative, assurer une réelle réactivité et, enfin, associer tous les acteurs du secteur.

#### ▪ Un établissement public (EP) léger

Le groupe de travail s'est interrogé quant à l'opportunité de mettre en place l'**Agence de la**

**Garantie universelle des loyers (GUL)**, prévue par l'article 8 du projet de loi ALUR.

Au final, il semble **souhaitable qu'un tel établissement public soit créé**, notamment parce que le caractère public de cette institution **justifie le recours au Trésor public** pour le recouvrement des impayés.

Les **missions** de cette Agence devraient cependant être **limitées à des fonctions de pilotage, de régulation et d'agrément des organismes** gérant la GUL sur le terrain.

#### ▪ La Gouvernance de l'Agence et l'association de tous les acteurs

Le groupe de travail estime que l'Agence doit être dirigée par un **Conseil d'administration resserré**, comprenant les « financeurs », c'est-à-dire les représentants de l'État et d'Action Logement.

Il est indispensable que, à côté du Conseil d'administration, un **comité d'orientation ou de pilotage** soit mis en place afin d'évaluer le dispositif. Il **comprendrait l'ensemble des acteurs** : les assureurs, les représentants des locataires et des consommateurs, les représentants des professionnels de l'immobilier et des bailleurs...

#### Conclusion n° 7

**Le groupe de travail estime que la GUL doit être gérée par un établissement public léger, déléguant ses missions à des organismes agréés ; l'ensemble des acteurs doivent être associés à l'évaluation du dispositif.**

### *Comment éviter les dérives et l'aléa moral ?*

#### ▪ La responsabilisation des locataires

Le groupe de travail estime au préalable **que l'institution de la GUL ne peut conduire à la consécration d'un droit au maintien dans les lieux d'un locataire qui ne paie pas ses loyers**. La GUL ne correspond pas à un « permis de ne pas payer ». Les procédures en cas d'impayé des loyers doivent donc être maintenues.

Par ailleurs, afin de **responsabiliser les locataires**, deux types de mesures peuvent être imaginées :

– la **non éligibilité à la GUL des locataires ayant, par le passé, été en situation d'impayé** et ayant sollicité à ce titre le fonds

de garantie : des mesures devront cependant être prévues pour permettre d'apurer la dette de ces locataires à l'égard du fonds de garantie ;

– le **recours au Trésor public** pour assurer le recouvrement des impayés de loyer.

#### ▪ La responsabilisation des bailleurs

Afin d'assurer l'efficacité du dispositif, le **bailleur doit déclarer le plus rapidement possible tout impayé de loyer** : en effet, si une dette locative de deux ou trois mois peut être remboursée, cela devient beaucoup plus compliqué au-delà de six mois.

#### ▪ Un objectif : une réponse rapide et adaptée

La procédure mise en place doit permettre une réaction rapide et adaptée :

– dès les premiers jours suivant l'impayé de loyer, le bailleur doit faire une déclaration auprès de l'organisme agréé ; une **procédure amiable** est alors lancée immédiatement et une **procédure contentieuse** pourrait être lancée au terme du premier mois d'impayé ;

– des **dispositifs d'accompagnement social** doivent être prévus pour les locataires rencontrant des difficultés réellement importantes.

#### Conclusion n° 8

**Le groupe de travail estime que la GUL n'implique pas de droit au maintien dans les lieux et que les acteurs doivent être responsabilisés, tant les locataires (par le recours au Trésor public en cas d'impayé) que les bailleurs (par l'obligation de déclaration dès le premier impayé).**

### *Le calendrier de mise en œuvre*

Le groupe de travail que **le dispositif doit s'appliquer progressivement, c'est-à-dire au flux des nouveaux contrats**.

Cela permettra une montée en puissance progressive du dispositif et d'éventuels ajustements.

#### Conclusion n° 9

**Le groupe de travail juge que la GUL doit s'appliquer progressivement, au flux des nouveaux contrats, ceci permettant une évaluation de ses résultats.**