

Octobre

2011

ANIL
HABITAT
ACTUALITE



**PREVENTION DES EXPULSIONS
LOCATAIRES ET BAILLEURS FACE A L'IMPAYE**

Béatrice Herbert

**2, boulevard
St-Martin
75010 PARIS
Tél. : 01 42 02 05 50
Fax : 01 42 41 15 10**

SOMMAIRE

Eléments de Synthèse	3
Préambule	5
PRESENTATION DE L'ENQUETE ET DES DEPARTEMENTS CONCERNES	7
Une enquête en face à face auprès de 1 800 personnes	7
Présentation des 32 départements enquêtés : données contextuelles	7
Une bonne représentativité des départements métropolitains	7
Une acuité des impayés plus forte dans les marchés tendus	8
BILAN DE L'ENQUETE AUPRES DES LOCATAIRES	9
Profil des locataires en impayés	9
Ancienneté d'occupation et origine de l'impayé	10
Taux d'effort des ménages	10
Montant de l'impayé (en mois de loyers) et existence d'autres dettes	11
Préconisations de l'ADIL	11
Maintien ou relogement : quelques critères discriminants	12
Les préconisations annexes au relogement (hors commission de surendettement)	13
Impayés locatifs et marchés : les différences notables	13
BILAN DE L'ENQUETE AUPRES DES PROPRIETAIRES BAILLEURS	14
Gestion du bien et garanties prises par le bailleur	14
Ancienneté de l'impayé et montant	14
Profil des locataires et origine de l'impayé locatif	15
Démarches engagées	15
Impayés locatifs et types de marché : quelques différences	16
CONCLUSION	17
Pistes de réflexions et d'actions pour le réseau Anil/ADIL	17
ANNEXES	18

Synthèse

Compte tenu du renforcement, au fil des ans, de la mission des ADIL en matière de prévention des expulsions et de l'importance du sujet tant pour l'Etat et la Caisse Nationale des Allocations Familiales que pour les collectivités locales, le réseau ANIL/ADIL a mené, au cours du dernier semestre 2010, une enquête exploratoire auprès d'un échantillon de propriétaires bailleurs et locataires du parc privé confrontés à une situation d'impayé.

Locataires comme bailleurs consultent l'ADIL suite à un contact antérieur, au bouche à oreille, au numéro vert SOS impayés de loyers, mais aussi sur les conseils de travailleurs sociaux ou de professionnels de l'immobilier. Les locataires viennent moins souvent à leur propre initiative que les bailleurs, dont les deux tiers avaient déjà consulté l'ADIL antérieurement. A l'opposé de ces contacts « spontanés » avec l'ADIL, souvent synonymes d'impayés précoces, l'ADIL reçoit 50 % des locataires dans le cadre de la phase contentieuse de l'impayé, voire de la phase d'expulsion, le plus souvent sur les conseils d'un travailleur social ou d'un service administratif.

Les ménages en situation d'impayé comptent une forte proportion de personnes seules et de ménages avec enfants, tout particulièrement de familles monoparentales et de familles nombreuses, et se caractérisent par la faiblesse de leurs ressources. Ils disposent, pour la plupart d'entre eux, de revenus modestes, voire très faibles, inférieurs au seuil de pauvreté pour plus de la moitié. Dans 70 % des cas, l'impayé locatif fait suite à une baisse des ressources, elle-même liée à un événement imprévu, tel que chômage, divorce, séparation, accident ou maladie, voire passage à la retraite ; s'y ajoutent 10 % de cas de surendettement dont l'origine peut, elle-même, être liée à une baisse des ressources. Seuls 6 % des locataires et 9 % des bailleurs font état d'impayés liés à un loyer trop élevé dès l'entrée dans les lieux. La baisse des revenus à l'origine de la plupart des situations d'impayés engendre des taux d'effort élevés, même après aide au logement, dont bénéficient 80 % des locataires ; qui plus est, pour quatre foyers sur dix, d'autres dettes s'ajoutent aux dettes locatives. Le profil socio-économique des locataires décrit par les intéressés eux-mêmes semble parfaitement coïncider avec celui qu'évoquent les bailleurs, dès lors qu'ils le connaissent ; en effet, et c'est à certains égards une des surprises de l'enquête, un bailleur sur deux ne dispose pas d'informations sur son locataire, alors même que dans neuf cas sur dix les bailleurs enquêtés gèrent eux-mêmes leur bien, sans recourir aux services d'une agence immobilière ou d'un notaire.

S'agissant des locataires, l'ADIL préconise dans 65 % des cas le maintien dans les lieux, alors que pour 35 % d'entre eux, le relogement paraît d'emblée s'imposer comme la solution la plus viable. Dans un cas sur quatre, l'ADIL estime en outre judicieux de conseiller la constitution d'un dossier de surendettement, tout particulièrement en cas de préconisation de relogement. Le maintien est d'autant plus souvent conseillé que le montant d'impayé d'une part, le taux d'effort net d'autre part, sont faibles. Dans le cadre d'une préconisation de relogement, plus fréquente en marchés tendus, la situation des locataires est généralement complexe et nécessite la mobilisation de plusieurs dispositifs bien articulés entre eux (FSL, demande de relogement prioritaire, délais de grâce pour quitter les lieux), fréquemment conjugués à la constitution d'un dossier de surendettement.

S'agissant des bailleurs, dont l'enquête éclaire les pratiques aux différents stades de l'impayé, seule une minorité a recours aux dispositifs susceptibles de les préserver de l'impayé ou de les aider à le résoudre (40 % de tiers payant pour les aides au logement, 12 % de bénéficiaires d'une assurance impayés par exemple). En filigrane, l'enquête révèle aussi des comportements très différents, allant de la volonté d'éviter la procédure contentieuse à l'engagement d'une procédure judiciaire sans négociation directe avec le locataire. En cas d'accords amiables, fréquents, la question centrale, au vu des ressources plus que modestes des locataires, est celle de la viabilité du plan de remboursement. Une position a priori favorable au locataire porte-t-elle ses fruits à la satisfaction des deux parties, ou contribue-t-elle parfois à alourdir les difficultés à terme ? La non-déclaration de l'impayé auprès de la Caisse d'Allocations Familiales par 10 % des propriétaires bénéficiant du tiers payant ne contribue-t-elle pas à différer le traitement précoce de l'impayé ?

L'enquête fait apparaître des écarts importants entre les départements où les prix de l'immobilier sont les moins élevés, dont au premier chef les départements ruraux, et ceux où, au contraire, les prix sont élevés comme l'Île-de-France, les départements sièges de métropoles régionales et/ou touristiques. En marchés tendus, les préconisations de relogement sont plus fréquentes qu'en marchés détendus (36 % contre 28 %) et les bailleurs sont plus souvent détenteurs d'une caution ou d'une assurance locative qu'en marché détendu (un tiers contre un quart). Le niveau de loyer plus élevé en secteur tendu induit bien souvent des taux d'effort élevés et une impossibilité de facto d'apurement de l'impayé. Le montant moyen de la dette atteint d'ailleurs 2 600 euros contre 1 770 euros en marché détendu.

Préambule

Dans le sillage de la loi du 29 juillet 1998, dont l'objet était la mise en place d'un dispositif de prévention des expulsions pour les locataires de bonne foi, qui ne peuvent honorer leurs obligations locatives en raison de la diminution de leurs ressources, les ADIL ont développé et renforcé au fil des ans leurs actions d'information en direction des locataires en situation d'impayés ou des bailleurs dont le locataire ne paie plus son loyer, afin de leur faire connaître leurs droits et les démarches à effectuer¹. En 2009, l'ANIL s'est d'ailleurs vue confier par le secrétaire d'Etat au Logement une mission d'expertise afin de formuler des propositions permettant d'améliorer les dispositifs de prévention².

En mars 2010, soulignant « qu'une meilleure prévention des expulsions passe nécessairement par une intervention sociale le plus tôt possible », le secrétaire d'Etat au Logement, a confié au réseau ANIL/ADIL, présent dans 76 départements et fort de quelques 450 conseillers juristes, la mise en place d'un numéro unique gratuit à destination des propriétaires et des locataires, afin de mieux prévenir les expulsions liées aux situations d'impayés³. Ce nouveau dispositif baptisé « SOS loyers impayés »⁴ apporte aux intéressés des conseils et un accompagnement adapté à chaque situation. Si les ADIL ne peuvent évidemment pas répondre aux demandes de logement, elles peuvent, en liaison avec leurs partenaires (départements, préfetures, bailleurs, CAF, travailleurs sociaux et associations), favoriser la mise en œuvre des dispositifs existants qui sont largement méconnus. Selon la situation de la personne qui appelle (incident de paiement ponctuel, incapacité à reprendre les paiements, contestation de la dette) et l'état d'avancement de la procédure (commandement de payer, assignation devant le juge, commandement de quitter les lieux), l'ADIL lui indique les démarches et aides adaptées.

Suite à la mise en place de ce numéro vert, les ADIL ont enregistré une nette augmentation des consultations relatives à des impayés de loyers ; en 2010, quelques 30 000 consultations ont ainsi été dispensées par les ADIL dont 13 000 au titre du numéro vert « SOS loyers impayés », pour 17 000 dans le cadre d'une consultation directe ou sur les conseils d'un partenaire de l'ADIL, travailleur social notamment.

Compte tenu du renforcement de la mission des ADIL en matière de prévention des expulsions⁵ et de la demande croissante émanant de leurs partenaires en matière d'informations sur le profil des locataires en impayés, les pratiques des bailleurs, et les modes d'apurement de la dette, sans oublier les pratiques de relogement et le devenir des locataires expulsés, le réseau ANIL/ADIL a décidé de mener une enquête *exploratoire* auprès des locataires et bailleurs confrontés à un impayé, les informations et études dans ce domaine demeurant relativement rares au plan national⁶.

Dans un contexte de mise en place, obligatoire au plan départemental à compter de mars 2010, des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX), mais aussi de suppression, à compter du 1^{er} janvier 2011, des commissions départementales d'aides publiques au logement dont les missions ont été transférées aux CAF et CMSA, sans parler des difficultés rencontrées par les demandeurs reconnus prioritaires au titre du Droit Opposable au Logement (DALO), la contribution du réseau ANIL/ADIL à la connaissance des situations d'impayés se traduit par les résultats présentés ci-après, mais aussi par une étude en cours, à la demande du Ministère en charge du logement sur la mise en place et le mode de fonctionnement des CCAPEX (*lettre de commande de la DGCLAN à l'ANIL en date du 30 mars 2011*).

*

¹ Voir annexe 1 « de l'impayé à l'expulsion : rappel de la procédure »

² ANIL, *Intervenir de façon précoce pour prévenir les expulsions, rapport avril 2010*

³ Voir annexe 2 « données statistiques sur les impayés de loyers » d'après différentes sources

⁴ 0805 160 075 : un numéro vert pour prévenir les expulsions

⁵ Voir annexe 3 « documentation du Ministère en charge du logement et des ADIL destinée aux locataires et propriétaires bailleurs »

⁶ ANIL, « Les ménages menacés d'expulsion locative dans le Gard : profil et parcours logement » Habitat Actualité, mars 2011

PRESENTATION DE L'ENQUETE ET DES DEPARTEMENTS CONCERNES

Une enquête en face à face auprès de 1 800 personnes

L'enquête auprès d'un échantillon de locataires et de bailleurs en situation d'impayés a été réalisée en face à face, car il est difficile de collecter des informations par téléphone auprès de personnes en situation délicate. 32 ADIL de France métropolitaine⁷ ont participé à cette enquête, qui s'est déroulée tout au long de l'année 2010 et au cours de laquelle ont été recueillis 1 800 questionnaires, répartis sensiblement à parité entre bailleurs et locataires du parc locatif privé.

Le questionnaire destiné aux *locataires* s'intéresse successivement à l'origine de la consultation de l'ADIL, au profil socio-économique du ménage (composition familiale, âge, nature et montant des ressources, date d'entrée dans les lieux), à la dépense de logement (loyer hors charges, aides au logement), à la dette locative (montant, ancienneté, origine), ainsi qu'aux orientations proposées par le conseiller (maintien dans les lieux / relogement, déclaration de surendettement, demande de délais pour payer la dette, demande de relogement prioritaire, demande de délai pour quitter les lieux, demande d'aide financière...).

Le questionnaire destiné aux *propriétaires bailleurs* s'intéresse quant à lui au mode d'orientation vers l'ADIL, à la connaissance du locataire et de l'origine de l'impayé par le bailleur, au mode de gestion du bien, aux garanties éventuelles souscrites par le bailleur et au mode de versement des aides au logement, ainsi qu'au montant de la dette et aux démarches effectuées en vue de son apurement.

Présentation des 32 départements enquêtés : données contextuelles

Une bonne représentativité des départements métropolitains

Qu'il s'agisse du parc locatif, tant social que privé, des procédures judiciaires d'expulsion ou de l'exécution des expulsions prononcées, les 32 départements enquêtés représentent toujours quelques 40 % du parc locatif, comme en atteste le tableau ci-dessous.

Part des départements enquêtés au sein de la France métropolitaine (parc locatif, impayés, DALO)

	Parc locatif 2007	dont locatif HLM	dont locatif privé	Procédures judiciaires (2009)	Commandements de quitter les lieux (2009)	Recours DALO logement (30/06/2010)
32 départements enquêtés	4 226 967	1 528 420	2 698 547	47 232	23 919	67 098
France métropolitaine	10 485 719	3 894 644	6 591 075	107 893	56 223	165 548
% départements enquêtés	40 %	39 %	41 %	44 %	42 %	41 %

Sources : INSEE, Ministère justice, Ministère intérieur et Comité de suivi du DALO, voir annexe 4 pour précisions

⁷ ADIL de l'Aube, de l'Aveyron, des Bouches-du-Rhône, de Charente, de Charente-Maritime, de Corrèze, de l'Eure, du Finistère, du Gard, de Haute-Garonne, de Gironde, de l'Hérault, d'Ille-et-Vilaine, de Loire-Atlantique, du Loiret, du Lot, de Lozère, du Maine-et-Loire, du Morbihan, de Moselle, de l'Orne, du Puy-de-Dôme, des Pyrénées-Atlantiques, du Rhône, de Haute-Saône, la Saône-et-Loire, des Yvelines, de la Somme, du Tarn, du Var, de Haute-Vienne, de l'Yonne, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis.

Une acuité des impayés plus forte dans les marchés tendus

A l'image de la France métropolitaine, les 32 départements enquêtés relèvent de marchés du logement fort différents⁸, synonymes de difficultés d'accès et de maintien dans le parc, elles-mêmes plus ou moins prononcées au regard du montant des loyers pratiqués, mais aussi de l'importance du parc social et du taux de mobilité annuel dans ce dernier. Si l'on considère que le montant des droits de mutation à titre onéreux par habitant⁹, DMTO, est un bon indicateur de tension du marché, faute de données départementales homogènes et exhaustives sur les loyers, on peut alors diviser l'échantillon en trois groupes (voir détail par département en annexe 4) :

- les marchés les plus chers (DMTO supérieurs à 75 € / habitant), soit 12 départements franciliens, sièges de grandes métropoles régionales et/ou touristiques,
- les marchés « intermédiaires » (DMTO compris entre 50 et 75 € par habitant), soit 11 départements siège d'une ville chef-lieu de région de moindre importance ou des départements limitrophes de zones très urbanisées,
- les marchés les moins chers (DMTO inférieurs à 50 € par habitant), soit 9 départements essentiellement ruraux, mais aussi un département industriel du nord plus important.

Le taux de parc locatif, de procédures judiciaires et d'exécution des jugements d'expulsion est nettement plus élevé dans les départements au marché le plus tendu qui concentrent d'ailleurs l'essentiel des recours logement au titre du DALO¹⁰, quasi inexistantes en marchés détendus. Si l'on rapporte les expulsions avec concours de la force publique en 2009 aux jugements prononçant l'expulsion cette même année, le taux d'expulsions effectives atteint 13 % en marchés tendus contre 7 % dans les deux autres cas, pourcentage suffisamment significatif pour être souligné. A l'inverse, en marché détendu, le parc locatif est moins présent, tout comme est plus faible le taux de contentieux rapporté au parc locatif et plus encore l'accord du concours de la force publique (cf. supra).

Parc locatif, assignations et exécution des décisions de justice en matière d'impayés selon le type de marché (32 départements enquêtés)

	DMTO / habitant 2009	Parc locatif 2007	Procédures judiciaires 2009	Commandements quitter les lieux 2009	Recours DALO logement au 30.06.2010
Marchés les plus chers (12 dpts)	> 75 €	66 %	71 %	74 %	94 %
Marchés « intermédiaires » (11 dpts)	50 à 75 €	23 %	20 %	17 %	5 %
Marchés les moins chers (9 dpts)	< 50 €	11 %	9 %	9 %	1 %
Ensemble 32 départements	--	100 %	100 %	100 %	100%

Sources DGCL (comptes administratifs des départements), Ministère de la justice, Ministère de l'Intérieur, Comité de suivi DALO.

⁸ ANIL, "Les départements et le logement, bilan de la loi Libertés et responsabilités locales (2005-2008), cahier détachable du Moniteur des travaux publics du 22 janvier 2010.

⁹ Le régime des droits de mutations selon le régime de droit commun s'applique aux mutations à titre exclusivement onéreux d'immeubles anciens et de terrains non soumis à la taxe sur la valeur ajoutée. Depuis le 1er janvier 2011, il inclut un taux de 3,80% revenant au département et un taux de 1,20% revenant à la commune, soit en tout 5,00%. Auparavant, il incluait un taux de 3,60% revenant au département, un taux de 1,20% revenant à la commune et, sur les dernières années de la période, un taux de 0,20% revenant à l'Etat qui n'est désormais plus perçu. En moyenne sur l'ensemble de la France, le poids de l'immobilier d'habitation dans l'assiette du régime de droit commun est voisin de 80%. Le montant moyen en €/habitant des droits de mutation 2009 s'élève à 81 € pour la France métropolitaine hors Paris.

¹⁰ ANIL, Géographie du DALO à partir du 4ème rapport du Comité de suivi du DALO, Habitat Actualité, janvier 2011

BILAN DE L'ENQUETE AUPRES DES LOCATAIRES

A la question « qui vous a orienté vers l'ADIL ? », 20 % des locataires enquêtés déclarent être venus de leur propre initiative, 50 % d'après le conseil d'un travailleur social ou d'un service administratif et 30 % selon un autre canal, dont au premier chef le service « SOS loyers impayés » mis en place par le ministère en charge du logement en mai 2010. De par la multiplicité de ces canaux de consultation, l'ADIL reçoit des locataires à différents stades de l'impayé.

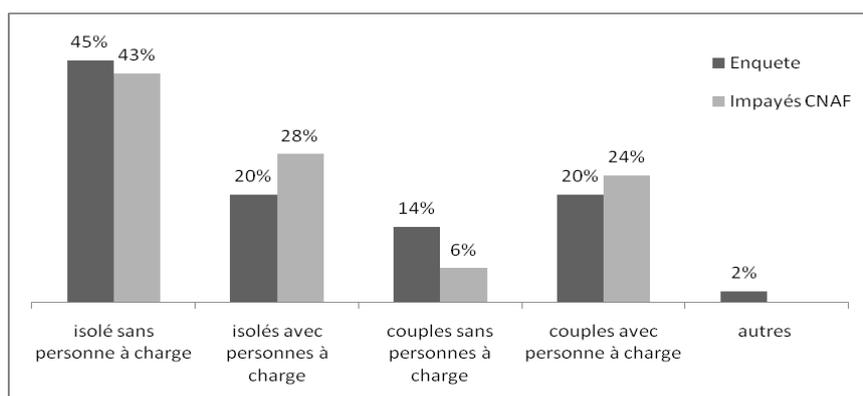
Profil des locataires en impayés

Le profil socio-économique des quelques 900 locataires enquêtés est bien spécifique en termes de composition familiale et revenus ; forte proportion de personnes seules et de ménages avec enfants, tout particulièrement de familles monoparentales et de familles nombreuses, mais aussi faiblesse des ressources caractérisent les locataires en situation d'impayés. A noter que les impayés touchent toutes les tranches d'âge, mais que les jeunes et les plus âgés vivent plus souvent seuls (voir annexe 5).

Les foyers enquêtés disposent, pour la plupart d'entre eux, de revenus modestes, voire très faibles, inférieurs au seuil de pauvreté dans plus d'un cas sur deux ; corrélativement, 8 ménages sur 10 déclarent percevoir une aide au logement, soit un taux très supérieur au taux national¹¹ ; il convient à ce propos de rappeler que l'aide au logement, versée sous conditions de ressources est dégressive en fonction du revenu : le revenu à partir duquel un ménage ne perçoit plus d'aide est de 1,2 SMIC pour une personne seule, 1,4 SMIC pour un couple sans enfant et 2,5 SMIC pour un couple avec trois enfants¹².

In fine, le profil des locataires enquêtés correspond, peu ou prou, à celui des 54 000 allocataires de l'ALF ou de l'ALS en situation d'impayés identifiés par la CNAF en 2010 (voir annexe 6) ou encore à celui des ménages ayant déposé un dossier de surendettement à la Banque de France (voir annexe 7).

Composition familiale des locataires enquêtés en situation d'impayé locatif, comparée à celle des bénéficiaires d'une aide au logement en situation d'impayé locatif en 2010 en France métropolitaine



Sources : CNAF, Prestations légales Logement, Résultats au 31 décembre 2010 (ALF et ALS), enquête ADIL

¹¹ D'après le dernier rapport de la DHUP sur l'évolution des loyers (juin 2010), 35% des locataires du parc privé relevant de la loi de 1989 sont allocataires d'une aide au logement.

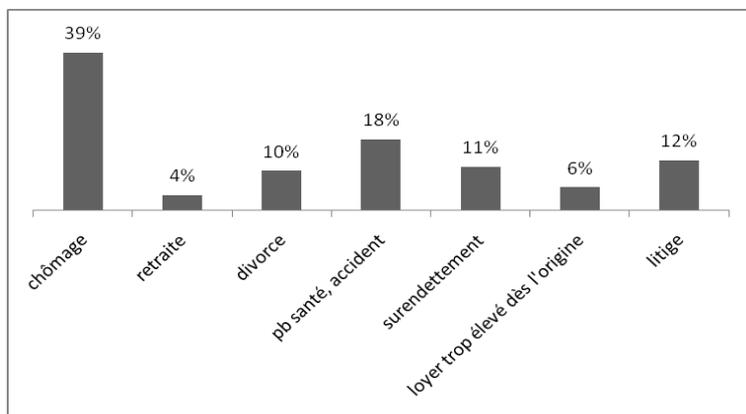
¹² D'après le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2011 (aides au logement et bénéficiaires d'aides au logement)

Ancienneté d'occupation et origine de l'impayé

Les locataires concernés se divisent sensiblement par tiers entre emménagés depuis moins de 2 ans, emménagés depuis 2 à 5 ans et emménagés depuis plus de 5 ans, soit des taux relativement proches de ceux du dernier recensement général de population de l'INSEE afférent au parc locatif privé loué vide (respectivement 29 %, 33 % et 38 %), avec toutefois une légère surreprésentation des emménagés récents.

C'est le plus souvent à cause d'un événement imprévu qu'ils sont confrontés à des difficultés financières : dans 7 cas sur 10, c'est une baisse des ressources qui est à l'origine de l'impayé, qu'il s'agisse du chômage, d'un divorce ou d'une séparation, d'un accident ou d'une maladie, voire d'un passage à la retraite ; s'y ajoutent 10 % de cas de surendettement dont l'origine peut elle-même être liée à une baisse des ressources. Seuls 6 % des locataires font état d'impayés lié à un loyer trop élevé dès l'origine. Les litiges avec le bailleur, soit 10 % des impayés forment une catégorie bien spécifique, la nature du litige concernant notamment les travaux à exécuter par le bailleur ou le montant du loyer ou des charges.

Origine de l'impayé



Taux d'effort des ménages

La baisse des revenus à l'origine de la plupart des situations d'impayés engendre des taux d'effort élevés, même après aide au logement ; près d'un locataire sur deux consacre plus de 35 % de son revenu au paiement de son loyer hors charges, ce taux atteignant même 50 % ou plus pour un quart des locataires, situation évidemment intenable pour nombre de ménages, a fortiori si l'on y ajoute les charges locatives, dont le montant déclaré est trop sujet à approximation pour que nous le prenions en considération. Les taux d'effort les moins élevés sont plutôt l'apanage des locataires emménagés d'assez longue date et qui bénéficient à ce titre de niveau de loyers plus faibles, en règle générale, que les locataires récents. Les personnes seules, plus mobiles que les foyers avec enfants semblent à cet égard particulièrement fragilisées ; alors que 60 % d'entre elles ont un revenu inférieur au SMIC, 35 % doivent faire face à un loyer de plus de 500 €, d'où un taux d'effort net de plus de 50 % dans un tiers des cas (cf. tableau ci-après).

Ces taux d'effort élevés, calculés d'après des éléments déclaratifs, sont tout à fait cohérents avec les données publiées par la CNAF qui offrent une bonne connaissance des taux d'effort dans le parc locatif après déduction des aides au logement ou taux d'effort nets. En 2009, dans le parc locatif privé, le taux d'effort net médian des allocataires, prestations familiales incluses, s'élève à 24,4 %, contre 10,8% dans le

parc locatif social, notamment en raison de loyers privés plus élevés, qui excèdent dans une majorité des cas le loyer plafond du barème des aides¹³(voir aussi annexe 8).

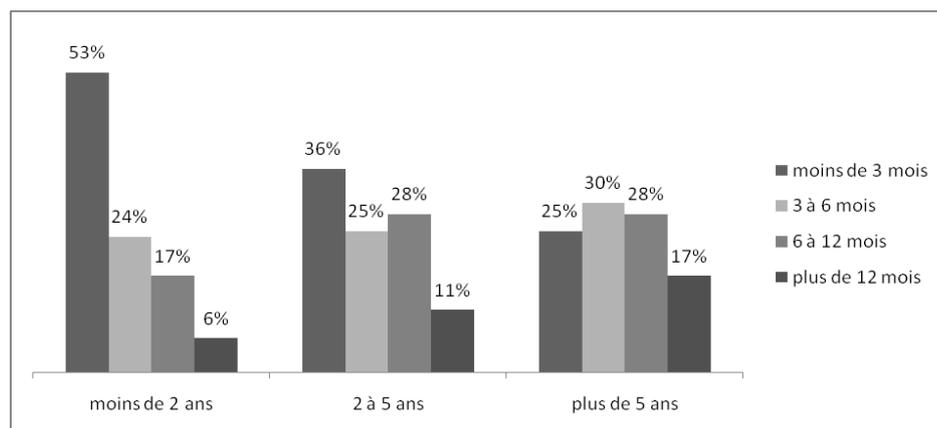
Tranches de taux d'effort net selon la composition familiale du ménage
(Montant du coût du loyer, net des aides au logement / montant du revenu du ménage)

	Moins de 25 %	25 à 34 %	35 à 49 %	50 % ou plus	Ensemble
Personne seule	21 %	23 %	24 %	32 %	100 %
Couples sans enfants	23 %	29 %	30 %	17 %	100 %
Familles monoparentales	30 %	22 %	26 %	22 %	100 %
Couples avec enfants	38 %	30 %	16 %	16 %	100 %
Ensemble locataires	27 %	25 %	23 %	25 %	100 %

Montant de l'impayé (en mois de loyers) et existence d'autres dettes

Mesurées en mois d'impayés de loyers, les dettes des locataires qui contactent l'ADIL sont assez lourdes. Seuls 40 % des impayés sont inférieurs ou égaux à 3 mois de loyers, pour un quart de « 3 à 6 mois » et 35 % de « plus de 6 mois » ; les dettes sont moins élevées pour les emménagés les plus récents, et plus élevées chez les locataires présents de plus longue date. Les locataires prennent le plus souvent contact avec l'ADIL à un stade déjà assez avancé de l'impayé lorsqu'ils viennent sur les conseils d'un travailleur social ou d'un service administratif ; lorsqu'ils le font de leur propre chef, l'impayé est moindre et les procédures contentieuses beaucoup plus rares.

Montant de l'impayé (en mois de loyers) selon l'ancienneté d'occupation



Quel que soit le nombre de mois d'impayés considéré, « d'autres dettes » s'ajoutent aux dettes locatives pour près de 40 % des locataires ; selon l'importance de la dette, non connue dans le cadre de l'enquête ADIL, la constitution d'un dossier de surendettement peut être déjà en cours ou se présenter comme la solution indispensable à l'apurement global de la situation.

Préconisations de l'ADIL

Dans le cadre de leur mission de conseil, le plus souvent préventif, les ADIL proposent au locataire en situation d'impayé les solutions les plus appropriées, au regard de l'état de la procédure (amiable ou contentieuse), de la situation socio-économique du ménage et de ses perspectives d'évolution, de l'importance et de l'ancienneté de la dette. En cas de contentieux, l'ADIL explique l'importance du contact tant avec le bailleur qu'avec le juge si une assignation a été délivrée (présence à l'audience),

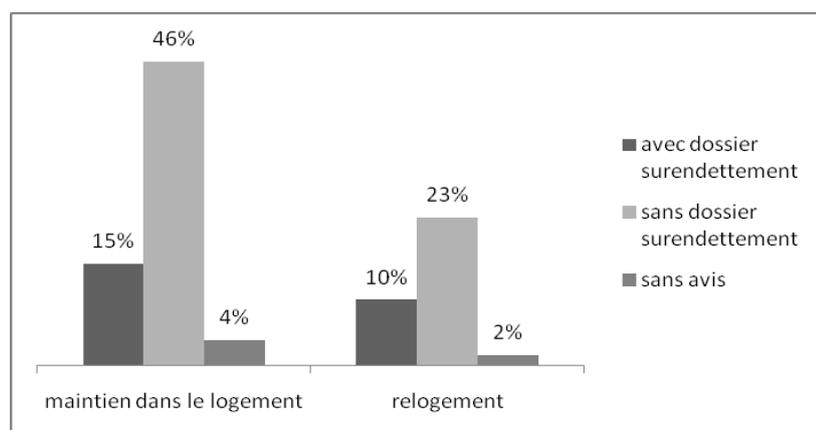
¹³ CNAF, Les bénéficiaires d'une aide au logement en 2008, L'e-essentiel n°94, janvier 2010 et indicateur n° 24 « taux d'effort médian des ménages bénéficiaires d'une allocation logement en fonction de la configuration familiale et du parc » (Budget)

présente les divers délais légaux éventuels à respecter, et détaille enfin, selon les cas la nature des dispositifs d'aide possibles.

Les préconisations concernent tout d'abord la question du *maintien dans les lieux* ou du *relogement*, assorti ou non, dans les deux cas, de la constitution d'un dossier de surendettement ; à noter que dans un cas sur dix, en dépit d'un entretien en face à face avec le locataire et de sa participation volontaire à l'enquête du réseau, l'ADIL n'a pu émettre d'avis, faute de pièces justificatives, les éléments déclaratifs demeurant insuffisants pour se prononcer sur une orientation.

Dans 65 % des cas, l'ADIL préconise le maintien dans les lieux, alors que pour 35 % des locataires, le relogement paraît d'emblée s'imposer comme la solution la plus viable. Dans un cas sur quatre, elle estime judicieux de proposer la constitution d'un dossier de surendettement, tout particulièrement lorsqu'elle préconise le relogement.

Préconisations vis-à-vis de la possibilité de rester dans le logement et du dépôt d'un dossier de surendettement



Le lien entre impayés locatif et surendettement mis en lumière par l'enquête dans quatre cas sur dix coïncide bien, avec l'enquête typologique sur le surendettement réalisée par la Banque de France en 2010. D'après celle-ci, et selon les données extraites des dossiers déclarés recevables par les commissions de surendettement au cours des dix premiers mois de l'année 2010, plus de 50 % des dossiers comptent une dette locative d'un montant moyen de 3 189 € ; à ces dettes s'ajoutent bien souvent d'ailleurs des dettes d'électricité, gaz ou chauffage d'un montant moyen de 885 € (voir annexes 3 et 7).

Aux 12 % de locataires faisant état d'un litige avec leur bailleur, l'ADIL conseille, dans un cas sur trois, l'engagement d'une procédure judiciaire à l'encontre de ce dernier, tout en rappelant que le paiement du loyer demeure une obligation ; sont plutôt concernés les dossiers où se pose la question de la décence des logements.

Maintien ou relogement : quelques critères discriminants

Dans le cas du maintien, le taux d'effort net moyen des locataires enquêtés s'élève à 37,5 %, alors qu'en cas de préconisation de relogement, il atteint en moyenne 50 %, situation incompatible avec l'apurement de la dette. A noter toutefois que des éléments favorables, signalés à l'ADIL lors de l'entretien, notamment solidarité familiale, attente d'embauche ou autres, peuvent expliquer les préconisations émises par l'ADIL, sans que l'enquête ait cherché à quantifier ces aspects.

Le maintien est d'autant plus souvent conseillé que le taux d'impayés d'une part, le taux d'effort net d'autre part sont faibles : ainsi, pour un taux d'effort net de moins de 25 % et/ou pour un impayé de moins de 3 mois, le maintien est préconisé dans les trois quarts des cas. Entre 3 et 6 mois, l'ADIL ne conseille plus le maintien que dans les deux tiers des cas ; de 6 à 12 mois, cette proportion passe à 48 % et au-delà de 12 mois, elle n'est plus que de 40 %. Le traitement rapide et précoce de l'impayé est à

l'évidence un paramètre majeur de la prévention des expulsions ; que la procédure soit amiable ou contentieuse, en cas de maintien souhaitable, l'ADIL conseille au locataire de demander des délais de paiement dans 70 % des cas.

La préconisation du maintien dans les lieux suppose de pouvoir apporter des réponses au traitement de la dette par la mise en place d'un plan d'apurement avec le bailleur, communiqué à la CAF (ou MSA) et indispensable pour éviter la suspension des droits aux aides personnelles au logement, par le versement de l'aide en tiers payant le cas échéant, ainsi que par l'intervention du FSL (sous forme d'aide ou de prêt) ou d'autres aides ([voir les plaquettes d'information du réseau ANIL/ADIL destinées aux locataires](#)).

Chez les locataires déclarant une « autre dette » lors de l'enquête, l'ADIL préconise dans 40 % des cas le relogement, concomitant à la saisine de la commission de surendettement pour trois locataires sur quatre. Pour ceux dont la dette est uniquement locative, l'ADIL préconise toutefois le relogement dans un tiers des cas, l'inadéquation entre ressources et dépense de logement ne permettant pas d'imaginer un apurement de la dette.

Les préconisations annexes au relogement (hors commission de surendettement)

Dans le cadre d'une préconisation de relogement, l'ADIL conseille la mobilisation d'un ou plusieurs dispositifs, conjugués ou non à la constitution d'un dossier de surendettement :

- dans un cas sur deux, *une demande d'aide financière* au Fonds de solidarité logement (FSL) pour contribuer à l'apurement de la dette,
- dans 40 % des cas, *une demande de relogement prioritaire dans le parc locatif social*, au titre du Plan départemental pour le logement des plus démunis (PDALPD et accords collectifs départementaux) ou du Droit opposable au logement (DALO),
- dans un cas sur deux, *des délais de grâce pour libérer les lieux auprès du juge*, en cas de commandement de quitter les lieux ou de décision d'expulsion prononcée.

Les demandes d'aides financières auprès du FSL s'accompagnent de 30 % de préconisations de dossier de surendettement et de 45 % de demande de relogement prioritaire. Les demandes de relogement prioritaire s'accompagnent, quant à elles, dans les deux tiers des cas, de demande de délais de grâce pour quitter les lieux auprès du juge compétent et/ou de constitution d'un dossier de surendettement dans un tiers des cas ; à l'évidence, au stade du relogement, la situation des locataires est complexe et nécessite la mobilisation de plusieurs dispositifs bien articulés entre eux.

| Impayés locatifs et marchés : les différences notables

Si le nombre limité de questionnaires recueillis interdit une exploitation trop fine des résultats selon le type de départements, on peut toutefois souligner des écarts importants entre les départements où les prix de l'immobilier sont les moins élevés, dont au premier chef les départements ruraux et ceux où au contraire les prix sont élevés et les marchés tendus (Ile-de-France, métropoles régionales, secteurs touristiques).

En marchés tendus, les préconisations de relogement sont plus fréquentes qu'en marchés détendus (36% contre 28 %), le niveau de loyers plus élevé conduisant à des taux d'effort eux-mêmes plus élevés et à une impossibilité de facto d'apurement de l'impayé. Corrélativement, les ADIL conseillent bien plus souvent une demande de relogement prioritaire dans les marchés tendus.

▼

BILAN DE L'ENQUETE AUPRES DES PROPRIETAIRES BAILLEURS

Si l'ADIL reçoit les locataires, elle reçoit et conseille également les propriétaires bailleurs confrontés à une situation d'impayés, désireux le plus souvent d'éviter une procédure contentieuse. Les deux tiers des bailleurs qui contactent l'ADIL l'avaient déjà consultée ou le font sur recommandation d'amis ou de proches, mais aussi de professionnels de l'immobilier.

Gestion du bien et garanties prises par le bailleur

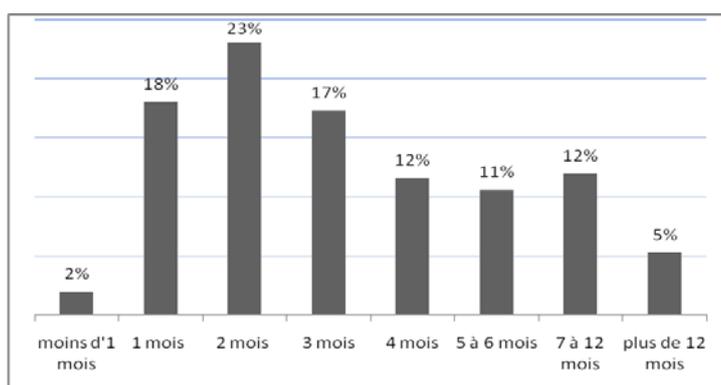
Plus de 90 % des bailleurs enquêtés gèrent eux-mêmes leur bien, sans recourir aux services d'une agence immobilière ou d'un notaire et seule une minorité d'entre eux utilise les dispositifs susceptibles de les préserver d'un impayé locatif ou de les aider à supporter celui-ci. Seuls 35 % des bailleurs bénéficient d'une *caution solidaire* ou d'une *assurance locative* (GRL ou autre), celle-ci étant particulièrement peu usitée (12 % contre 23 % pour la caution). S'agissant de bailleurs gérant eux-mêmes leurs biens, on peut y voir une preuve de confiance à l'égard du locataire, une méconnaissance des risques encourus mais aussi une méconnaissance des dispositifs eux-mêmes (voir annexe 8).

Alors qu'une écrasante majorité de locataires perçoit une aide au logement, le versement de celle-ci en tiers payant ne touche que quelque 40 % des propriétaires, soit un pourcentage proche du taux de 36% constaté par la CNAF au plan national en 2010 (voir annexe 9).

Ancienneté de l'impayé et montant

Fort logiquement, les propriétaires qui consultent l'ADIL le font plutôt au début de la constitution de l'impayé, inférieur à 3 mois de loyer dans 45 % des cas ; les impayés de plus de 6 mois de loyers ne regroupent qu'à peine 20 % des consultations en ADIL, les bailleurs privilégiant sans doute dans ce cas le conseil d'un avocat et/ou l'engagement d'une phase contentieuse.

Montant de l'impayé en mois de loyers : répartition des effectifs

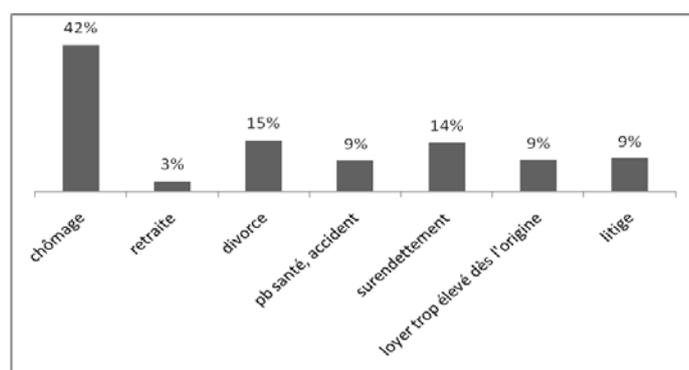


L'impayé locatif moyen s'élève à quelque 800 € pour un impayé inférieur à 2 mois de loyer, 2.000 € pour un impayé de 3 à 4 mois et 5.000 € pour un impayé de plus de 4 mois. Les montants moyens d'impayés sont nettement moins élevés pour les bailleurs bénéficiant du versement en tiers payant des aides au logement : 1 850 € contre 2 500 € pour les non bénéficiaires.

Profil des locataires et origine de l'impayé locatif

En dépit de la gestion directe de leur bien, les bailleurs ne semblent pas bien connaître leurs locataires et un propriétaire sur deux ignore l'origine de l'impayé locatif. Ceux qui en connaissent la cause font état dans 70 % des cas d'événements imprévus, dont au premier chef une baisse des ressources, consécutive à la perte d'emploi, à un accident ou un problème de santé, un divorce ou séparation, mais aussi, marginalement au passage à la retraite, tous types d'événements impossibles à anticiper, à la différence des loyers « trop élevés dès l'origine », cause de près d'un impayé sur dix. Sans doute faut-il y voir là une « prise de risque » initiale des bailleurs plus importante en marchés détendus, où le déficit de candidats solvables conduit les propriétaires à ne pas trop s'intéresser au taux d'effort du locataire ? Quant aux litiges à l'origine de près d'une situation d'impayés sur dix, leur nature est diverse, depuis le montant du loyer ou des charges jusqu'aux travaux à exécuter par le bailleur ou le congé.

Origine de l'impayé locatif



Démarches engagées

Les questions posées aux bailleurs touchant l'ensemble des démarches engagées et non la dernière démarche engagée à la date du passage à l'ADIL, les résultats de l'enquête sont commentés en fonction du nombre de mois de loyers impayés, les impayés les plus élevés et a priori les plus anciens engendrant davantage de procédures contentieuses que les impayés plus récents et d'un montant moins élevé.

Démarches engagées selon le montant de l'impayé de loyer

Taux de bailleurs ayant engagé la démarche

	0 à 2 mois	3 à 4 mois	Plus de 4 mois
Rappels écrits	66 %	69 %	80 %
Accords délais (amiable)	44 %	48 %	48 %
Déclaration de l'impayé à la CAF (<i>quand tiers payant</i>)	59 %	79 %	93 %
Commandement de payer	13 %	21 %	45 %
Assignation	5 %	13 %	34 %
Mise en œuvre de la caution (<i>quand elle existe</i>)	62 %	85 %	97 %
Mise en œuvre de l'assurance (<i>quand elle existe</i>)	47 %	75 %	100 %

Près de trois quarts des bailleurs ont adressé des rappels écrits à leurs locataires, dans une proportion d'autant plus importante que l'impayé est ancien. Si l'envoi d'un ou plusieurs courriers est à l'évidence la norme, le taux d'absence de rappels écrits est très élevé et traduit peut être des difficultés de gestion liées à l'âge du bailleur, à ses connaissances juridiques ou à des échanges verbaux entre bailleur et locataire non suivis d'une confirmation écrite. Le passage à l'ADIL permet, dans ce cas, de formaliser par écrit ces échanges.

Près d'un bailleur sur deux déclare avoir accordé des délais de paiement dans le cadre d'un accord amiable, ce qui témoigne de la prise en compte par le bailleur, dans de nombreux cas, de la réalité des difficultés vécues par leurs locataires. Ce taux d'accords amiables, sensiblement identique quel que soit le stade de la procédure est à mettre en perspective avec le fait que la moitié des bailleurs ne connaît pas l'origine de l'impayé et n'a donc pas eu, a priori de contact avec le locataire. On peut sans doute parler de double profil des bailleurs, à savoir ceux qui connaissent leurs locataires et négocient un accord tenant compte des difficultés de ces derniers, et ceux qui engagent une procédure sans négociation directe avec le locataire.

Si les bailleurs bénéficiant du versement en tiers payant de l'AL s'acquittent pour la majeure partie d'entre eux de la déclaration de l'impayé locatif à la CAF¹⁴, 8 à 10 % demeurent dans l'illégalité et préfèrent continuer à percevoir une partie du loyer plutôt que de risquer la suspension de l'aide avant que la situation ne soit réglée.

L'envoi d'un commandement de payer et plus encore l'engagement d'une procédure judiciaire relèvent plutôt d'impayés importants (45 % de commandements et un tiers d'assignations pour les impayés de plus de 4 mois de loyers contre respectivement 13 % et 5 % pour des impayés atteignant au plus 2 mois de loyers). Ces statistiques mettent à nouveau en lumière de grandes diversités de comportements selon les bailleurs, allant de la volonté de traitement à l'amiable de la situation à l'engagement immédiat et pourrait-on dire, « sans sommation » d'une procédure, la décision n'étant pas étrangère au demeurant, au coût de la procédure, qu'il s'agisse des provisions pour frais d'huissier ou d'avocat.

Les bailleurs n'hésitent pas à recourir à la mise en jeu de la caution ou de l'assurance. Systématique au-delà de 4 mois d'impayés de loyers, ce recours touche 50 à 60 % des bailleurs pour des impayés d'un montant atteignant au plus 2 mois de loyers, délai cohérent avec le délai de franchise imposé par les assurances. Cette mise en jeu peut, le cas échéant, s'inscrire dans le cadre d'une procédure contentieuse.

Impayés locatifs et types de marché : quelques différences

Si le nombre limité de questionnaires recueillis interdit, à l'image de l'enquête auprès des locataires, une exploitation fine des résultats selon le type de départements, on peut toutefois souligner que les bailleurs détenteurs d'une caution ou d'une assurance sont d'autant plus nombreux que le marché est tendu (1/4 des bailleurs tous types de dispositifs confondus en secteur détendu contre 1/3 en secteur tendu). Compte tenu d'un niveau de loyer plus faible en secteur détendu, les montants moyens d'impayés sont également sensiblement différents : de 1 770 € en secteur détendu à 2 320 € en secteur moyennement tendu et 2 600 € en secteur tendu.

¹⁴ En cas d'Allocation Logement (AL) versée directement à l'allocataire, l'impayé est constitué, en cas de périodicité de paiement inférieur à 3 mois, par le non paiement de deux échéances totales (loyer et charges), consécutives ou non, ou l'équivalent en montant. En cas de versement de l'AL en tiers payant, la définition de l'impayé est la même qu'en matière d'APL : soit 3 termes nets (loyer et charges-allocation logement) consécutifs ou non, soit une somme égale à deux fois le loyer brut mensuel + charges (avant déduction de l'allocation logement).



CONCLUSION

Pistes de réflexions et d'actions pour le réseau ANIL/ADIL

Parmi les diverses interrogations que suscite cette enquête, à caractère exploratoire, divers axes de réflexion se dégagent :

Le *caractère préventif du conseil* offert par les ADIL peut être encore être développé, au-delà du numéro vert SOS loyers impayés, en direction des bailleurs afin de leur faire connaître les dispositifs permettant de se prémunir contre l'impayé et de renforcer le contact avec les locataires dès le début de l'impayé. Il faut toutefois nuancer ce propos en soulignant que les locataires et bailleurs rencontrés en face à face sont engagés dans une démarche active, et que le problème majeur, dans bien des cas est précisément le contact avec le locataire en impayés, contact d'autant plus difficile que s'ajoutent parfois aux difficultés financières des difficultés *psychologiques*, dont font souvent état les ADIL et leurs partenaires.

Les préconisations des ADIL dessinent en filigrane *une approche typologique* possible des ménages en impayés : ceux pour lesquels le maintien sans dossier de surendettement concomitant semble possible, ceux dont le maintien avec dossier de surendettement est conseillé, ceux pour lesquels le relogement sans dossier de surendettement paraît la solution adaptée et enfin ceux à qui sont conseillés relogement et constitution d'un dossier de surendettement. L'analyse détaillée des pratiques pour chacun de ces quatre cas, dont l'enquête n'offre qu'un aperçu, permettrait de bien appréhender comment sont mobilisées les procédures et dispositifs et les conséquences des pratiques sur l'apurement de la dette, tant au stade amiable qu'au stade contentieux. Une telle analyse gagnerait sans doute en pertinence en associant à ce profil typologique *le type de marchés* d'une part, *la composition familiale du ménage* d'autre part, compte tenu de la mission de protection de l'enfance dévolue aux départements.

Alors que le surendettement touche vraisemblablement près d'un locataire en impayé locatif sur deux, *le traitement concomitant de l'impayé locatif et du surendettement paraît bien être un point clé de la prévention de l'expulsion*. Rappelons que si, pour le Banque de France, l'impayé ne représente qu'une faible part des dettes (4,2 % au plan national soit 257 millions d'euros sur un total de 6 milliards de dettes relatives aux quelques 176 000 dossiers déclarés recevables au cours des dix premiers mois de l'année 2010), pour le locataire concerné, la perte d'un toit n'est pas sans impact, parfois, sur la situation professionnelle et personnelle, et par là-même sur la possibilité de rétablir sa situation. En cas de relogement inévitable, *la mise en œuvre du DALO pour les ménages de bonne foi expulsés*, problème spécifique des marchés tendus, s'impose également comme une question clé.

ANNEXES

- Annexe 1 : De l'impayé à l'expulsion : quelques éléments clés
- Annexe 2 : Données statistiques sur les impayés de loyers (sources diverses)
- Annexe 3 : Documentation « impayés locatifs » destinées aux locataires et aux bailleurs (Ministère en charge du logement et ADIL)
- Annexe 4 : Départements enquêtés : données contextuelles (prix, parc locatif, mobilité, taux de mobilité parc social, procédures judiciaires, nombre de dossiers DALO)
- Annexe 5 : Profil des locataires en impayés de loyers (enquête réseau ADIL)
- Annexe 6 : Composition familiale des ménages bénéficiaires d'ALS et d'ALF en situation d'impayés de loyers de 2008 à 2010 (données CNAF)
- Annexe 7 : Enquête typologique 2010 sur le surendettement, Banque de France (éléments de synthèse)
- Annexe 8 : Caution, assurances et garanties : Comment prévenir les impayés de loyers ?
- Annexe 9 : Mode de versement de l'ALS et de l'ALF de 2008 à 2010 (source CNAF)

Annexe I : De l'impayé à l'expulsion : quelques éléments clés

Phase amiable (pré -contentieuse)

Ensemble des démarches que le propriétaire bailleur engage en direction de son locataire dès constatation d'un impayé de loyer (lettres de relance et avertissement, rencontres amiables, mise en place de plans d'apurement ou de remise de dettes).

Mobilisation des services sociaux notamment pour vérifier l'accès aux droits (prestations sociales, aides au logement), mais aussi traiter l'impayé avec octroi d'une aide au maintien (FSL) et la mise en place éventuelle d'une mesure d'accompagnement social.

Saisine de la CAF dès constatation de l'impayé pour permettre la mise en place d'un plan d'apurement en vue du maintien de l'aide au logement.

Mise en œuvre par le propriétaire bailleur d'une saisie (compte bancaire, rémunérations, mobilier).

Commandement de payer par acte d'huissier (ultime recours de la phase pré-contentieuse).

Phase judiciaire (contentieuse)

Assignation à l'issue d'un commandement de payer demeuré infructueux ; locataire convoqué à comparaître devant le juge du Tribunal d'Instance aux fins de constat de résiliation du bail.

Enquête financière et sociale entre assignation et audience

Communication au préfet de la copie de l'assignation en résiliation de bail au Préfet, par lettre recommandée, au moins 2 mois avant l'audience.

Enquête financière et sociale entre assignation et audience ; organisée par le Préfet, pour le jour de l'audience, visant à mettre en place les aides susceptibles d'être mobilisées et à informer le juge sur la situation du ménage et les causes de l'impayé.

Transmission de l'enquête sociale au juge par le Préfet pour le jour de l'audience.

Le juge peut suspendre la clause résolutoire du bail s'il estime que le locataire est en situation de régler sa dette locative.

Audience et jugement

Le locataire peut comparaître en personne ou peut se faire représenter par un proche parent ou un avocat ; la procédure est orale, le juge entend contradictoirement les deux parties.

Le juge a différentes possibilités :

Il peut accorder des délais pour l'apurement de la dette locative, en considération de la situation du débiteur et des besoins des créanciers.

Il peut décider de la résiliation du bail avec ou sans délais pour payer ou pour quitter le logement (de un mois à un an).

Phase d'expulsion, à l'issue d'une décision de justice prononçant l'expulsion

Commandement de quitter les lieux à l'issue d'une décision de justice prononçant la résiliation du bail et ordonnant l'expulsion

Le bailleur signifie au locataire, par acte d'huissier le jugement et un commandement de quitter les lieux.

Communication de ce commandement par l'huissier au Préfet, dès sa signification, afin de lui permettre d'organiser le relogement de la personne. L'expulsion ne peut intervenir qu'à l'expiration d'un délai de 2 mois à compter du commandement, délai pouvant être prorogé par le juge, sous conditions, de trois mois au plus.

Demande de délais pour pourvoir au relogement

Le locataire peut demander un délai de grâce pour se reloger, même si le bail est résilié et l'expulsion prononcée

- *avant le commandement de quitter les lieux au juge chargé de prononcer la résiliation du bail,
- *après le commandement de quitter les lieux, au juge chargé de l'exécution.

L'expulsion

Elle ne peut s'effectuer durant la phase hivernale entre le 1^{er} novembre et le 15 mars ; elle ne peut intervenir que les jours ouvrables entre 6 heures et 21 heures.

Lorsque le locataire est présent et accepte de libérer les lieux, l'huissier dresse un procès-verbal d'expulsion, signé par toutes les personnes présentes.

En cas de résistance ou refus du locataire, l'huissier dresse un procès-verbal de difficultés et sollicite auprès du Préfet le concours de la force publique.

La responsabilité de l'Etat est engagée à l'expiration d'un délai de deux mois suivant la demande de concours de la force publique, en cas de silence ou de refus du Préfet d'exécuter la décision de justice. L'Etat doit alors indemniser le bailleur.

Le relogement

Problème le plus complexe, la question du relogement a pris une dimension nouvelle avec l'application de la loi instituant le droit au logement opposable, les demandeurs en logement de bonne foi menacés d'expulsions sans relogement pouvant saisir la commission de médiation créée par la loi afin d'être reconnus prioritaires au titre de la loi DALO.

Articulation entre dépôt d'un dossier de surendettement auprès de la Banque de France et assignations auprès du Tribunal d'Instance pour impayé locatif

La complexité du sujet interdit ici de résumer de manière simple les dispositions adoptées.

« Destinées principalement au désendettement des accédants à la propriété, les mesures de désendettement, telles qu'initialement conçues, s'avéraient peu adaptées à la situation du locataire surendetté. Pour peu qu'en raison de la faiblesse de ses revenus, il ne puisse faire face au paiement de ses loyers, il ne pouvait trouver dans la procédure de surendettement les moyens de sauvegarder son droit au maintien dans les lieux loués et de prévenir le risque d'expulsion. Les rapports entre le locataire et son bailleur sont régis par la loi du 6 juillet 1989 qui instaure un régime spécial auquel la procédure de surendettement ne se substitue pas. Bien au contraire, elle l'ignore à bien des égards et, partant, ne permet pas de tenir compte de la spécificité du surendettement. La loi du 1^{er} juillet 2010, en prévoyant une suspension de plein droit des voies d'exécution, en conférant au juge de l'exécution le pouvoir de suspendre les mesures d'expulsion et en introduisant un mécanisme d'interdiction de paiement des créances antérieures, est venue cependant réduire cette insuffisante prise en compte ».

Extrait de « logement et surendettement », Loyers et copropriétés n°1, janvier 2011

Vincent Vigneau, conseiller référendaire à la cour de cassation, professeur associé à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.

Annexe 2 : Données statistiques sur les impayés de loyers en France métropolitaine

Nature de l'information	Effectif	Source
Locataires, sous locataires (ou logés gratuitement mais payant des charges) ayant connu des difficultés pour régler leur loyer ou charges au cours des 2 années précédant l'enquête	1 800 000	Enquête Nationale Logement 2006, INSEE
Ménages locataires en situation d'impayé de loyer ou de charges à la date de l'enquête	480 000	
Impayés locatifs déclarés à la CAF au titre de l'Allocation Logement (ALF et ALS)	53 815	CNAF, prestations légales logement, résultats au 31/12/2010
Dossiers avec dettes locatives, examinés et déclarés recevables par les commissions de surendettement	80 852	Banque de France, enquête typologique sur le surendettement (dossiers du 01/01/2010 au 30/10/2010)
<i>Phase judiciaire</i> Expulsions prononcées au fond et en référé * Dont fermes Dont avec délais**	102 275 61 698 (60%) 40 577 (40%)	Ministère de la Justice, données 2009
<i>Phase d'expulsion</i> Commandement de quitter les lieux Demande du concours de la force publique Accord du concours de la force publique Expulsion effective	56 223 41 305 23 783 10 520	Ministère de l'Intérieur, données 2009

*La forme de la demande en résiliation du bail

En cas d'impayés de loyer ou de charges, le contrat de location peut être résilié par décision du juge. La demande peut être présentée de deux façons :

- par une demande au fond : la demande en résiliation du bail est fondée sur le non respect par le locataire de ses obligations : non respect de l'obligation de paiement du loyer ou des charges (loi du 6.7.89 : art. 7 / Code civil : art. 1184) ;
- par une demande en référé visant la mise en jeu de la clause résolutoire prévue au contrat (loi du 6.7.89 : art. 24).

**Attention : les délais accordés par le juge à la suite de l'audience sont de deux natures : délai d'apurement de la dette ou délais pour quitter les lieux.

Annexe 3 : Documentation Ministère en charge du logement et ADIL destinée aux particuliers, bailleurs et locataires



Annexe 4 : Enquête ADIL : données contextuelles départementales

Structure du parc locatif et tension locative : quelques indicateurs

Tri selon le montant décroissant des droits de mutation à titre onéreux 2009

N° dpt	Nom département	DMTO €/hab*	Structure du parc locatif **					Tension locative (2)		
			% locatif au sein des RP	dont % HLM	dont % privé (vide et meublé)	Locatif HLM (effectif)	Locatif privé (effectif)	Taux vacance HLM ***	Taux mobilité HLM ***	Nombre dossiers DALO ****
92	Hauts de Seine	167	55%	24%	31%	165 951	209 857	1,6	5,8	13 669
83	Var	146	37%	8%	29%	34 262	128 671	1,9	7,1	3 592
78	Yvelines	113	38%	20%	18%	106 899	100 140	2,0	7,3	4 335
69	Rhône	97	49%	18%	30%	131 784	217 355	1,9	8,6	3 359
17	Charente Maritime	91	32%	7%	24%	20 231	66 351	3,0	9,9	240
13	Bouches du Rhône	89	46%	15%	31%	128 369	254 199	2,5	5,8	10 074
44	Loire Atlantique	86	36%	12%	24%	64 811	126 266	2,3	11,1	4 521
33	Gironde	84	41%	12%	29%	72 892	183 120	1,3	9,4	1 871
93	Seine Saint Denis	82	56%	33%	23%	189 275	134 355	2,8	6,6	16 489
31	Haute Garonne	81	45%	10%	35%	53 937	185 420	1,7	13,9	3 024
64	Pyrénées Atlantiques	79	36%	9%	27%	26 100	76 125	1,8	9	806
30	Gard	75	38%	10%	28%	29 536	82 794	3,6	9,2	992
56	Morbihan	68	30%	9%	21%	28 975	64 686	2,4	12,7	60
35	Ille et Vilaine	66	39%	13%	26%	52 211	105 792	2,1	12,8	54
45	Loiret	65	36%	15%	21%	41 551	57 911	3,4	12,3	915
27	Eure	63	30%	11%	19%	25 375	42 878	3,8	12,3	482
29	Finistère	61	29%	10%	19%	37 970	75 433	1,1	14	365
10	Aube	58	40%	21%	19%	27 202	24 671	2,9	15,1	319
49	Maine et Loire	57	40%	17%	22%	55 785	71 856	2,6	13	266
46	Lot	54	28%	6%	22%	4 604	16 994	5,6	15,7	8
80	Somme	54	36%	14%	22%	32 463	50 725	2,1	10,9	552
63	Puy de Dôme	53	36%	11%	25%	31 009	71 612	2,3	11	257
89	Yonne	52	30%	12%	18%	17 255	26 588	4,8	12,8	29
81	Tarn	49	31%	8%	23%	12 294	37 032	5,6	12,8	7
16	Charente	47	32%	9%	22%	14 200	34 770	3,0	14,6	49
87	Haute Vienne	46	37%	13%	24%	22 446	41 347	5,6	12,6	25
61	Orne	45	36%	15%	21%	19 485	25 959	6,1	14,7	77
19	Corrèze	43	31%	7%	24%	7 445	25 985	6,5	13,1	84
57	Moselle	42	37%	13%	24%	54 957	104 518	3,3	9,7	556
70	Haute Saône	42	30%	9%	20%	9 401	20 412	3,2	15,3	4
12	Aveyron	38	28%	6%	22%	7 240	26 766	3,4	14,7	1
48	Lozère	34	32%	8%	24%	2 505	7 959	6,4	14	16

Sources :

* Comptes administratifs 2009 des départements, DGCL

**INSEE, recensement général de la population 2007, exploitation principale (RP = résidence principale)

***Ministère du logement, SOeS, EPLS au 1er janvier 2010 (part des logements vacants au sein du parc social au 01/01/2010 et part des emménagements en 2009 dans le parc des logements loués depuis plus d'un an, hors emménagés pour la première fois dans le parc social en 2009)

****Comité de suivi du DALO, quatrième rapport annuel, octobre 2010 (nombre de recours reçus en vue d'un logement à fin juin 2010)

Procédures judiciaires et exécution de la décision de justice
Tri selon le montant décroissant des droits de mutation à titre onéreux

N° dpt	Nom département	Assignations (2009)*			Mise en œuvre de l'expulsion (2009)**			
		Nombre expulsions prononcées	dont expulsions fermes	dont expulsions avec délais *	Commandement de quitter les lieux	Demande concours force publique	Accord concours force publique	Expulsions effectives
92	Hauts de Seine	4 287	2 246	2 041	2 250	2 238	1 174	628
83	Var	895	778	117	686	589	295	151
78	Yvelines	2 550	1 407	1 143	1 437	1 324	624	357
69	Rhône	3 777	1 930	1 847	2 310	1 616	1 420	347
17	Charente Maritime	783	579	204	315	230	148	55
13	Bouches du Rhône	4 979	2 455	2 524	2 985	2 290	1 180	479
44	Loire Atlantique	1 241	825	416	694	394	195	167
33	Gironde	2 492	1 627	865	903	638	307	140
93	Seine Saint Denis	6 150	3 019	3 131	3 955	3 591	2 122	1 246
31	Haute Garonne	2 258	1 499	759	1 256	751	358	185
64	Pyrénées Atlantiques	675	516	159	412	260	161	68
30	Gard	1 055	633	422	596	370	195	56
56	Morbihan	624	405	219	332	222	138	51
35	Ille et Vilaine	1 019	607	412	415	271	156	84
45	Loiret	1 211	841	370	587	360	256	151
27	Eure	1 179	771	408	587	350	247	22
29	Finistère	806	526	280	387	235	129	0
10	Aube	826	547	279	339	223	156	89
49	Maine et Loire	1 045	740	305	342	210	40	21
46	Lot	154	100	54	44	20	9	2
80	Somme	763	479	284	424	270	91	49
63	Puy de Dôme	575	401	174	269	171	121	64
89	Yonne	432	256	176	298	173	100	72
81	Tarn	355	270	85	157	94	47	27
16	Charente	435	288	147	247	164	94	32
87	Haute Vienne	507	382	125	281	178	74	27
61	Orne	442	324	118	268	171	109	62
19	Corrèze	210	128	82	152	56	22	8
57	Moselle	1 253	1 040	213	781	463	107	50
70	Haute Saône	404	275	129	118	43	38	16
12	Aveyron	147	114	33	77	34	19	17
48	Lozère	36	24	12	15	7	0	0

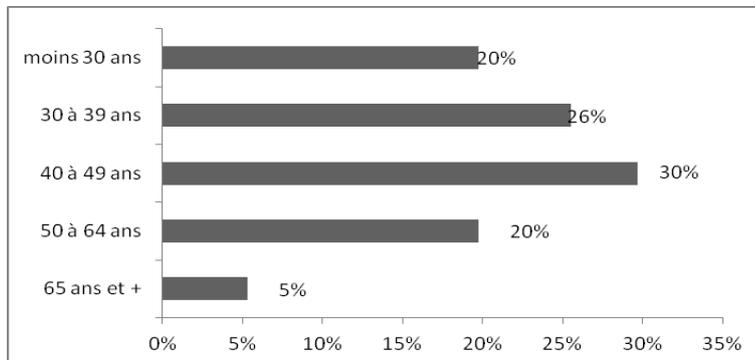
Sources

*Ministère de la justice et des libertés, année 2009 (Expulsions prononcées au fond et en référé selon que le juge accorde ou pas des délais pour l'évacuation des locaux)

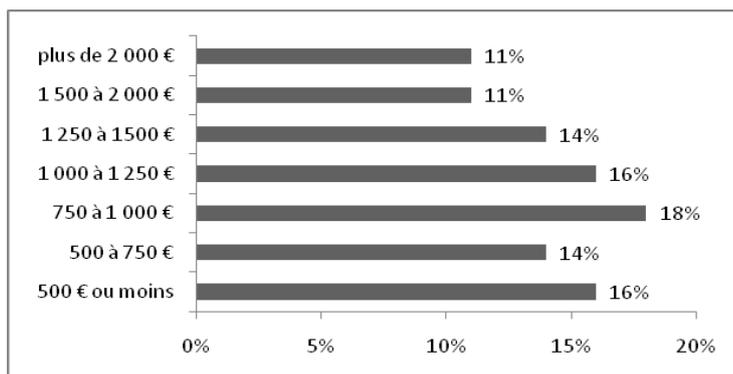
** Ministère de l'intérieur, année 2009 (Exécution de l'expulsion : commandement de quitter les lieux, demande de concours de la force publique, accord du concours de la force publique)

Annexe 5 : Profil des locataires en impayés de loyers (enquête réseau ADIL)

Age des ménages (personne de référence)



Ressources mensuelles du ménage



Age selon la composition familiale du ménage

	moins 30 ans	30 à 39 ans	40 à 49 ans	50 à 64 ans	65 ans et plus	ensemble
personne seule	49%	43%	36%	50%	60%	45%
couple sans enfants	24%	12%	9%	17%	14%	15%
famille monoparentale	14%	22%	28%	17%	10%	21%
couples avec enfants	13%	22%	26%	17%	17%	20%
Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Annexe 6 : Composition familiale des ménages bénéficiaires d'ALS et d'ALF en situation d'impayés de loyers de 2008 à 2010 (données CNAF)

France métropolitaine : effectifs d'allocataires en impayés selon la composition familiale du ménage

	Année	isolés sans personne à charge	isolés avec personnes à charge	couples sans personnes à charge	couples avec personne à charge	Ensemble allocataires en impayés	% impayés / total bénéficiaires aide au logement
ALF	2008	62	12 121	317	11 051	23 551	2,7%
	2009	73	14 278	384	12 829	27 564	3,1%
	2010	77	14 825	360	12 687	27 949	3,2%
ALS	2008	18 833	0	2 512	0	21 345	1,0%
	2009	22 685	0	3 005	0	25 690	1,2%
	2010	22 823	0	3 043	0	25 866	1,2%
Total AL	2008	18 895	12 121	2 829	11 051	44 896	1,5%
	2009	22 758	14 278	3 389	12 829	53 254	1,8%
	2010	22 900	14 825	3 403	12 687	53 815	1,8%

Source : CNAF, Prestations légales Logement, Résultats au 31/12/2002, 31/12/2009 et 31/12/2010

France métropolitaine : %

	Année	isolés sans personne à charge	isolés avec personnes à charge	couples sans personnes à charge	couples avec personne à charge	Ensemble allocataires
ALF	2008	0%	51%	1%	47%	100%
	2009	0%	52%	1%	47%	100%
	2010	0%	53%	1%	45%	100%
ALS	2008	88%	0%	12%	0%	100%
	2009	88%	0%	12%	0%	100%
	2010	88%	0%	12%	0%	100%
Total AL	2008	42%	27%	6%	25%	100%
	2009	43%	27%	6%	24%	100%
	2010	43%	28%	6%	24%	100%

Source : CNAF, Prestations légales Logement, Résultats au 31/12/2002, 31/12/2009 et 31/12/2010

Annexe 7 : Enquête typologique 2010 sur le surendettement, Banque de France (autres enquêtes en 2001, 2004 et 2007) ; éléments de synthèse

Eléments méthodologiques

Etude destinée à analyser le profil sociodémographique et professionnel, le niveau et la structure des ressources ainsi que les caractéristiques de l'endettement des particuliers en matière de surendettement ; enquête réalisée à partir des données extraites des dossiers examinés et déclarés recevables par les commissions de surendettement du 01/01/2010 au 31/10/2010, soit 176 731 dossiers

Profil des ménages et caractéristiques de l'endettement (extraits)

En 2010, la population des surendettés se caractérise par la prédominance de personnes vivant seules (65 % des cas) et n'ayant pas de personne à charge, constat à rapprocher de l'analyse des causes du surendettement qui révèle que 23 % des dépôts de dossiers sont dus à des difficultés familiales (séparation, divorce, décès...) impliquant une diminution des ressources ; les tranches d'âge de 35 à 44 ans et de 45 à 54 ans sont les plus touchées, avec respectivement 28 % et 26 % des surendettés. Parallèlement, le vieillissement de la population des personnes surendettées se confirme avec l'augmentation de la part des surendettés âgés de plus de 55 ans, qui passe de 13 % en 2001 à 23 % en 2010.

Les personnes locataires occupent une part prépondérante au sein des personnes surendettées, à hauteur de 80 % en 2010, contre 75 % en 2001 ; plus d'1 locataire surendetté sur 2 est touché par une dette locative (près de 81 000 dossiers).

En 2010, la majorité des personnes surendettées disposent de ressources inférieures ou égales au SMIC, et la proportion de personnes surendettées dont les ressources sont inférieures ou égales à 2000 € s'établit à 83 %. En conséquence, le niveau des capacités de remboursement, qui correspond à la part des ressources disponibles pour apurer le passif, après imputation des sommes nécessaires au paiement du loyer et des charges locatives, à la subsistance du débiteur et à celle de son foyer ainsi qu'aux différentes charges courantes des surendettés connaît une nouvelle diminution en 2010. En effet, la part des dossiers assortis d'une capacité négative de remboursement passe de 27% en 2001 (première enquête Banque de France) à 37 % en 2007 et 56% en 2010, les causes de cette évolution étant, sans doute à rechercher « dans le faible niveau de ressources conjugué à une augmentation des charges ».

Dettes locatives et autres dettes concernant le logement

Sur les 6 milliards de dettes correspondant aux 176 731 dossiers recevables, plus de 5 milliards (83%) concernent des dettes bancaires liées aux dettes immobilières ou dettes à la consommation. Les dettes locatives ne représentent, quant à elles que 4,2% de l'endettement global, en dépit du grand nombre de locataires concernés.

Dettes de charges courantes liées au logement (imputable aux locataires en tout ou partie)

Nature dette	Rubrique	Nombre total de dossiers	% dossiers concernés	Nombre moyen de dettes par dossier	Montant total des dettes en €	Endettement moyen en €
Dettes de loyers et charges locatives	Dettes de logement	80 852	46,7%	1,3	257 801 256 €	3 189 €
Electricité gaz chauffage	Dettes d'énergie et de communication	60 562	34,3%	1,4	53 648 879 €	885 €
Taxe d'habitation	Dettes fiscales	45 924	26%	1,1	26 388 751 €	575 €

Extrait du tableau « structure de l'endettement »

Annexe 8 La prévention des impayés de loyers : caution, assurances et garanties

Texte disponible sur le [site de l'ANIL](#), rubrique « bailleurs »

Certaines précautions lors de la signature du bail limiteront les risques d'impayés.

Si toutefois votre locataire, de bonne foi, ne peut plus payer son loyer, sachez que des dispositifs existent pour l'aider à régler sa dette.

Précautions à prendre au moment de la signature du bail

Vérifiez que **les ressources de votre locataire** lui permettent de supporter le loyer et les charges en lui demandant ses dernières fiches de paie et son dernier avis d'imposition, ou à défaut sa dernière déclaration fiscale. Informez-le du niveau prévisionnel des charges qui lui incombera et ne sous-évaluez pas le montant des provisions : vous éviterez ainsi des déconvenues lors de leur régularisation.

Vous avez intérêt à vous assurer contre les impayés de loyers :

- soit en demandant la Garantie universelle des risques locatifs, dite GRL, auprès d'un assureur qui a adhéré au dispositif mis en place par l'Etat et Action logement (cf. encadré) ;
- soit en vous adressant à l'assureur de votre choix (selon les conditions qu'il vous proposera), ou, le cas échéant, à l'administrateur de biens qui gère votre logement.

Comparez les coûts des assurances et modalités de prise en charge qui vous sont proposés.

La prime d'assurances impayés de loyers est déductible de votre revenu foncier (sauf si vous avez opté pour le régime du micro-foncier). Si le logement est conventionné et a fait l'objet d'une GRL, le bailleur bénéficie, sous certaines conditions, d'un crédit d'impôt au titre de la prime d'assurance. Ces deux avantages ne se cumulent pas.

La Garantie des risques locatifs (GRL) peut être souscrite pour un nouveau locataire ou un locataire en place depuis au moins 6 mois et à jour du paiement de ses loyers et charges. Elle prend en charge, dans la limite d'un plafond différent suivant la nature du sinistre :

- les impayés de loyers et charges pendant toute la durée du bail, dans la limite de 70 000 € y compris les frais de procédure,
- les dégradations locatives éventuelles constatées au départ du locataire et dont ce dernier serait responsable, dans la limite de 7 700 €.

En cas d'impayés, vous devez vous adresser rapidement à l'assureur qui vous indemniserait directement. Le traitement de la dette auprès du locataire est géré par l'APAGL, l'Association pour l'accès aux garanties locatives.

La GRL est accordée au bailleur sous réserve que le montant du loyer ne dépasse pas 2 000 € par mois charges comprises et qu'il représente au maximum 50 % des ressources du locataire.

En contrepartie, le bailleur paie une prime d'assurance dont le montant est fixé par l'assureur.

Les conditions d'obtention de la GRL et les plafonds de la garantie (ci-dessus, en vigueur au 1.10.10) peuvent évoluer.

Dans certains cas, **une garantie de paiement du loyer et des charges** peut vous être accordée par le FSL : vous pouvez le saisir directement ou par l'intermédiaire d'un travailleur social. Renseignez-vous auprès de l'ADIL pour connaître les conditions d'accès au FSL dans le département où se situe le logement.

Vous pouvez lui demander la caution d'un tiers (un parent généralement) qui se substituera à lui en cas de difficulté. **Attention !** Sauf en cas de location à un étudiant ou à un apprenti, la caution d'un tiers ne

peut plus être exigée si le bailleur personne physique (ou SCI familiale) a souscrit une assurance contre les impayés de loyer (loi du 25.3.09 et du 24.11.09).

La personne qui se porte caution s'engage au moment de la signature du bail. Il s'agit d'un engagement important, c'est pourquoi la rédaction de l'acte de cautionnement est strictement réglementée (pour en savoir plus, téléchargez notre dépliant « [Se porter caution d'un locataire](#) » - pdf/71 Ko).

Votre locataire a besoin d'une aide financière pour verser le dépôt de garantie que vous êtes en droit de lui demander à l'entrée dans les lieux : il peut solliciter soit le FSL, fonds de solidarité logement, directement ou par l'intermédiaire d'un travailleur social, soit dans certains cas particuliers, un organisme CIL (Action logement).

C'est au locataire d'en faire la demande, avant l'entrée dans les lieux, à l'organisme CIL auquel son entreprise verse sa participation, si elle y est assujettie, ou auprès de l'organisme CIL le plus proche de son domicile (jeunes de moins de 30 ans sous certaines conditions, notamment).

Si votre locataire a droit à une aide au logement (allocation logement ou aide personnalisée au logement), vous devez compléter la demande de la caisse dont il relève - la CAF, caisse d'allocations familiales ou la CMSA, caisse de mutualité sociale agricole. Vous pouvez demander à la caisse concernée qu'elle vous soit versée directement selon le principe du tiers payant ; en contrepartie, vous la déduirez du montant du loyer ; le logement doit être décent (pour en savoir plus, téléchargez notre dépliant « [Droits et obligations](#) » - pdf/102 Ko).

Annexe 9 : Mode de versement de l'ALS et de l'ALF de 2008 à 2010 et détail année 2008 (parc privé / parc social), données CNAF

Mode de versement de l'ALF et de l'ALS : années 2008 à 2010 (effectifs)

	Année	Tiers payant	Versement à l'allocataire	Total allocataires	% Tiers Payant
ALF	2008	386 624	438 275	869 899	44%
	2009	410 497	474 856	885 353	46%
	2010	429 296	452 057	881 353	49%
ALS	2008	570 268	1 577 653	2 147 921	27%
	2009	606 928	1 496 041	2 102 969	29%
	2010	635 947	1 458 229	2 094 176	30%

Source : CNAF, Prestations légales Logement, Résultats au 31/12/2008, 31/12/2009 et 31/12/2010

Mode de versement de l'ALF, de l'ALS et de l'APL selon la nature du bailleur en 2008

	Versement allocataire	Tiers payant bailleur privé	Tiers payant bailleur public	Total Tiers payant	% Tiers payant	dont % bailleur privé
ALF	483 275	344 324	42 300	386 624	45%	89%
ALS	1 516 331	533 349	35 988	569 337	27%	94%
APL	33 579	489 824	1 987 288	2 477 112	99%	20%

Source : CNAF, Prestations légales Logement, Résultats au 31/12/2008

Nota : la répartition privé / social n'est pas disponible pour les années 2009 et 2010

Date de publication : 10 octobre 2011

N° ISSN : 09996-4304

Directeur de la publication : Bernard Vorms

Comité de rédaction : Isabelle Couëtoux du Tertre,

Emmanuelle Bily, Jean Bosvieux, Lucy Clech,

Béatrice Herbert, Nicole Maury, Sylvie Merlin,

Antonin Ollivier, Sandrine Zerbib