

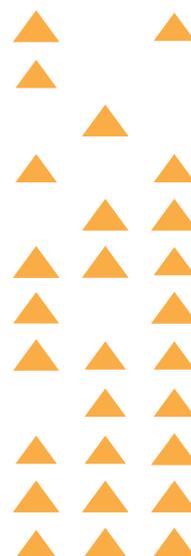
**SYNTHÈSE**

# **PAS DE GARANT PAS DE LOGEMENT ?**

*Analyse de l'impact des systèmes de garanties  
locatives sur le logement des jeunes*

**UNE ÉTUDE DE L'UNCLLAJ**

Décembre 2020



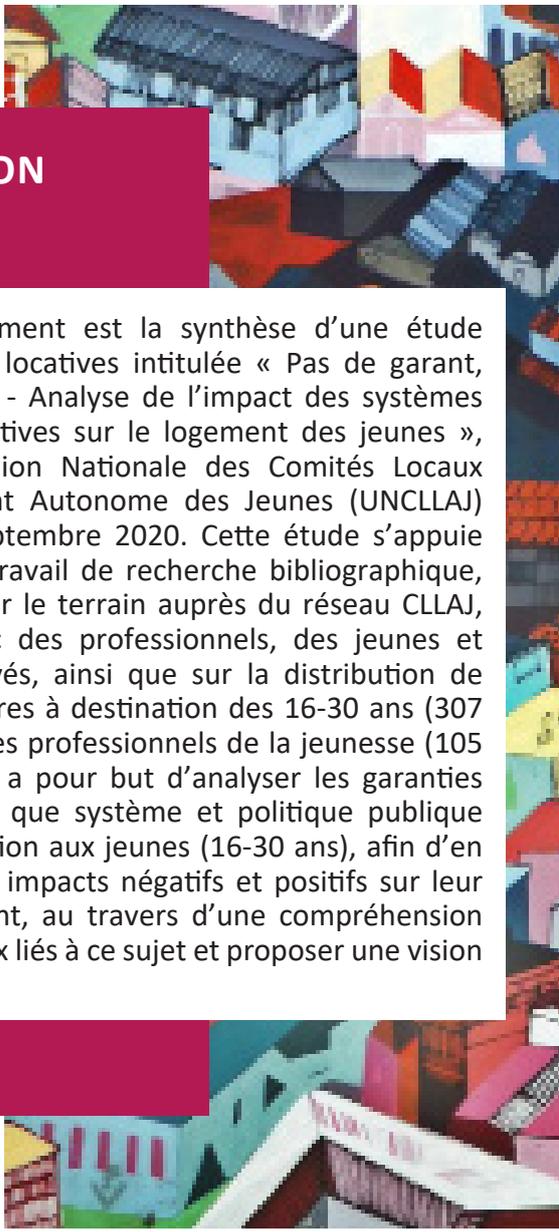
« Le droit au logement est un droit pour tous. Cependant, force est de constater que le droit au logement ne s'applique pas à tous et notamment aux jeunes. Parmi les questions que pose ce constat, l'accès aux garanties locatives occupe une bonne place. Les associations s'investissent depuis 25 ans pour que ces garanties permettent effectivement l'accès de tous au logement. Des solutions existent et si le dispositif VISALE constitue un véritable progrès, la question de la mise en œuvre de la garantie universelle quelle que soit sa forme, reste ouverte. Comme le montre cette étude, l'UNCLLAJ s'investit pour que les jeunes accèdent universellement à une garantie locative.»

Jean-Michel DAVID, Président de l'UNCLLAJ

## SOMMAIRE

---

- P.3** » INTRODUCTION
- P.4** » QU'EST QU'UNE GARANTIE LOCATIVE
- P.5** » PARTIE 1 : LA CONSTRUCTION DU SYSTÈME DE GARANTIE ENTRE APPRÉHENSION DU RISQUE ET SÉCURISATION
- P.6** » PARTIE 2 : LES JEUNES, UN PUBLIC À RISQUE ?
- P.8** » PARTIE 3 : LA MOBILISATION D'UNE GARANTIE LOCATIVE
- P.11** » PARTIE 4 : IMPACTS ET ENJEUX DE LA GARANTIE LOCATIVE SUR LE MONDE DU LOGEMENT
- P.13** » PARTIE 5 : DANS UN OBJECTIF D'ACCÈS AU LOGEMENT POUR TOUTES ET TOUS, COMMENT PENSER LE SYSTÈME DE GARANTIES LOCATIVES DE DEMAIN ?
- P.15** » CONCLUSION



## INTRODUCTION

Le présent document est la synthèse d'une étude sur les garanties locatives intitulée « Pas de garant, pas de logement - Analyse de l'impact des systèmes de garanties locatives sur le logement des jeunes », réalisée par l'Union Nationale des Comités Locaux pour le Logement Autonome des Jeunes (UNCLLAJ) entre avril et septembre 2020. Cette étude s'appuie à la fois sur un travail de recherche bibliographique, d'observations sur le terrain auprès du réseau CLLAJ, d'entretiens avec des professionnels, des jeunes et des bailleurs privés, ainsi que sur la distribution de deux questionnaires à destination des 16-30 ans (307 répondants) et des professionnels de la jeunesse (105 répondants). Elle a pour but d'analyser les garanties locatives en tant que système et politique publique dans son application aux jeunes (16-30 ans), afin d'en faire ressortir les impacts négatifs et positifs sur leur accès au logement, au travers d'une compréhension globale des enjeux liés à ce sujet et proposer une vision prospective.

## QU'EST-CE QU'UNE GARANTIE LOCATIVE ?

La garantie locative est une protection pour le propriétaire-bailleur en cas d'impayés de loyers. Elle peut être assurée par une personne « morale » (c'est à dire que la caution<sup>1</sup> est portée par une institution ou une entreprise), ou par une personne « physique » (quelqu'un qui agit en son propre nom, en sa propre personne). Ces différences permettent de caractériser trois systèmes de garantie qui coexistent :

### > *Garanties institutionnelles*

Elles entrent dans la catégorie des garanties « par une personne morale » et sont portées par des institutions dans une vocation de service public ou d'intérêt général, qui les rendent généralement gratuites pour le locataire (et parfois pour le propriétaire). Aujourd'hui, seule la garantie VISALE<sup>2</sup> et celles des Fonds de Solidarité Logement<sup>3</sup> sont disponibles, mais elles succèdent à d'autres dispositifs comme la Garantie des Risques Locatifs (GRL)<sup>4</sup> ou LOCAPASS<sup>5</sup>.

### > *Garantie par une personne physique*

Plus connue sous le nom de « garant » ou « caution solidaire », la garantie par personne physique est la forme de garantie la plus utilisée en France. Tendance qui s'est généralisée puisque sa demande est passée de 36% en 1999 à 50% en 2003<sup>6</sup>. Elle regroupe la caution solidaire (le garant est substituable au locataire pour le paiement du loyer et peut faire l'objet de saisie sur biens) et la caution simple (le garant peut demander au locataire de payer, mais n'aura à payer à sa place qu'au cas où ce dernier ne serait pas solvable). Cette garantie suppose donc d'avoir dans son entourage familial ou amical des personnes pouvant se porter garant pour la location d'un logement.

### > *Assurance à la Charge du Propriétaire (ACP) et Assurance à la Charge du Locataire (ACL)*

Ce sont de simples assurances, généralement privées, qui vont dédommager le propriétaire en cas d'impayés, de frais contentieux en cas de procédures judiciaires ou de dégradation, selon les termes du contrat. Elles sont payantes et représentent généralement de 2% à 4% du montant du loyer. Elles se présentent aujourd'hui sous plusieurs formes avec de nombreux acteurs, que nous avons regroupés en deux catégories pour mieux comprendre sur qui repose la charge de l'assurance : Garantie Loyers Impayés (GLI), charge du propriétaire (ACP) et Assurance à la charge du Locataire (ACL).

1 La caution est un terme que l'on peut substituer ici à celui de garantie

2 Garantie locative proposée par Action Logement (structure de droit privé gouvernée par les partenaires sociaux financée par la cotisation des entreprises à la PEEC (Participation des Employeurs à l'Effort de Construction) et chargée de mission de service public) voir conditions sur : <https://www.visale.fr/>

3 Dispositif des Conseils Départementaux, chacun dispose d'un FSL (peut être appelé autrement selon le département) qui apporte des aides et garanties à l'accès ou au maintien dans le logement pour les personnes jugées en difficulté, selon un règlement intérieur propre à chaque Conseil Départemental.

4 Garantie des Risques Locatifs, assurance institutionnelle distribuée jusqu'en 2016.

5 LOCAPASS garantie distribuée par Action Logement, remplacée par VISALE.

6 Aline ABAUZIT, Maxime CHODORG et Clément PAVARD, Sécuriser sa mise en location face au risque d'impayés. Pratiques et appétences des bailleurs ayant consulté une ADIL, Rapport d'étude, Juin 2019

## **PARTIE 1 : La construction du système de garantie entre appréhension du risque et sécurisation**

La garantie locative est un système qui a pour objectif de sécuriser un contrat de bail et plus largement les rapports locatifs entre locataire et bailleur. Si cette garantie est normalement actée juridiquement, son choix n'en reste pas moins le résultat d'une appréciation individuelle et/ou normée du risque, couplé à un besoin de sécurisation.

La garantie telle qu'on la connaît aujourd'hui s'est socialement construite au fil des siècles jusqu'à ce que s'installe l'idée que ne pas se prévaloir du risque est une faute en soi, brisant le lien direct « entre le comportement dommageable et le dommage subi »<sup>7</sup>. En effet, l'anticipation du risque modifie la notion de responsabilité : il incombe aujourd'hui à l'individu de se prévaloir d'un risque potentiel qu'il encoure ou qu'il représente.

La sécurisation devient donc norme : elle est actée par certaines institutions-cadres du lien social (État, partenaires sociaux ...) via la mise en place d'une sécurité active (par exemple l'Assurance Maladie) dans le cadre des politiques de l'Etat-Providence. L'individu va également rechercher une sécurisation personnelle liée à son "besoin de sécurité" «*qui se manifeste à partir du sentiment ou de la conscience d'insécurité et peut revêtir un caractère individuel ou collectif*»<sup>8</sup>. Elle donne alors lieu à d'autres dispositifs de garantie entre individus ou entre groupes (assurances, contrats, etc). L'appréhension actuelle de la sécurisation des relations locatives s'explique pour partie par la position dominante des propriétaires bailleurs dans les rapports locatifs, même si ceux-ci furent progressivement rééquilibrés au cours du XXe siècle. Le réajustement de ce rapport de domination se fait essentiellement par l'outil législatif, qui confère progressivement des droits aux locataires, mais aussi la responsabilité de les faire respecter par la saisine d'institutions de médiation et judiciaires : «*ainsi, la « sécurité du foyer » en vient à être réclamée comme un « droit »*»<sup>9</sup>.

7 Pierre LASCOUMES (1996) , La précaution comme anticipation des risques résiduels et hybridation de la responsabilité, L'Année sociologique (1940/1948-), Troisième série, Presses Universitaires de France.

8 Jean HALPÉRIN, La notion de sécurité dans l'histoire économique et sociale, Revue d'histoire économique et sociale, 1952.

9 Susanna MAGRI, "Les propriétaires, les locataires, la loi. Jalons pour une analyse sociologique des rapports de location", Paris 1850-1920. In: Revue française de sociologie, 1996.

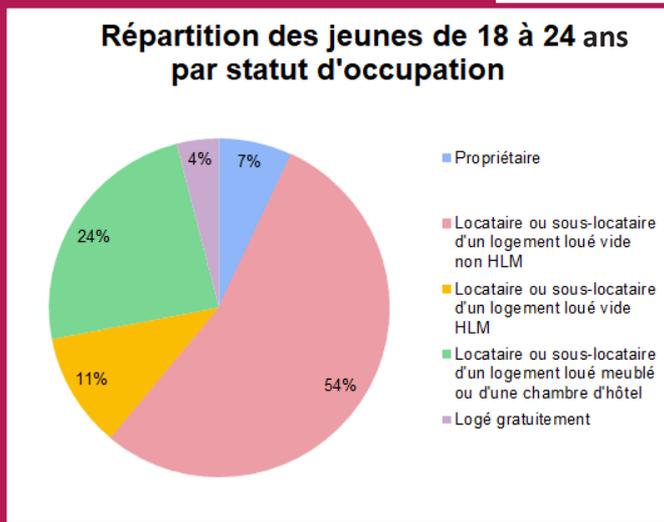
### **Le risque, mais qu'est ce que c'est ?**

> Le risque désigne un "danger, inconvénient plus ou moins prévisible", qui s'apparente à quelque chose de négatif que l'on craint de voir advenir.

> Le risque n'est risque que s'il est reconnu et identifié en tant que tel, cette identification se base tout à la fois sur une perception sociale et individuelle.

> L'identification du risque à pour but d'éviter la production de ce dernier dans une dimension proactive.

\*Estienne, Deux dialogues du nouveau lang. fr., éd. P.-M. Smith, p. 145



La reconnaissance de ces droits va ainsi être vécue par les propriétaires comme la déposition des moyens de contrôle du risque locatif dont ils disposaient (notamment par l'expulsion du locataire indélicat), leur permettant de contrôler et de prévenir différemment le risque. La mobilisation d'un « garant » notamment répond donc à la limitation de leur capacité d'expulsion, qui les contraint à maintenir dans les lieux un locataire, même en situation d'impayé, pour un temps défini : celui de la procédure judiciaire. C'est donc paradoxalement la sécurisation légale des locataires qui va susciter des nouvelles craintes chez les propriétaires bailleurs. La construction sociale de ce nouveau risque amène à imposer le système de garanties locatives. Ce système considère le locataire comme risque immaîtrisable à court terme pour le bien du propriétaire et institue un mécanisme de compensation de ce risque.

## **PARTIE 2 : Les jeunes, un public à risque ?**

Être indépendant, autonome, adulte. Autant de termes qui se superposent et s'entrecroisent pour tenter d'illustrer un phénomène difficilement quantifiable : celui de la fin de l'enfance. Tandis que l'autonomie est un idéal qui suppose un travail sur soi, l'indépendance est un état qui suggère d'être financièrement capable de s'assumer. En France, ces deux préceptes relèvent tout autant de l'injonction que de l'idéal socialement construit de « se placer » dans la société. Paradoxalement, l'autonomie des jeunes en 2020 relève néanmoins d'une forme d'« *autonomie à construire dans la dépendance* »<sup>10</sup> des parents; laquelle dépendance est renforcée par un système d'aides sociales familialistes. Cette injonction à l'autonomie et à l'indépendance se heurte à l'état des marchés de l'emploi et du logement qui rendent plus difficile encore le franchissement des seuils menant à l'âge adulte, en créant une *désynchronisation* de ces derniers. Alors que l'âge moyen de décohabitation (départ du foyer familial) en France est de 22 ans<sup>11</sup>, (28 ans pour les pays dits « du sud » comme l'Espagne), celui de l'obtention du premier CDI est de 27 ans. Il paraît donc légitime de s'interroger sur la précarité de cette période transitoire qu'est la jeunesse et qui ne constitue pas une entité unique, mais bien la somme d'une multitude d'individualités confrontées à tout autant de situations. Ce paradoxe, couplé aux représentations négatives qui pèsent sur les jeunes qui « *sont désignés comme « grands », lorsqu'ils sont productifs, qualifiés, et qu'ils maîtrisent les nouvelles technologies et qui sont « petits » lorsqu'ils sont chômeurs, improductifs, non qualifiés...* »<sup>12</sup>; vont faire d'eux un public considéré comme « à risque » dans le système de garantie locative, alors même que leur propension aux d'impayés est semblable à celui du reste de la population<sup>13</sup>.

10 Elsa RAMOS, « Le processus d'autonomisation des jeunes », Cahiers de l'action, vol. 31, no. 1, 2011.

11 Stéphanie TARO sous la direction de Didier GELOT, La lettre, Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, N 3, février 2008

12 Thierry BLOSS et Isabelle FERONI, « Jeunesse : objet politique, objet biographique », Enquête A travers l'âge les représentations sociales de la jeunesse, 1991.

13 Delphine NIVIERE, Les ménages ayant des difficultés pour payer leur loyer, Rapport d'étude Direction de la Recherche des Études de l'Évaluation et des Statistiques, N°534, novembre 2006.

Cette considération des jeunes comme un public « à risque » va par ailleurs les placer en position défavorable dans les logiques de concurrence avec d'autres candidats au logement, dans un jeu où « *le principe de la grandeur domestique qui reproduit la hiérarchie des générations oppose [...] les « grands » dotés de l'autorité et de l'expérience aux « petits » immatures et novices.* »<sup>14</sup>.

Le parcours résidentiel des jeunes est donc marqué en premier lieu par la décohabitation, processus d'autonomisation résidentiel crucial dans la construction de l'identité et de l'autonomie, et pour un jeune sur cinq<sup>15</sup> par une recohobitation<sup>16</sup> due aux accidents de la vie : séparation, perte d'emploi, etc. Ces « *stratégies de repli au foyer familial* »<sup>17</sup> témoignent de la difficulté grandissante de

*L'âge n'est rien. Ce qui compte c'est la maturité de la personne. A 18 ans on peut être responsable autant que que a 40 ou 50 ans. A mon avis ce serait de la discrimination de refuser un logement à une personne parce qu'elle est «jeune». En aucun cas l'âge est une raison de refuser l'accès à un logement.*

(Jeune Femme 23 ans Rouen )

l'accès, mais également du maintien des jeunes dans un logement autonome, et questionne la marge de manœuvre qui est la leur au cours de leur parcours résidentiel. En effet, la sur-représentation massive des jeunes dans le parc privé, puisqu'ils sont 78%<sup>18</sup> entre 18 et 24 ans à occuper un logement privé non conventionné, meublé ou vide, montre non pas d'un engouement pour ce type de bien qui sont souvent, relativement au parc social, plus chers et de moins bonne qualité<sup>19</sup>, mais est à mettre en lien avec le besoin de mobilité des jeunes (études, formation, emploi), et à l'existence d'une inadéquation temporelle entre des procédures longues, propre au logement social ou à l'accès à la propriété et les impératifs de réactivité liés à la formation ou à l'emploi.

#### Le logement, les jeunes en chiffres

**262 000 personnes** hébergés chez leurs parents faute de mieux tout âge confondu

**1 jeune sur 5** retourne au foyer familial après une décohabitation

**17 % des jeunes** vivant dans leur propre logement sont indépendants financièrement

**40% des moins de 30 ans** déménagent chaque année

14 Ibid

15 Nadia KESTEMAN, « Le logement des jeunes : synthèse des études statistiques récentes ». In: Politiques sociales et familiales, 2010, n°99, pp. 113-120.

16 La recohobitation désigne le fait de retourner vivre au foyer familial après avoir occupé un logement autonome.

17 Emmanuelle MAUNAYE, « L'accès au logement autonome pour les jeunes, un chemin semé d'embûches », Information sociale, 2016.

18 Insee, Enquête logement 2017

19 Nadia KESTEMAN, « Le logement des jeunes : synthèse des études statistiques récentes ». In: Politiques sociales et familiales, 2010.

## **PARTIE 3 : La mobilisation d'une garantie locative**

La garantie locative est dans de nombreux cas indispensable pour accéder à un logement. De ce fait, sa mobilisation devient une problématique qui touche tous les acteurs engagés dans le logement, qu'il s'agisse des jeunes, des bailleurs ou encore des professionnels de l'accompagnement. Ainsi, chacune de ces parties dispose de ses propres clés de lecture et stratégies pour tenter de déverrouiller ce système. Les constatations ci-dessous s'appuient tout à la fois sur les questionnaires et les entretiens menés durant l'enquête qualitative.

### **LES BAILLEURS**

Les bailleurs ont un rôle central dans le système de garantie locative. En effet, c'est à la fois de la peur de l'impayé (aujourd'hui présente chez 83%<sup>20</sup> des bailleurs) et le sentiment que la loi est du côté des locataires, qui va les pousser, d'une part, à sélectionner leurs locataires et, d'autre part, à sécuriser le paiement de leurs loyers. Ainsi, le bailleur va mettre en place des critères de sélection qui lui sont propres, définis à partir de son ressenti vis-à-vis du locataire, ses expériences de gestion locative antérieure et sur la « bonne impression » qu'ils ont des candidats (cette dernière étant un critère de sélection impératif pour 50%<sup>21</sup> des bailleurs).

Une fois le processus de sélection engagé, le propriétaire bailleur va, s'il en fait le choix, mettre en place une sécurisation active de son bien passant par la garantie locative. Le choix opéré par le bailleur entre les différents systèmes de sécurisation locative à sa disposition va se fonder en grande partie sur la connaissance qu'a ce dernier des différents dispositifs, ainsi que sur ses représentations et expériences. La « réputation » des différents dispositifs va ainsi en favoriser certains comme la caution solidaire connue par 64%<sup>22</sup> des bailleurs (et utilisée par 46%<sup>23</sup>), qui est particulièrement utilisée pour de jeunes locataires sur qui le garant est censé exercer un contrôle social assurant le paiement et l'entretien des lieux. Mais elle va être un frein pour d'autres dispositifs moins connus telle que la garantie VISALE, qui doit encore se faire une place dans les habitudes locatives des bailleurs.

Chez les bailleurs, l'appréhension du risque et les décisions qui sont prises pour le contrer, si elles s'appuient sur des émotions et ressentis, sont également influencées par des critères rationnels, ou du moins perçus comme tels par les bailleurs (ressources financières, statut d'emploi).

### **LES JEUNES**

De même que les bailleurs, les jeunes ont un degré de compréhension du logement et un soutien dans les démarches locatives qui leur sont propres, il dépend de leur entourage (aide à la recherche d'un logement, accompagnement dans les démarches, etc), et s'est construit au cours de sa socialisation. La confrontation, parfois violente, au marché locatif basé sur la concurrence entre les locataires, ainsi qu'au marché des garanties, poussent les jeunes à adopter différentes attitudes vis-à-vis des dispositifs de garantie, voire à mettre en place des « stratégies de débrouille » pour limiter les phénomènes d'éviction de leur candidature :

20 Elodie VANACKERE, (Octobre 2016) « Sécurisation locative dans le parc privé : 20 ans d'enseignements entre expérimentations, mise en question et innovation », Politique du logement, analyses et débats, 2016.

21 Aline ABAUZIT, Maxime CHODORGE et Clément PAVARD, Sécuriser sa mise en location face au risque d'impayés. Pratiques et appétences des bailleurs ayant consulté une ADIL, Rapport d'étude, Juin 2019.

22 Ibid

23 Ibid

- ▶ **La séduction**<sup>24</sup>: Il s'agit pour le jeune d'adapter son comportement aux attentes supposées du bailleur en donnant la meilleure image de soi possible. Cette mise en scène peut donc être interprétée comme la réponse consciente ou non aux attentes supposées du bailleur et à sa recherche de traits communs, de bonne morale, de modes de vie appropriés, etc. Cette séduction n'est pas forcément interprétée comme telle par le jeune, mais peut être vue comme le fait tout simplement de bien se présenter.
- ▶ **Le mensonge légitimé**<sup>25</sup>: C'est un mensonge qui va être accepté par le jeune candidat à la location, car il est vu comme la seule façon de dépasser l'obstacle se dressant devant lui. Durant toute la manœuvre mensongère, l'individu va devoir rationaliser son action et neutraliser ses émotions pour ne pas ressentir une trop grande culpabilité. Ces "mensonges" ou omissions sont en grande partie liés aux conditions de sécurisation souhaitées par les bailleurs qui n'ont pas toujours un regard objectif sur les situations personnelles des jeunes.
- ▶ **L'acceptation**: Le jeune va tout simplement accepter les conditions émises par le bailleur et ce même si elles sont ressenties comme illégitimes ou comme violant la sphère intime. Comme par exemple demander des pièces justificatives interdites telle que les relevés bancaires, casiers judiciaires, plusieurs mois de loyer d'avance, etc.
- ▶ **La recherche d'accompagnement** : Elle va pousser le jeune à se tourner vers des professionnels de la jeunesse, du logement ou juridique. Les raisons de cette demande peuvent aller de la recherche de solutions à une situation vécue comme urgente et sans issue, à la simple prise d'informations sur le logement, en passant par un besoin de médiation dans l'idée que le professionnel joue le rôle de tiers de confiance entre le jeune et le bailleur.
- ▶ **Le non-recours** : Il va émerger comme réponse ou défense face au système de garanties locatives et ce sous deux formes distinctes: le non-recours subi et le non-recours choisi. Le non-recours subi couvre plusieurs causalités : que ce soit par manque de connaissance des dispositifs de garantie locative par le jeune ou par un rejet par le bailleur du système de garantie proposé par le jeune. Le non-recours *choisi* par l'individu se présente comme le rejet de la part du jeune du système de garantie dans son intégralité ou de certains dispositifs. Ce choix du non-recours peut s'expliquer par un produit négatif du calcul coûts/avantages concernant l'utilisation d'un dispositif, ou par un simple refus du jeune de se soumettre à des systèmes de garantie (par désintérêt, désaccord, par volonté « *d'affirmer sa capacité à se débrouiller par soi-même* »<sup>26</sup>...).

Ces attitudes et stratégies de débrouille ne sont pas cloisonnées, dans le sens où elles se juxtaposent et s'entrecroisent, se succèdent et se complètent. Elles sont des réponses conscientes ou non d'individus évoluant au travers d'un système verrouillé qui, derrière une apparente logique mathématique du calcul du risque, n'en reste pas moins le résultat d'une course perpétuelle et subjective à la sécurisation pour les uns, et un obstacle à franchir pour les autres.

24 Renaud GOYER « Mensonges et menaces dans les rapports locatifs », IN Pouvoir d'agir, Revue du CREMIS, AUTOMNE, 2019, Vol. 11, no. 2.

25 Lobna BACCOUCHE, Le mensonge comme manœuvre d'acquisition de légitimité organisationnelle : considérations éthiques et processus de réalisation. Gestion et management. Université Bourgogne Franche-Comté; Université de Carthage (Tunisie), 2019

26 Benjamin VIAL, "Ne pas se sentir concerné par ses droits. Une analyse du non-recours dans les parcours sociaux juvéniles", *Agora débats/jeunesses*, 2016.

### Le non-recours qu'est ce que c'est ?

Selon la définition de l'ODENORE le non-recours renvoie à la situation de " toute personne qui – en tout état de cause – ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre". Le non-recours peut avoir différentes causes que sont :

- > La non-connaissance de l'offre
- > La non-proposition par le professionnel
- > La non-réception, offre demandée mais reçue partiellement ou pas du tout.
- > La non-demande, l'usager connaît l'offre mais ne la demande pas
- > Le non-concernement, l'usager ne se sent pas concerné par cette offre

### **LES PROFESSIONNELS DU LOGEMENT DES JEUNES**

Pour les professionnels de la jeunesse (Information Jeunesse, Mission Locale, CLLAJ, Espace Santé Jeune, etc), se présentant en tant que partie prenante du jeu des garanties locatives, il s'agit d'accompagner les jeunes dans la construction de leur autonomie, en dépassant les obstacles de l'accès au logement.

Ce travail passe par la mise en place de tout un travail de déconstruction des représentations et d'éclaircissement des projets résidentiels, d'accompagnement à l'accès aux droits liés au logement (APL, demande de logement social, etc), et de conseil dans les différentes problématiques (recherche de logement, constitution du dossier locatif, entrée dans les lieux, vie du bail, etc). Ce travail fastidieux demande à la fois une connaissance profonde de ces dispositifs, le maintien de partenariats avec les différents acteurs concernés, et un savoir-faire auprès de la jeunesse qui nécessite parfois un retour aux bases élémentaires. Ainsi, les professionnels, notamment du logement des jeunes, conseillers CLLAJ, vont être amenés à mettre en place un accompagnement administratif et à la numérisation pour permettre aux jeunes de présenter une garantie locative valable. Cela va aller d'une demande de visa VISALE (information sur le fonctionnement de VISALE, création de compte, assemblage des pièces justificatives, etc), conseiller le jeune pour présenter correctement la garantie aux futurs bailleurs, à la prise de contact directe du conseiller avec le bailleur en question.

Pour le professionnel du logement jeune, l'enjeu de la mobilisation d'une garantie locative repose donc tout à la fois sur son rôle d'interface entre les différents acteurs, l'information donnée aux jeunes, aux bailleurs, mais également à d'autres acteurs comme les agences immobilières du territoire. Il est également amené à mettre en place un certain nombre d'actions d'accompagnement tant des jeunes et des bailleurs (scan de documents, création d'adresses mails) que des autres professionnels du territoire (sensibilisation et interpellation des professionnels de l'immobilier privé, des bailleurs sociaux, des collectivités, etc).

*« Je pense que dans l'ensemble les garanties sont adaptées, en fonction des situations, mais la difficulté avec la VISALE reste la méconnaissance du dispositif, le refus de la VISALE au profit de la GLI. Concernant la GLI, elle est difficilement accessible pour le public que nous rencontrons. La caution solidaire est «risquée» mais reste un recours précieux dans certains cas, par exemple pour les étudiants, encore faut-il qu'ils trouvent quelqu'un pour se porter garant (et qui soit accepté)»*

*(Professionnel de jeunesse questionnaire )*

D'autres initiatives, telles que la gestion de parc dédié par les CLLAJ eux-mêmes, la mise en place d'intermédiation locative, de sous-locations, etc..., sont autant de passerelles érigées pour tenter de limiter l'impact d'un marché du logement créateur d'inégalités et permettre à l'ensemble des jeunes d'accéder au logement.

## **PARTIE 4 : Impacts et enjeux de la garantie locative sur le monde du logement**

Si l'impact des garanties locatives peut apparaître comme un élément marginal dans la somme des effets sociaux produits par le fonctionnement du marché locatif au premier abord, il est important de comprendre que ce système de garanties va avoir des répercussions importantes sur le parcours résidentiel des jeunes, ainsi que sur les pratiques locatives des bailleurs.

Ainsi, ce système et à travers lui les dispositifs qui le composent, provoque dans leur existence et leur fonctionnement des heurts et des impacts qui se répercutent sur les individus, et en particulier sur les jeunes de par leur catégorisation en tant que public « à risque » et les difficultés d'insertion auxquelles ils doivent faire face. En effet, la coexistence des dispositifs renforce les logiques concurrentielles du système de garantie locative, et mécaniquement les dynamiques d'éviction du public jeune.

Ce dysfonctionnement est donc tout à la fois le résultat de l'existence simultanée de différents dispositifs qui se font concurrence de fait, entraînant dans leur sillage des stratégies visant à capter le plus de public possible, comme ce fut le cas entre les Garantie des Loyers Impayés (GLI) et la Garantie des Risques Locatifs (GRL), qui a progressivement disparu. La concurrence ne s'illustre pas uniquement entre des dispositifs payants, comme le souligne les difficultés pour la garantie VISALE (pourtant gratuite et offrant théoriquement une meilleure garantie contre les risques) à se positionner devant la caution solidaire qui reste aujourd'hui encore la garantie la plus utilisée par les bailleurs. Cette dynamique va avoir des répercussions lourdes sur le public jeune et se faire créatrice d'exclusions, d'inégalités et de non-recours.

### **LA GARANTIE LOCATIVE COMME SYSTÈME CRÉATEUR D'EXCLUSION SOCIALE**

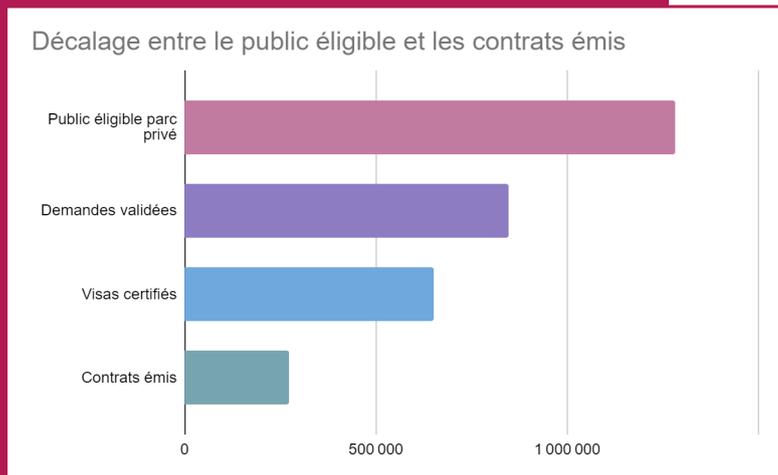
Le fonctionnement des garanties locatives se fait excluant dans cette manière de sélectionner les individus sur la base de critères, ceux choisis par les bailleurs d'abord, ceux ajoutés sur demande des parties prenantes des dispositifs de garantie, ensuite, alors même que le logement constitue un droit légalement reconnu. C'est un système qui juge et demande à l'individu de se mettre à nu, de justifier de lui-même, de ces ressources et mode de vie, etc. Les individus doivent également se justifier de leurs liens sociaux et familiaux, notamment en ce qui concerne la caution solidaire. Tout se passe comme si, pour accéder à un logement, il était nécessaire d'infantiliser le jeune ainsi placé en position subalterne, jamais tout à fait "grand", jamais tout à fait "crédible", mais auquel on ne saurait pardonner de ne pas déjà être "adulte", que l'on blâme de représenter un risque fondé sur des préjugés et des représentations sociales.

« Ils nous ont demandé les casiers judiciaires, si on avait pas eu d'amendes [...] J'ai fait confiance à la personne qui avait accepté notre dossier.[...] Comme on était jeune ça les arrange »

(jeune femme 21 ans)

### **LA GARANTIE LOCATIVE COMME SYSTÈME CRÉATEUR D'INÉGALITÉS**

Le logement est facteur et support des inégalités d'ordre culturel, social et économique qui se jouent et gravitent autour d'individus en pleine construction de leurs parcours résidentiels. Or, les garanties locatives interrogent de façon insidieuse les origines sociales du jeune, soulignent les différences et participent ainsi à la reproduction des inégalités sociales. Les jeunes sont particulièrement touchés par ces inégalités dans le lien de dépendance qui est le leur avec la société et leur milieu d'origine tout au long du processus de socialisation et de construction de soi.



Source : Données APAGL 2020

### LA GARANTIE LOCATIVE COMME SYSTÈME CRÉATEUR DE NON-RECOURS

Le système de garanties est créateur de non-recours chez des jeunes qui se sentent illégitimes, parfois, rejetés, surtout, qui tentent de rentrer dans des cases de répondre à des injonctions en décalage avec la réalité sociale, qui est celle d'une grande précarité chez les moins de 30 ans et un accès au logement et à l'emploi de plus en plus difficile. Ce non-recours, s'il reste difficilement quantifiable, est visible avec l'exemple de la garantie VISALE et du fort décalage entre le public éligible, celui qui obtient un visa certifié, et enfin celui qui le transforme<sup>27</sup>.

Ce décalage peut s'expliquer tout à la fois par un non-recours primaire, par manque de connaissance ou non-concernement<sup>28</sup>, et un non-recours partiel qui amène à s'interroger sur les causes de ces abandons en cours de route : refus de la part du bailleur, rétractation du jeune qui a trouvé un autre garant ou n'est tout simplement pas entré dans le logement, etc. Quoi qu'il en soit, ce non-recours à des offres institutionnelles telles que la garantie VISALE témoigne d'une faiblesse de ce système que les conjonctures actuelles ne parviennent pas à rectifier dans l'état.

Ainsi la constatation des défaillances du système de garantie pousse à s'interroger sur le maintien du système en l'état et ne peut faire qu'écho à l'avenir que l'on souhaite pour le logement. En effet, le logement ne constitue pas un bien comme les autres, dans la mesure où il constitue un droit reconnu, inscrit dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de la famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement... »<sup>29</sup> ainsi qu'un droit opposable pour tout citoyen depuis la loi DALO de 2007<sup>30</sup>.

Or, enquêtes et rapports constatent chaque année à quel point le droit au logement n'est pas respecté<sup>31</sup>, et à quel point les difficultés d'accès au logement constituent l'une des premières causes de précarité. Dès lors, tout se passe comme si la question du logement était au cœur d'une tension constante entre des logiques de marché et des logiques de droits, tension dans lesquelles les garanties locatives sont intriquées et auxquelles elles tâchent de répondre.

27 Visa certifié : Document faisant foi de l'éligibilité d'une personne au dispositif VISALE.

Visa transformé : Lorsque le bailleur et le locataire ont concrétisé la prise de la garantie VISALE.

28 Le non-recours par non-concernement désigne la façon dont les jeunes peuvent ne pas se sentir concernés par les offres sociales auxquels ils pourraient prétendre.

29 Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, adoptée par la résolution 217A de l'assemblée générale des Nations unies (III) du 10 décembre 1948 : <https://www.un.org/fr/universal-declaration-human-rights/> consulté en Septembre 2020

30 Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

31 4 millions de mal-logés d'après les chiffres de la Fondation Abbé Pierre dans son rapport annuel de 2019.

Les Assurances à Charge du Locataire, attention danger !

Les dispositifs d'ACL qui font peser financièrement la charge de la sécurisation des impayés sur le locataire vont à l'encontre des principes de justice sociale et de l'avenir du logement en tant que droit pour tous. En effet, le locataire s'il s'acquitte d'une somme mensuelle représentant jusqu'à 3,5% du montant du loyer, est également redevable en cas d'impayés des sommes engagées par l'ACL pour dédommager le propriétaire. De plus, les sommes versées pourront être utilisées contre lui en cas de contentieux judiciaire. Dans le cas d'un accident de la vie, cause principale d'impayé, le locataire qui a pourtant payé n'est en aucun protégé, bien au contraire. Ce genre de dispositif est d'autant plus dangereux s'il venait à se généraliser et dans la pire des situations à être exigé par les propriétaires, laissant une grande partie de la population sur le bas côté, et en particulier les ménages jeunes et socialement fragiles.

## **PARTIE 5 : Dans un objectif d'accès au logement pour toutes et tous, comment penser le système de garanties locatives de demain ?**

Ainsi, devant ce constat d'une inadéquation des systèmes actuels de garanties locatives avec une logique de droit au logement et un objectif de permettre à l'ensemble des jeunes de se loger, trois scénarios distincts pourraient être envisagés :

### **>> 1er SCENARIO : Un changement radical : le droit à une protection dans le logement pour tous, une garantie universelle**

Un premier scénario serait de faire le choix de l'universalité en proposant, comme l'était le projet abandonné de Garantie Universelle des Loyers de 2014, un système de garantie locative unique et obligatoire, venant se substituer à tous les autres. Ce système pourrait en effet fonctionner à l'image d'une sécurité sociale du logement, qui permettrait à tous d'être protégés contre les impayés, risque social pour les locataires comme pour les propriétaires. Ce dispositif mobiliserait le secteur social et garantirait la mise en place d'un accompagnement dès le premier mois d'impayé dans le but de ne pas laisser la situation d'impayé s'aggraver. Il s'agit ici de considérer l'impayé non pas comme une faute volontaire du locataire, mais bien comme la conséquence de risques sociaux dont chacun peut, d'une manière ou d'une autre, être victime au cours de sa vie. Ce système universel serait ainsi mis en cohérence avec l'universalité des droits sociaux, et permettrait un accès et maintien dans le logement pour tous.

#### **Avantages du scénario :**

- Disparition d'une sélection sociale des locataires s'appuyant sur la garantie présentée
- Assurance des risques sociaux pour tous, propriétaires comme locataires, permettant l'accès au logement même des plus fragiles
- Simplicité de fonctionnement car système unique : grande efficacité contre le non-recours
- Respect du principe d'universalité des droits sociaux, ainsi que du droit au logement inscrits dans la Déclaration des Droits de l'Homme

#### **Inconvénients :**

- Renoncement à tous les systèmes existants, remise en cause d'une partie des activités des assureurs
- Renforcement possible d'une sélection sur la base d'autres critères (ressources, âge, nationalité...)

## **>> 2ème SCENARIO : Un changement fort : faire des garanties locatives un outil de justice sociale en empêchant les pratiques discriminatoires**

Un deuxième scénario qui aurait pour objectif d'enrayer les effets d'éviction et d'exclusion sociale pourrait consister en un maintien de différents dispositifs tels qu'ils existent, tout en neutralisant les dispositifs les plus discriminatoires. Ainsi, il s'agirait donc de maintenir plusieurs dispositifs distincts de garantie locative, ainsi que de laisser la possibilité aux bailleurs de ne souscrire aucune garantie (comme c'est déjà le cas pour 35%<sup>32</sup> d'entre eux).

En revanche, face à sa dimension profondément inégalitaire et inefficace, le système de caution solidaire/simple devrait disparaître. Mettre fin à ce système semble indispensable en raison des inégalités qu'elle produit (et reproduit) et de son caractère infantilisant, qui représente en outre une maigre protection juridique pour le propriétaire. Il en va de même pour les Assurances à la Charge du Locataire qui, compte tenu de leur but lucratif et de leur caractère hautement discriminatoire, créent elles aussi des inégalités, tout en fragilisant financièrement le locataire. Les différentes possibilités en matière de garanties seraient donc permises : côté bailleur, les assurances Garanties Loyers Impayés, qu'il conviendrait de réglementer pour limiter les pratiques discriminatoires; du côté du locataire, celui-ci pourrait toujours se prémunir des risques d'impayé via des garanties institutionnelles à destination des ménages fragiles ou des jeunes, notamment au travers de la garantie VISALE et des aides du Fonds de Solidarité Logement.

### **Avantages du scénario :**

- La possibilité de choix de mettre en place ou non une garantie, et du choix de celle-ci est maintenue.
- Le locataire et le propriétaire ont tous deux la possibilité de proposer une garantie.
- La garantie individuelle via la caution simple/solidaire, en tant que pratique discriminatoire, disparaît.
- Les assurances lucratives à la charge du locataire, disparaissent également.

### **Inconvénients :**

- Les assureurs seraient toujours libres d'imposer leurs prix et leurs critères, et le prix de l'assurance pourrait avoir un impact sur le prix du loyer.
- Renforcement possible de la sélection sur la base d'autres critères (ressources, âge, nationalité...).

## **>> 3ème SCENARIO : Un changement incrémental : améliorer l'offre de service des garanties institutionnelles**

Enfin, un 3<sup>e</sup> scénario propose de conserver le système existant en renforçant les dispositifs institutionnels, notamment VISALE à l'aide de plus d'accompagnement et de communication autour du dispositif. Tous les autres dispositifs existants seraient préservés en l'état.

### **Avantages du scénario :**

- Maintien du système actuel, pas de changements brutaux
- Renforcement de l'accompagnement social

### **Inconvénients :**

- Ne remet pas en question le système de garantie
- Ne permet pas de minimiser les inégalités et exclusions liées au système de garantie
- N'entrave que partiellement le phénomène de non-recours
- N'entrave pas la sélection basée sur la garantie présentée
- Maintien voire renforcement de la concurrence entre les dispositifs

<sup>32</sup> Aline ABAUZIT, Maxime CHODORGE et Clément PAVARD, *Sécuriser sa mise en location face au risque d'impayés. Pratiques et appétences des bailleurs ayant consulté une ADIL*, Rapport d'étude, Juin 2019

## CONCLUSION

Avec cette étude « Pas de garant, pas de logement - Analyse de l'impact des systèmes de garanties locatives sur le logement des jeunes », l'UNCLLAJ a souhaité interroger le système de garantie, en comprendre les mécanismes, la façon dont il s'est pérennisé et installé durablement pour devenir un frein supplémentaire dans l'accès à un logement autonome pour les jeunes. Ainsi, elle a voulu rendre compte non pas seulement des dysfonctionnements de ce système dont la coexistence et l'inadéquation des dispositifs en place ont des conséquences malheureuses: non-recours, inégalités, exclusion; mais également des enjeux, des émotions, des craintes qu'il engendre pour tous les acteurs concernés. Cette étude n'a pas voulu pointer du doigt les défaillances des uns, ou condamner les autres; mais replacer un système dans son historicité et dans ses rapports sociaux, pour en montrer les effets parfois incompatibles avec les objectifs d'accès de toutes et tous au logement.

Les trois scénarios proposés ici découlent des constats dressés, qui montrent la contingence du système de garantie locative tel que nous le connaissons, et ses effets sociaux à rebours des objectifs affichés. Plus largement, il s'agit de mesurer la force avec laquelle les inégalités d'accès au logement, en particulier pour les jeunes, doivent être combattues aujourd'hui comme demain, en proposant des scénarios qui permettent de concilier les réalités du marché du logement avec le droit de toutes et tous à un logement.



Mentions légales :

Cette étude est réalisée par Lou FONTANAUD dans le cadre d'un stage de fin d'étude de Master Urbanisme et Aménagement, Université Paris Nanterre.

Mise en page : UNCLLAJ

Responsable de publication : Jean-Michel DAVID

Une étude réalisée avec le soutien de la CNAF, du Ministère de la Transition Ecologique - Ministère chargé du Logement, et du Ministère des Solidarités et de la Santé.

Nos remerciements à l'APAGL, la CNL, l'ODENORE pour leur participation à cette étude.

**UNION NATIONALE DES CLLAJ**

**> Siège social**

6 bis rue Robert et Sonia DELAUNAY,  
75011 PARIS

**> Contact**

com@uncllaj.org

www.uncllaj.org

