



Bailleurs et locataires face à l'impayé

Activité de conseil des ADIL en matière
de prévention des expulsions

Noémie Wagner, Nicole Maury, Maxime Chodorge

SOMMAIRE

Préambule	3
Une enquête en face à face auprès de 4 400 personnes confrontées à une situation d’impayé	3
Un continuum d’actions des ADIL	3
Une prépondérance du nombre d’enquêtes en secteurs tendus	4
Les ruptures de parcours rendent difficilement supportable une dépense en logement jusqu’alors maîtrisée	5
Des ruptures de parcours génératrices d’impayés	5
Une dégradation de la situation économique individuelle des ménages enquêtés	5
Des revenus amoindris et des taux d’effort très élevés	6
Les familles monoparentales et les personnes seules sont les plus vulnérables	8
Une surreprésentation des familles monoparentales	8
Les personnes seules en impayés face à des taux d’effort plus élevés que les autres locataires	9
Une prise de conscience tardive des conséquences de l’impayé mais des tentatives manifestes de résolution	10
Une tentative de traitement amiable de l’impayé	10
Trois quarts des bailleurs interrogés n’ont entamé aucune procédure au moment de la consultation de l’ADIL	10
L’entrée en phase contentieuse s’effectue plus de six mois après le premier impayé de loyer	10
La mise en place de démarches amiables est souvent compromise par une mauvaise connaissance des dispositifs et des aides à mobiliser	11
Les locataires enquêtés prennent conscience tardivement des conséquences d’un impayé de loyer	14
Les locataires du parc privé viennent consulter l’ADIL plus en amont que les locataires du parc HLM	14
La moitié des locataires enquêtés doit plus de six mois de loyer	15
Une grande partie des locataires enquêtés déclare avoir tenté d’apurer leur dette en amont de toute procédure judiciaire	16
Les locataires du parc privé ne mobilisent qu’imparfaitement les aides, les dispositifs et le droit	18
L’appropriation des dispositifs d’aide reste à améliorer	18
Les locataires en difficultés ne mobilisent pas systématiquement les dispositifs et les aides qui leur sont destinés	18
L’accompagnement social pour aider au maintien dans les lieux ou au relogement	19
Le maintien dans les lieux est davantage conseillé en marché tendu	19
Recours au DALO et relogement prioritaire sont peu sollicités par les locataires du parc privés enquêtés	20
Une majorité de ménages menacés d’expulsion est orientée vers un recours au titre du DALO	21
Conclusion	23
ANNEXE 1 : Répartition des départements selon le type de marché des transactions de logements	24
ANNEXE 2 : Schéma de la procédure d’expulsion	26

Préambule

Une enquête en face à face auprès de 4 400 personnes confrontées à une situation d'impayé

Dans le cadre de leur mission d'information et de conseil auprès des ménages, les ADIL sont amenées à traiter de situations d'impayé de loyers. Elles interviennent aussi bien en direction de locataires que de bailleurs, afin de les informer de leurs droits et des démarches à engager selon leur situation et le stade de la procédure. Depuis une quinzaine d'années, les ADIL renforcent leurs actions sur ce sujet afin de contribuer au mieux au traitement des situations d'impayé de loyers.

En complément des conseils donnés aux locataires et aux bailleurs qui sont confrontés à une telle situation, une série de plaquettes accessibles facilement est régulièrement rééditée.

Un numéro vert « SOS Loyers Impayés », mis en place en 2010, continue d'orienter les ménages concernés vers les ADIL, lesquelles s'efforcent de les aider à régler les difficultés le plus en amont possible. Il a enregistré près de 15 000 appels sur l'année 2013.

L'étude présentée ci-après vient s'inscrire dans une démarche de compréhension du processus. Elle fait suite à trois études du réseau de l'ANIL et des ADIL publiées au cours des années 2011 et 2012. La première porte sur le fonctionnement des Commissions de coordination des actions de préventions des expulsions (CCAPEX), la seconde s'intéresse au processus qui a conduit à l'expulsion et la troisième décrit le profil des ménages en impayés de loyer ayant consulté les ADIL. Cette nouvelle étude vise, quant à elle, à approfondir la connaissance de ces profils, ainsi que celle des processus au travers des démarches engagées.

Menée d'avril à septembre 2013, auprès d'un échantillon de 4 388 bailleurs et locataires en situation d'impayé, l'enquête a été réalisée en face à face par l'ensemble des ADIL. La complexité et la sensibilité du sujet évoqué ont nécessité un entretien approfondi, dont la durée moyenne s'élève à près de trois quart d'heure. Il est d'autant plus long que le stade de la procédure est avancé et que les démarches à mettre en place sont complexes. Les entretiens avec les ménages assignés en justice ont nécessité 50 minutes en moyenne contre 35 minutes avec ceux qui sont venus s'informer en amont de toute procédure judiciaire.

Sur une période de six mois, le questionnaire proposé aux consultants a permis d'interroger 1 269 bailleurs privés (personnes physiques) et 3 119 locataires, dont 2 063 locataires du parc privé et 1 056 locataires du parc HLM.

Il s'organise en trois parties :

- la première vise principalement à déterminer le profil socio-économique et la dépense en logement des ménages en situation d'impayé sur la base des réponses aussi bien du bailleur ou du locataire au questionnaire ;
- les deux troncs spécifiques proposés aux locataires ou aux bailleurs permettent quant à eux, de déterminer les démarches entreprises et conseillées selon le stade de la procédure et en fonction de l'ancienneté de la dette locative.

Un continuum d'actions des ADIL

Si la prévention des expulsions s'inscrit dans les missions de toutes les ADIL, celles-ci interviennent à des degrés différents selon les contextes locaux.

L'ensemble des ADIL conseillent les locataires en difficulté qui les consultent directement ou par l'intermédiaire de travailleurs sociaux en charge de leur dossier auxquels elles apportent un appui juridique. Elles renseignent également les propriétaires bailleurs dont le locataire est en impayé de loyer.

Certaines ADIL ont mis en place un suivi juridique approfondi des locataires en difficulté. D'autres vont encore plus loin en assurant, à la demande de leurs partenaires, une mission d'accompagnement pour les locataires en grande difficulté.

L'intervention des ADIL dépend essentiellement des partenariats et des contextes locaux, notamment de la nature du marché local du logement.

Encadré n° 1 : des missions renforcées pour certaines ADIL

Une douzaine d'ADIL s'est vu confier des missions renforcées, tant par l'État que par les collectivités locales. Si ces missions concernent particulièrement des ADIL franciliennes ou situées dans des départements très urbains (Val-de-Marne, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Gironde, Nord, Var...), les départements plus ruraux ne sont pas en reste, à l'image de la Dordogne ou des Landes.

Ces « missions renforcées » sont de nature assez diverse : mise en place d'une ligne téléphonique dédiée en sus du numéro vert ; expertise juridique de dossiers CCAPEX et action partenariale dans le cadre d'une Maison départementale des solidarités (MDS) ; état des lieux des dispositifs de prévention des expulsions et leurs conséquences ; service d'expertise juridique pour les ménages assignés ou encore, traitement des assignations pour les seules familles non connues des travailleurs sociaux.

Une prépondérance du nombre d'enquêtes en secteurs tendus

La répartition des enquêtes selon le type de marché locatif local, caractérisé ici par le montant des droits de mutation à titre onéreux (annexe 1), révèle que la majorité des consultations se trouve dans des territoires caractérisés par la cherté de leur marché immobilier, et ce d'autant plus pour les consultations de locataires du parc privé (figure 1).

Le traitement des conseils dispensés à ces locataires par type de territoire permettra d'éclairer les parcours vers un relogement ou un maintien dans les lieux.

Figure 1: répartition des enquêtes selon le type de marché

	DMTO / habitant en 2012	Nombre d'enquêtes	Part dans l'ensemble des enquêtes	Locataires du parc privé enquêtés (%)	Locataires HLM enquêtés (%)	Propriétaires bailleurs enquêtés(%)
Marchés très chers (12 dpts)	> 150	1408	32%	40%	27%	24%
Marchés chers (19 dpts)	[110 -150 [1135	26%	26%	28%	25%
Marchés intermédiaires (27 dpts)	[75 - 110 [1191	27%	25%	31%	27%
Marchés les moins chers (21 dpts)	< 75	654	15%	10%	14%	24%

Sources : enquête ANIL/ADIL, données DGCL 2012

Les ruptures de parcours rendent difficilement supportable une dépense en logement jusqu'alors maîtrisée

Des ruptures de parcours génératrices d'impayés

Une dégradation de la situation économique individuelle des ménages enquêtés

La grande majorité des cas d'impayés locatifs rencontrés par les ADIL (58 %) découlent d'une baisse de ressources elle-même engendrée par un événement imprévu tel que la perte d'un emploi (31 %), un problème de santé (10 %) ou une séparation (6 %). 7 % des ménages enquêtés déclarent en outre que la dette locative est liée à une situation de surendettement, elle-même pouvant être engendrée par une baisse de ressources.

On note par ailleurs que le montant trop élevé du loyer au moment de l'emménagement n'est que rarement invoqué par les locataires consultant une ADIL pour expliquer l'origine de leur impayé. Seuls 4 % des ménages déclarent ainsi que leur charge de logement était trop élevée dès l'origine.

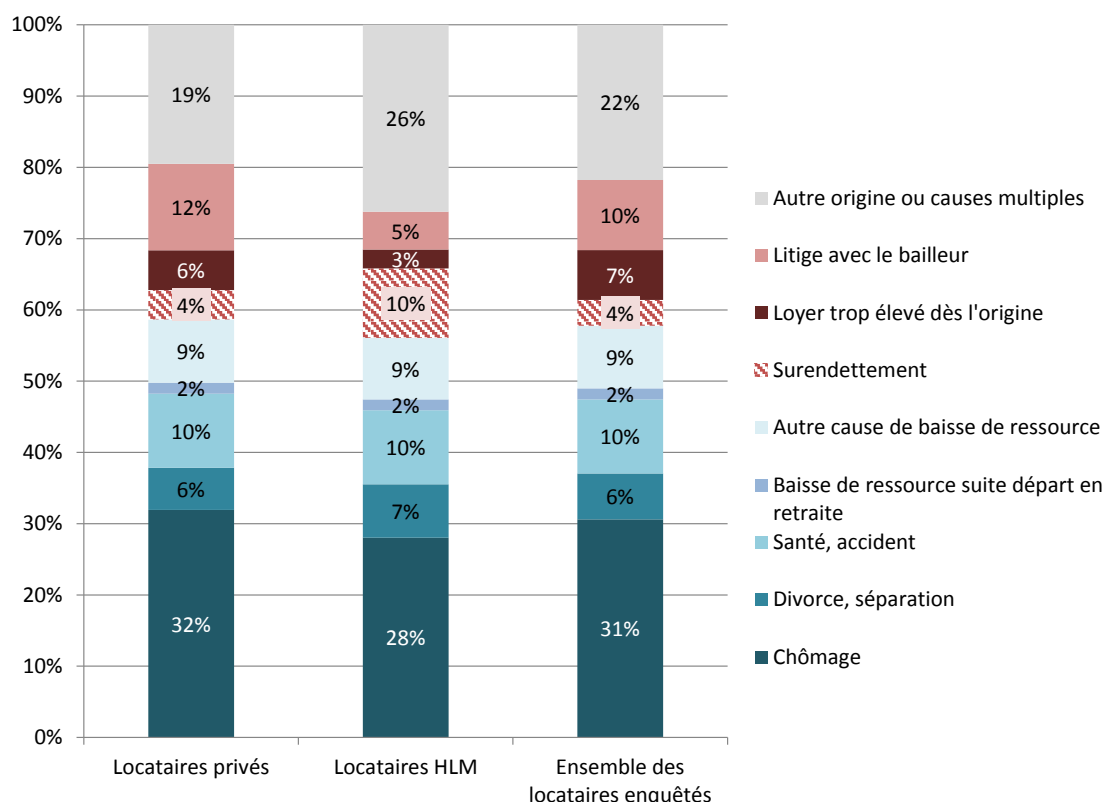
De même, les litiges locataires/bailleurs, portant notamment sur les montants de loyer, de charges, sur l'état du logement ou sur les conditions d'un congé, représentent une faible part des consultations pour impayés en ADIL (10 % des entretiens).

Les nombreux témoignages recueillis par les ADIL attestent qu'une accumulation de difficultés rend souvent difficilement supportable une dépense en logement jusqu'alors maîtrisée.

Les réponses des 19 % des enquêtés classées dans la catégorie « autres origines et causes multiples » reflètent en partie le caractère cumulatif de ces bouleversements.

Ces constats sont globalement identiques dans les parcs privés et HLM (figure 2).

Figure 2 : origine de l'impayé



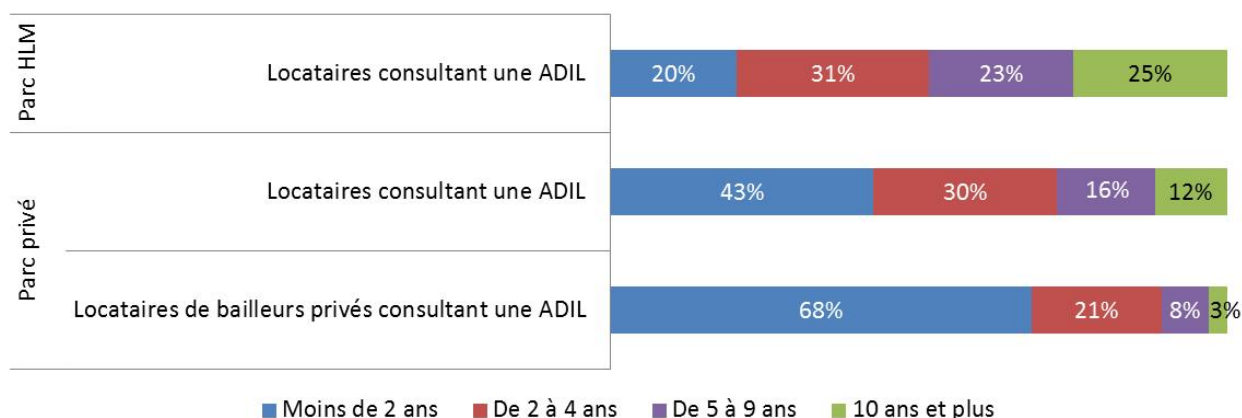
Source : enquête ANIL/ADIL 2013

La durée écoulée entre l’emménagement du locataire et le déclenchement du premier impayé semble par ailleurs différer selon les profils (figure 3).

En effet, deux bailleurs privés sur trois s’informent auprès des ADIL pour une situation d’impayé intervenue moins de deux ans après l’emménagement de leur locataire, tandis que les locataires du parc privé consultant une ADIL ont un profil un peu différent. Seuls 43 % s’informent pour une situation d’impayé survenue moins de deux ans après leur entrée dans les lieux. Enfin, pour les locataires du parc HLM rencontrés par les ADIL, la difficulté est survenue plus tardivement, semblant coïncider avec une ancienneté d’occupation généralement plus grande. Près de la moitié d’entre eux est entrée en situation d’impayé plus de cinq ans après leur emménagement.

Ces statistiques corroborent le constat selon lequel la majorité des impayés n’ont pas été générée par un loyer initial trop élevé pour les locataires rencontrés par les ADIL.

Figure 3 : ancienneté d’occupation des ménages enquêtés au moment du déclenchement de l’impayé



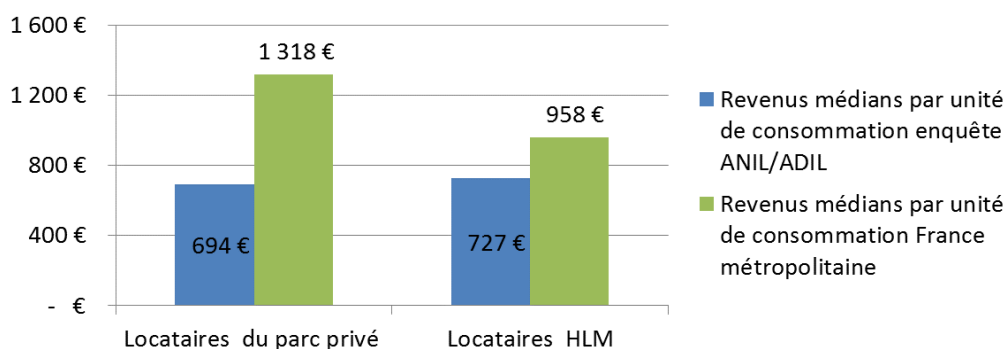
Source : enquête ANIL/ADIL 2013 tronc commun

Des revenus amoindris et des taux d’effort très élevés

La dégradation de la situation économique individuelle à l’origine de l’impayé se reflète dans les niveaux de revenus constatés. L’enquête révèle que près de sept ménages sur dix disposent de revenus très modestes, inférieurs au seuil de pauvreté (977 € par mois et par unité de consommation). Notons par ailleurs que la moitié des ménages locataires enquêtés déclare être sans-emploi.

Avec près de 700 € mensuels, le niveau de vie médian¹, est semblable pour les locataires du parc HLM et ceux du parc privé consultant une ADIL. Notons que ces derniers ont des revenus nettement inférieurs à ceux de l’ensemble des locataires du parc privé (figure 4).

Figure 4 : revenus médians par unité de consommation (niveau de vie)



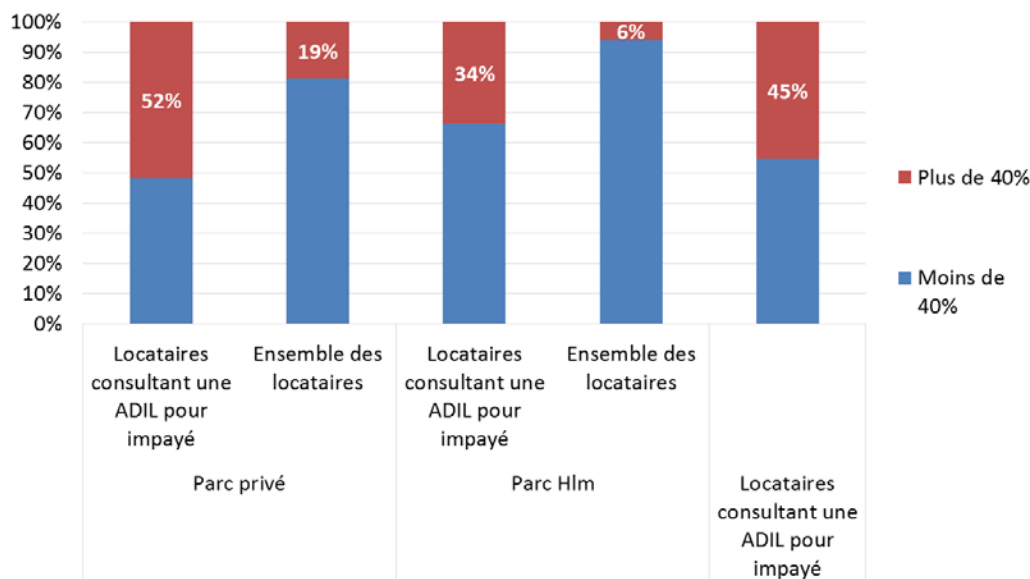
Sources : enquête ANIL/ADIL 2013, tronc commun / Insee-DGFiP Revenus fiscaux localisés des ménages 2011

¹ Le revenu disponible rapporté au nombre de personne du ménage en tenant compte de l’âge des occupants.

Il est possible d'observer les conséquences de ces faibles ressources sur les taux d'effort. En excluant les cas de suspension d'une aide au logement², près d'un ménage enquêté sur deux (47 %) consacre plus de 40 % de son revenu au paiement du loyer. Le logement peut alors être considéré comme une surcharge dans le budget des ménages³.

Les charges de logement anormalement élevées se rencontrent plus fréquemment parmi les locataires du parc privé en impayés enquêtés que parmi ceux du parc HLM. Ainsi, plus de la moitié des locataires du parc privé (52 %) et 34 % des locataires du parc HLM enquêtés ont des taux d'effort supérieurs à 40 % de leur revenu. Ceci reflète en partie la situation de l'ensemble des ménages dans ces parcs, dont 19 % dans le parc privé et 6 % dans le parc HLM font face à des taux d'effort élevés (figure 5).

Figure 5 : taux d'effort nets des ménages



Sources : enquête ANIL/ADIL 2013 tronc commun (en excluant les cas où l'aide au logement est suspendue), données INSEE⁴, données USH

Ces cas de surcharge sont en outre plus fréquents pour les locataires qui ne bénéficient pas d'une aide au logement que pour les locataires aidés, aussi bien dans le parc privé que dans le parc HLM. Parmi les enquêtés ne bénéficiant pas d'une aide au logement (près d'un sur deux), 64 % des ménages du parc privé et 43 % des ménages du parc HLM font face à des taux d'effort supérieurs à 40 %.

Ceci correspond pour partie à des situations de non recours à cette aide. L'expérience des ADIL révèle, en effet, que les ménages peuvent méconnaître leurs droits sur ce sujet. Par méconnaissance, par rejet, par crainte d'une complexité administrative, du fait d'un sentiment de discrimination⁵ ou en l'absence de nécessité ou d'éligibilité avant la détérioration de leur situation, ils n'avaient pas bénéficié de cette prestation sociale. Le non recours à une aide au logement influence alors concrètement les conditions de vie des ménages enquêtés.

Il peut être rappelé qu'en moyenne une aide au logement versée par les CAF couvre la moitié du loyer. De plus, sans cette aide, un ménage bénéficiaire sur deux devrait faire face à une charge de logement supérieure à 40 % de ses ressources, alors qu'en pratique un ménage bénéficiaire sur deux consacre moins de 20 % de ses ressources au logement⁶.

Cependant, parmi les ménages en impayés enquêtés et bénéficiaires d'une aide au logement, il est fréquent de rencontrer des ménages dont le taux d'effort est élevé : 40 % subissent un taux d'effort anormalement élevé⁷ dans le parc privé et 25 % dans le parc HLM.

² Représentant 15 % des ménages locataires enquêtés, il est préférable de ne pas prendre en compte ces ménages dans cette partie de l'analyse. Il a été possible de calculer que les taux d'effort de ces ménages avant suspension de l'aide étaient comparables à ceux des autres ménages allocataires en impayés, aussi bien dans le parc HLM que dans le parc privé.

³ Cf. [définitions Eurostat](#).

⁴ S. Arnault, L. Crusson « La part du logement dans le budget des ménages en 2010, alourdissement pour les locataires du parc privé », INSEE PREMIERE, n° 1395, mars 2012.

⁵ B. Guillemot, M. Guilpain, O. Veber « Évaluation des aides personnelles au logement », IGAS, rapport thématique n° 3, mai 2012.

⁶ P. Collinet, F. Thibaut « Les dépenses de logement : allégées par les aides personnelles au logement, mais qui demeurent une charge très forte pour une partie des foyers allocataires », L'essentiel n° 144, CNAF, mars 2014.

⁷ Supérieur à 40 % de leur revenu.

Cet écart entre les deux parcs s'explique en partie par les niveaux de loyer plus élevés dans le premier cas, et en partie par les différences de prise en charge par les aides au logement. En effet, les aides au logement sont limitées à un loyer plafond. Les loyers des locataires du parc privé dépassent cette valeur dans près de neuf cas sur dix alors que cette situation ne concerne qu'un locataire du parc social sur deux⁸.

Face à cette situation, un locataire sur quatre déclare avoir contracté d'autres dettes suite à une baisse de ressources pour faire face aux dépenses courantes et au paiement du loyer.

Encadré n° 2 : un impayé sur dix résulte d'un litige avec le bailleur

Un locataire sur dix déclare que la dette locative résulte d'un litige avec le bailleur lorsqu'il est interrogé sur l'origine de l'impayé. L'information donnée par les bailleurs conforte ce résultat : 11 % déclarent être en litige avec leur locataire. Globalement, les causes de litiges concernent dans un cas sur quatre la contestation de dettes (loyer ou charges) ainsi que la nature des travaux à exécuter dans le logement pour un cas sur deux.

Le plus souvent, dans ces situations, les locataires tentent de se faire justice eux-mêmes en interrompant le paiement des loyers, espérant du bailleur qu'il réalise des travaux dans leur logement. La moitié des locataires du parc privé interrogés, évoquent la vétusté du logement comme principale source de litige avec leur bailleur, alors que le montant du loyer et des charges est évoqué dans un cas sur cinq.

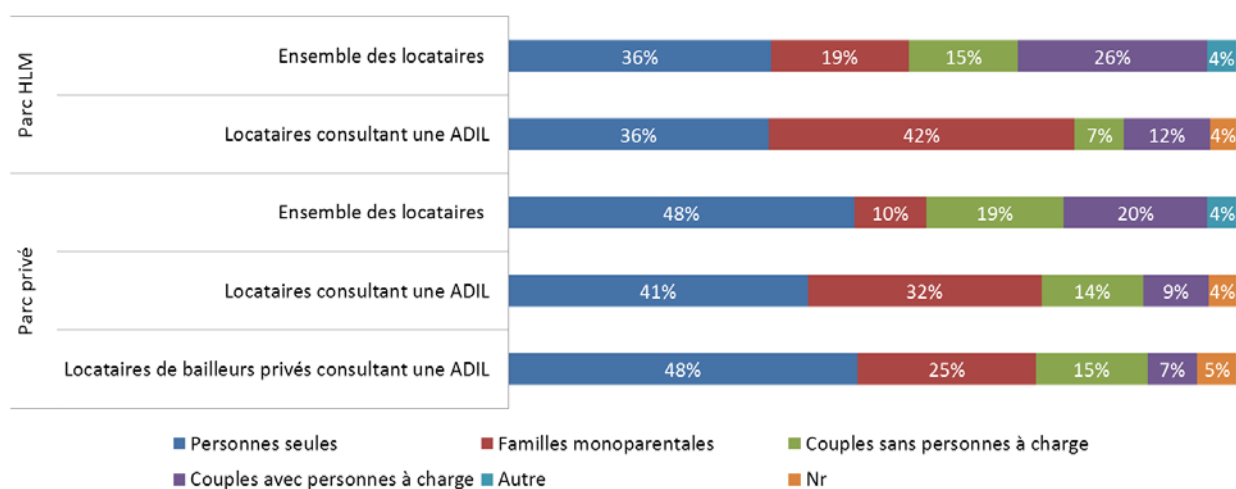
Les familles monoparentales et les personnes seules sont les plus vulnérables

Qu'un événement de la vie ait conduit à leur situation familiale, ou qu'elles aient à faire face à un imprévu, les personnes seules ou élevant seules leurs enfants apparaissent comme plus vulnérables.

Une surreprésentation des familles monoparentales

Les ménages en situation d'impayé venus consulter l'ADIL sont majoritairement des personnes seules ou des familles monoparentales (figure 6). Chacune de ces catégories représentent près de 40 % des consultations. La proportion de personnes seules est comparable à celle de l'ensemble des locataires dans chacun des parcs étudiés, les familles monoparentales consultent une ADIL pour un impayé plus fréquemment que les autres ménages locataires. Elles sont proportionnellement trois fois plus nombreuses parmi les locataires privés enquêtés et deux fois plus nombreuses parmi les locataires HLM venus consulter une ADIL que ne le recense l'INSEE dans chacun des segments de parc considérés.

Figure 6 : composition familiale des ménages



Sources : enquête ANIL/ADIL 2013 tronç commun, RP INSEE 2010

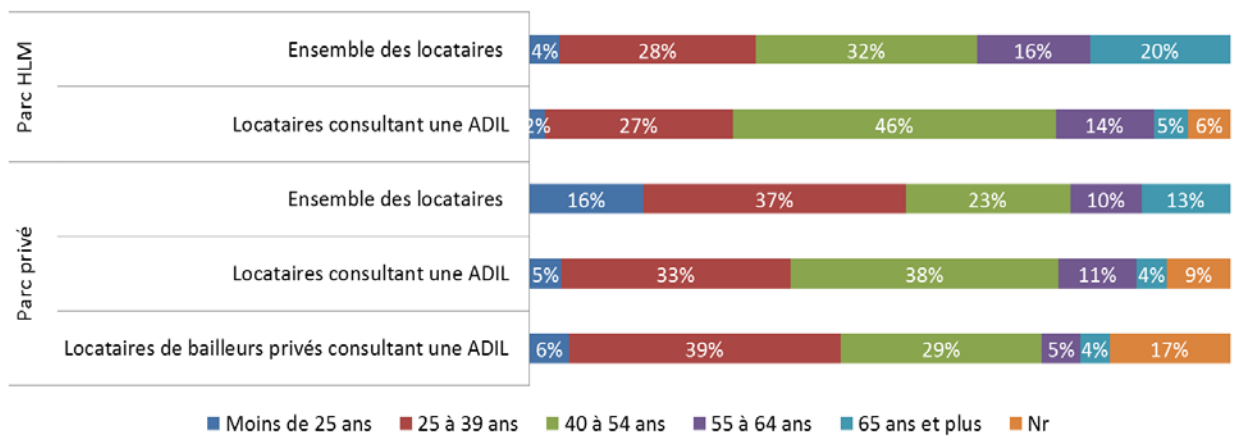
⁸ R. Coppoletta, F. Favre « Trente ans d'évolution des dépenses de logement des locataires du parc social et du parc privé », DREES, Dossiers Solidarité et Santé n° 55, juillet 2014.

Par ailleurs, si l'on observe le profil des ménages allocataires venus consulter une ADIL pour impayé, on constate qu'il est proche du profil des locataires allocataires CAF confrontés à une situation d'impayé locatif en 2012⁹.

Une part importante des ménages en impayé venus consulter une ADIL est âgée de 40 à 54 ans (figure 7). Cette surreprésentation peut être rapprochée de celle constatée pour les consultations de familles monoparentales, étant donné l'âge des personnes de référence de ces ménages.

Les jeunes âgés de moins de 25 ans et les personnes âgées de plus de 65 ans sont par ailleurs très nettement sous-représentés parmi les ménages enquêtés.

Figure 7 : âge de la personne de référence



Sources : enquête ANIL/ADIL 2013 tronc commun, RP INSEE 2010

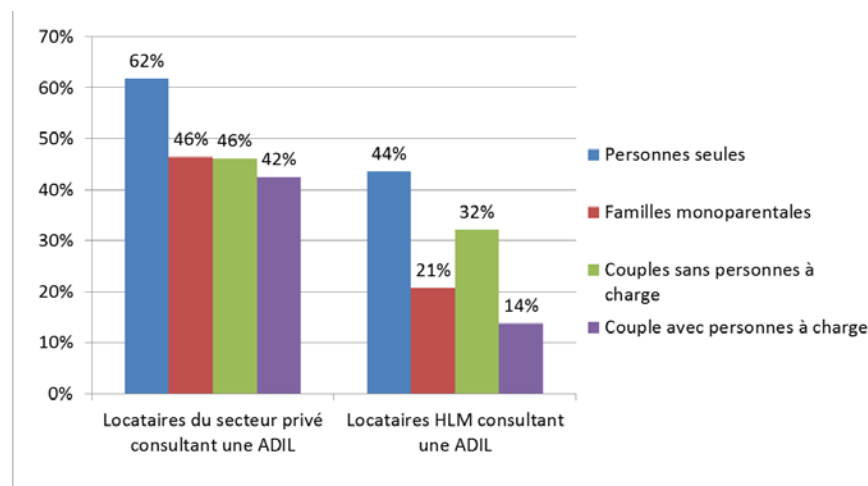
Les personnes seules en impayés face à des taux d'effort plus élevés que les autres locataires

Les personnes seules sont confrontées à des taux d'effort plus élevés.

Dans le parc privé, 62 % des personnes seules consultant une ADIL pour impayé assumerait un taux d'effort net¹⁰ supérieur à 40 %. Il en est de même pour 46 % des familles monoparentales, 46 % des couples avec enfants et un peu moins 42 % des couples sans enfant (figure 8).

De telles surcharges de budget logement se rencontrent moins fréquemment pour les ménages du parc HLM rencontrés par les ADIL pour impayé. Néanmoins, 44 % des personnes seules font face à un taux d'effort de plus de 40 %.

Figure 8 : taux d'efforts nets > 40 % et composition familiale par statut d'occupation



Source : enquête ANIL/ADIL 2013 tronc commun, en excluant les ménages dont l'aide au logement a été suspendue

⁹ CNAF, direction des statistiques, des études et de la recherche : prestations légales, aides au logement, revenu de solidarité active, au 31 décembre 2012.

¹⁰ Le taux d'effort net est le loyer, charges locatives comprises, diminué de l'aide au logement divisé par les ressources du ménage.

Une prise de conscience tardive des conséquences de l'impayé mais des tentatives manifestes de résolution

Une tentative de traitement amiable de l'impayé

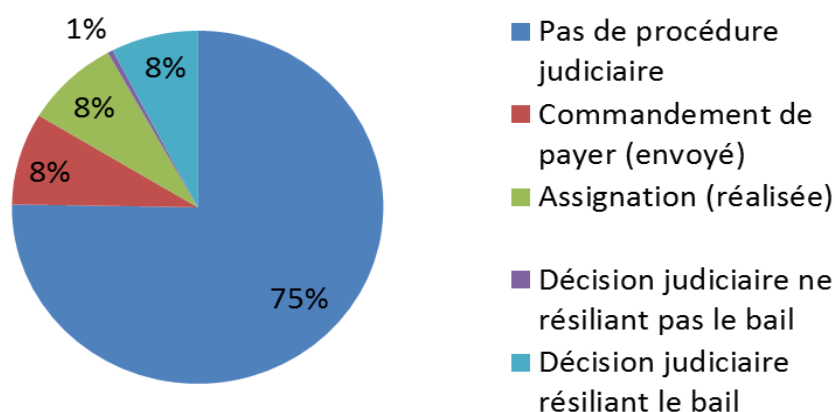
Près de 90 % des bailleurs privés (personnes physiques) enquêtés gèrent eux-mêmes leur bien sans recourir aux services d'un gestionnaire de biens. La plupart d'entre eux ne possèdent qu'un logement locatif. Les résultats présentés ci-après permettent d'éclairer les pratiques de ces bailleurs. Les bailleurs sociaux sont, quant à eux organisés pour traiter ces impayés en conciliant recouvrement et dimensions sociale.

Trois quarts des bailleurs interrogés n'ont entamé aucune procédure au moment de la consultation de l'ADIL

83 % des bailleurs privés enquêtés viennent consulter l'ADIL en phase précontentieuse et les trois quarts déclarent n'avoir entamé aucune procédure (figure 9). Moins d'un bailleur sur dix déclare par ailleurs être entré en phase judiciaire, 8 % ayant assigné leur locataire en justice et 8 % ayant obtenu la résiliation du bail par le juge.

Les bailleurs dont le contrat n'a pas été résilié après décision de justice sont encore moins nombreux et représentent une part marginale des consultations.

Figure 9 : stade de consultation des bailleurs enquêtés



Source : enquête ANIL/ADIL 2013, questionnaire bailleurs

Parmi les bailleurs n'ayant entamé aucune procédure, 40 % viennent consulter l'ADIL pour une dette de loyer inférieure à trois mois, 30 % pour une dette allant de trois à six mois et 30 % pour une dette de plus de six mois de loyers. Les bailleurs qui consultent une ADIL le font donc plutôt dans les premiers mois d'impayés.

L'entrée en phase contentieuse s'effectue plus de six mois après le premier impayé de loyer

L'enquête révèle que les bailleurs privés qui consultent une ADIL dans les trois premiers mois d'impayés tentent de résorber la dette à l'amiable avec leur locataire.

Ainsi, les actions entreprises le plus fréquemment sont l'envoi d'un rappel écrit (56 %), l'accord d'un délai amiable pour payer la dette (46 %), et la déclaration de l'impayé à la CAF lorsqu'ils perçoivent l'APL ou l'AL en tiers payant (37 %).

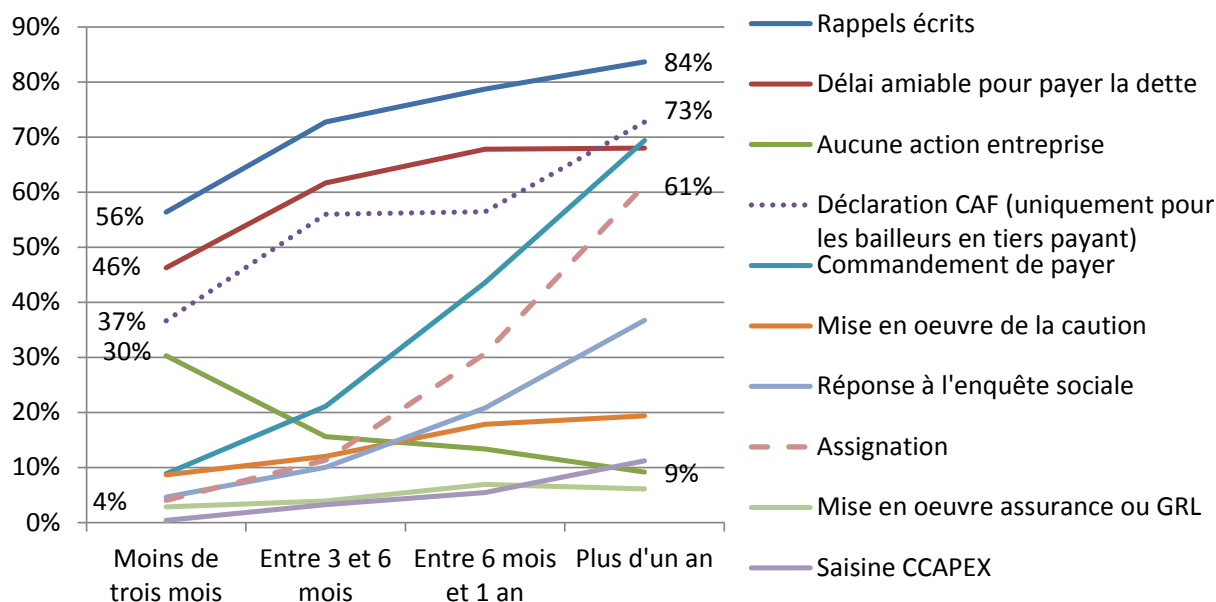
La phase contentieuse est rarement déclenchée dans les trois premiers mois par les bailleurs¹¹. L'aggravation de l'impayé engendre le déclenchement d'une procédure formelle.

Environ 20 % des bailleurs ont envoyé un commandement de payer entre le troisième et le sixième mois d'impayé, et 30 % ont assigné leur locataire entre le sixième et le douzième mois. Et lorsque l'impayé est supérieur à douze mois, 69 % des bailleurs ont envoyé un commandement de payer et 61 % ont porté le litige devant les tribunaux.

¹¹ À noter que le défaut de paiement d'un seul terme de loyer, même partiel, est suffisant pour engager une procédure judiciaire à l'encontre du locataire.

Généralement, pour les bailleurs consultant une ADIL, l'entrée en phase contentieuse s'effectue après six mois, voire un an de loyers impayés. Cependant, 39 % des bailleurs assumant plus d'un an de dette locative n'ont pas assigné leur locataire (figure 10).

Figure 10 : démarches entreprises par les bailleurs selon l'ancienneté de la dette locative



Source : enquête ANIL/ADIL 2013, questionnaire bailleurs

La mise en place de démarches amiables est souvent compromise par une mauvaise connaissance des dispositifs et des aides à mobiliser

Les bailleurs venus consulter l'ADIL en amont de toute procédure tentent majoritairement de mettre en place des réponses amiables au traitement de la dette locative (figure 11). Deux tiers d'entre eux ont ainsi déjà envoyé des rappels écrits à leur locataire, la moitié ont accordé des délais de paiement pour apurer la dette et - lorsqu'ils perçoivent l'APL ou l'AL en tiers payant - deux cinquième d'entre eux ont déclaré l'impayé à la CAF¹². La CAF peut alors solliciter du bailleur et du locataire un plan d'apurement, saisir un dispositif local d'aide aux impayés du type FSL ou solliciter l'avis de la CCAPEX.

Il apparaît qu'une part importante d'entre eux méconnaît les dispositifs pour traiter l'impayé.

26 % des bailleurs n'ont entrepris aucune des démarches possibles, qu'elles soient amiables ou non.

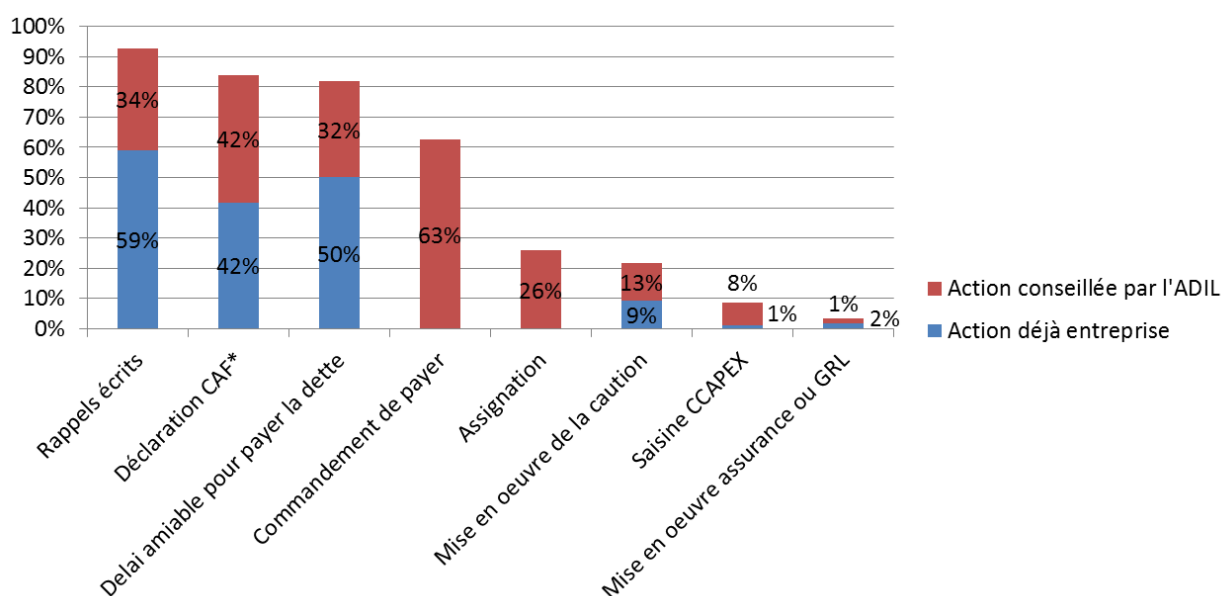
Parmi les démarches amiables à mettre en œuvre, un tiers des bailleurs se voient conseiller par les ADIL d'envoyer des rappels écrits à leurs locataires (34 %) ou de leur accorder des délais de paiement pour apurer leur dette locative (32 %), en parallèle de la reprise du paiement du loyer courant.

L'ADIL conseille au bailleur dans deux cas sur trois d'adresser un commandement de payer au locataire, avant d'entrer dans la phase contentieuse. Dans 26 % des cas, elle oriente vers l'assignation en résiliation de bail.

À noter, peu de bailleurs privés semblent utiliser les dispositifs de garantie susceptibles de les préserver d'un impayé locatif ou de les aider à supporter celui-ci. 9 % d'entre eux disposent d'une caution solidaire et l'ont mise en œuvre, et 13 % se voient conseiller de la mettre en œuvre. La mise en œuvre, effective ou conseillée, d'une assurance impayée ou de la GRL ne concerne que 3 % des bailleurs.

¹² À noter que les bailleurs privés percevant une allocation logement en tiers payant doivent déclarer l'impayé à la CAF.

Figure 11 : démarches entreprises et conseillées aux bailleurs en amont de toute procédure



Source : enquête ANIL/ADIL 2013, questionnaire bailleurs

L'enquête révèle en outre que le signalement de l'impayé à la CAF est d'autant plus fréquent que la procédure se rapproche de l'assignation du locataire en justice. En amont de toute procédure judiciaire, 42 % des bailleurs interrogés déclarent avoir signalé l'impayé à la CAF. Lorsque le commandement de payer est envoyé 70 %, et au stade de l'assignation la totalité, des bailleurs enquêtés déclarent avoir signalé l'impayé à la CAF.

Encadré n° 3 : nouvelles obligations faites aux bailleurs personnes morales par la loi ALUR

Les bailleurs qui perçoivent en tiers payant l'APL ou l'AL ont toujours l'obligation de déclarer les cas d'impayés.

À défaut, la loi ALUR prévoit la possibilité de les sanctionner.

Le montant de la pénalité est fixé en fonction de la gravité des faits, dans la limite de deux fois le plafond mensuel de la sécurité sociale (CSS : L.114-17 / 3 129 € pour 2014). Cette limite est doublée en cas de récidive dans un délai fixé par voie réglementaire. L'entrée en vigueur de cette disposition est fixée au 1^{er} janvier 2015 (ALUR : art. 27 VI) et s'appliquera aux procédures engagées par les organismes payeurs à compter de cette date.

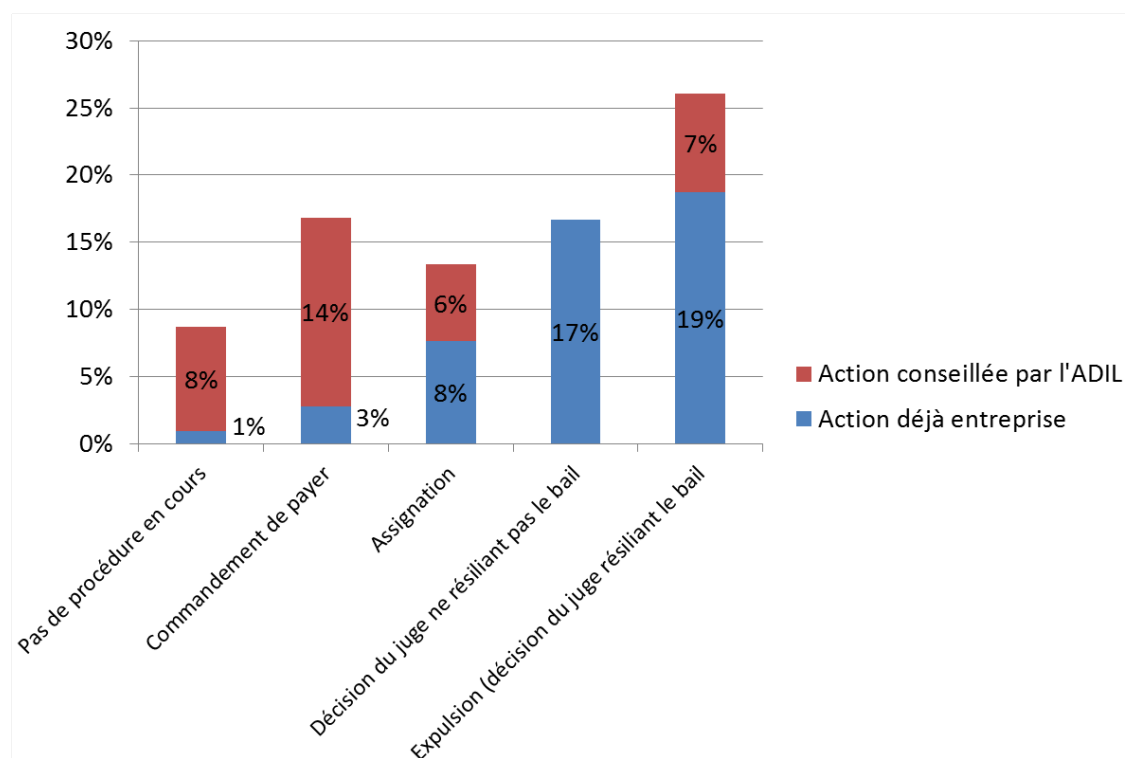
Cette pénalité s'ajoute aux dispositions antérieures prévoyant le remboursement par le bailleur des aides versées depuis la défaillance du locataire.

Très peu utilisée en amont de toute procédure, la saisine de la CCAPEX est davantage mobilisée par les bailleurs privés au fur et à mesure de l'avancée de la procédure judiciaire (figure 12).

Avant que la loi ALUR n'introduise des modifications (encadré 4), une précédente étude de l'ANIL sur les CCAPEX¹³ a montré la diversité de leur fonctionnement et leurs missions. En effet, les missions des CCAPEX, les règles et les modalités de saisine et de traitement des dossiers varient d'un territoire à un autre. Certaines commissions ont ainsi vocation à observer les pratiques et à articuler les dispositifs existants en matière de prévention des expulsions, sans toutefois traiter des situations individuelles des ménages. D'autres en revanche, sont de véritables instances de traitements des dossiers. Leur champ d'observation, notamment en ce qui concerne la définition des situations « les plus complexes », est néanmoins laissé à la libre appréciation des acteurs locaux. Par ailleurs, toutes les CCAPEX ne permettent pas une saisine directe par les bailleurs ou les locataires. Lorsqu'elles le font, elles ont du mal à faire connaître leurs missions et leur fonctionnement. En fonction de ces éléments, les ADIL orientent les ménages vers ces instances.

¹³ E. Billy, N. Maury « [La construction d'une instance nouvelle de prévention des expulsions : la mise en place des CCAPEX](#) », ANIL/Habitat Actualité, janvier 2012.

Figure 12 : saisine de la CCAPEX aux différents stades de la procédure



Source : enquête ANIL/ADIL 2013, questionnaire bailleurs

Encadré n° 4 : Le traitement de l'impayé en amont de la procédure : la redéfinition du rôle et du fonctionnement des CCAPEX (ALUR : art. 25 à 28)¹⁴

La redéfinition des missions de la CCAPEX

La loi ALUR du 24 mars 2014 confirme la double mission de la commission. Elle constitue une instance de coordination, d'évaluation et de pilotage du dispositif départemental de prévention des expulsions locatives défini par le PDALHPD et la charte de prévention des expulsions. Elle est également chargée de l'examen des situations individuelles.

- Pour cette seconde mission, la CCAPEX peut être saisie par un de ses membres, le bailleur, le locataire, ou toute personne y ayant intérêt ou vocation à la saisir. Elle est notamment informée par le préfet pour les situations faisant l'objet d'un commandement d'avoir à libérer les locaux.

Elle est alertée par :

- la commission de médiation, pour tout recours amiable au titre du DALO fondé sur le motif de la menace d'expulsion sans relogement ;
 - les organismes payeurs (CAF et CMSA) des aides au logement, systématiquement, en vue de prévenir les suspensions d'aides au logement, d'avoir un avis collégial sur le dossier et d'organiser une recherche de solution entre les différents partenaires, avant le prononcé de la décision de suspension ;
 - le FSL, lorsque l'aide du fonds ne peut pas à elle seule permettre le maintien dans les lieux ou le relogement du locataire.
- La CCAPEX peut émettre des avis et des recommandations notamment en matière d'attribution d'aides financières, sous forme de prêts ou de subventions, et d'accompagnement social lié au logement, suivant la répartition des responsabilités prévue par la charte de prévention des expulsions locatives.

L'obligation de signaler l'impayé à la CCAPEX au stade du commandement de payer à partir du 1^{er} janvier 2015

À des fins de traitement de l'impayé le plus en amont possible de toute procédure judiciaire, la loi ALUR rend obligatoire le signalement de l'impayé à la CCAPEX.

À compter du 1^{er} janvier 2015, l'huissier de justice devra signaler les commandements de payer délivrés pour le compte de bailleurs personnes physiques, pour lesquels le montant et l'ancienneté de la dette excéderont un seuil fixé par le préfet.

¹⁴ ANIL « Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) », ANIL/Habitat Actualité, Numéro spécial, mars 2014.

L'obligation est faite aux bailleurs personnes morales (hors Sociétés civiles immobilières (SCI) familiales jusqu'au 4ème degré inclus) de saisir la CCAPEX au moins deux mois avant l'assignation aux fins de résiliation du bail, sous peine d'irrecevabilité de celle-ci, à partir du 1^{er} janvier 2015

Avant l'entrée en vigueur de la loi ALUR, seuls les organismes HLM, pour l'ensemble de leur parc, et les SEM, pour leur parc conventionné, avaient l'obligation de saisir l'organisme payeur des aides au logement, sous peine d'irrecevabilité, trois mois avant l'assignation.

À partir du 1^{er} janvier 2015, tous les bailleurs personnes morales seront concernés, pour l'ensemble de leurs locataires et non seulement pour les locataires qui bénéficient des aides au logement.

Transmission d'un diagnostic social et financier au stade de l'assignation

Lorsque les ménages seront assignés aux fins de constat ou de prononcé de résiliation du bail, le diagnostic social et financier (remplaçant l'enquête financière et sociale) sera transmis avant l'audience au juge et à la CCAPEX.

Le renforcement du rôle de la CCAPEX au stade de l'expulsion

Au stade du commandement de quitter les lieux, la procédure prévue pour coordonner les acteurs afin de prévenir les expulsions se déroule en deux temps : tout d'abord, l'huissier saisit le préfet qui, sur cette base, informe, d'une part, la CCAPEX et, d'autre part, le ménage pour lui rappeler la possibilité de saisir la commission de médiation en vue d'un relogement au titre du DALO. Pour rappel, à défaut de saisine du préfet par l'huissier de justice, le délai à partir duquel l'expulsion peut être réalisée est suspendu.

Le préfet informe également la CCAPEX de toute demande de concours de la force publique.

La CCAPEX est informée des décisions prises suite à ses avis ou recommandations.

L'articulation des actions de la CCAPEX avec la commission de surendettement

Dans chaque département, la CCAPEX devra désigner un correspondant en vue de coordonner ses actions avec la commission de surendettement en vue de faciliter la mise en place des mesures d'accompagnement social ou budgétaire.

Notons que certaines de ces dispositions sont également applicables aux locations de logements meublés constituant la résidence principale du locataire.

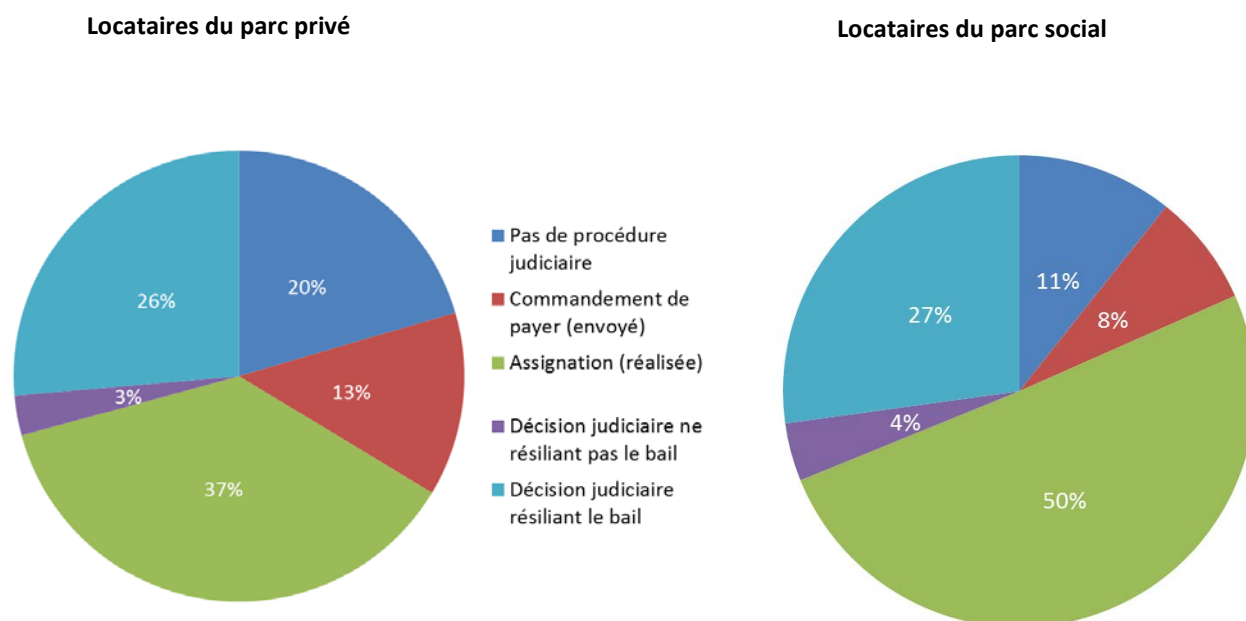
Les locataires enquêtés prennent conscience tardivement des conséquences d'un impayé de loyer

Les locataires du parc privé viennent consulter l'ADIL plus en amont que les locataires du parc HLM

La dégradation de la situation économique des ménages provoque souvent une spirale dont il est difficile de sortir. L'accumulation d'épreuves en un temps restreint empêche une prise de conscience rapide des conséquences d'une dette locative. Ainsi, un locataire sur trois, qu'il loge dans le parc privé ou dans le parc social, vient consulter l'ADIL après la résiliation du bail par le juge. En revanche, lorsque la décision de justice n'a pas abouti à une résiliation du contrat, peu de ménages consultent les ADIL.

Toutefois, deux locataires sur cinq dans le parc privé et un sur deux dans le parc HLM consultent une ADIL au stade de l'assignation (figure 13). Plus en amont, un locataire du parc privé sur trois, et un locataire du parc HLM sur cinq, se présentent à l'ADIL lors de la phase précontentieuse. La consultation plus tardive des locataires du parc HLM s'explique notamment par le fait que les bailleurs sociaux prennent en charge leurs locataires dès les premières difficultés et leur proposent des solutions amiables au traitement de la dette locative ([cf. p.16](#)).

Figure 13 : stade de consultation des locataires enquêtés



Source : enquête ANIL/ADIL 2013, questionnaire locataires

Les locataires enquêtés déclarent, pour une large part d'entre eux (41 %), que l'ADIL est le premier organisme¹⁵ qu'ils consultent. Sur certains territoires, dans le cadre de la charte de prévention des expulsions, les locataires en impayés ont été orientés vers l'ADIL lors de la réception du commandement de payer.

La moitié d'entre eux se présente au stade de l'assignation. À cette étape de la procédure, les ménages connus des services sociaux de leur commune ou département reçoivent un courrier du préfet de département les informant de la possibilité de consulter un travailleur social pour la réalisation d'un diagnostic social et financier en vue de l'audience. Pour les autres ménages, il est parfois fait mention de la possibilité de se rapprocher de l'ADIL (principalement lorsqu'elle est chargée d'une mission renforcée - Cf. encadré n°1) ou d'une structure associative spécialement habilitée afin qu'elle établisse le diagnostic et le fasse compléter, le cas échéant, par un travailleur social.

Lorsqu'ils ne viennent pas directement, les locataires sont orientés vers l'ADIL sur les conseils d'un travailleur social (28 %). Un tiers d'entre eux, en phase précontentieuse, est orienté pour connaître les démarches amiables à mettre en œuvre pour tenter de résorber la dette. Un autre tiers, en phase contentieuse, est orienté vers l'ADIL pour connaître les différents dispositifs d'aide pour apurer la dette et se maintenir dans le logement et, le cas échéant, se voir conseiller un relogement. Enfin un tiers des locataires est orienté vers l'ADIL par un travailleur social alors que le juge vient de résilier le bail.

La moitié des locataires enquêtés doit plus de six mois de loyer

Mesurées en mois d'impayés de loyer, les dettes locatives sont assez lourdes et représentent, dans près de 80 % des cas, plus de trois mois de loyer. Dans 48 % des cas l'arriéré de loyer est supérieur à six mois.

Si le montant de la dette s'accroît au fur et à mesure de l'évolution de la procédure, on note qu'il est important dès la phase précontentieuse (figure 14).

Ainsi, les ménages venant consulter l'ADIL à ce stade ont un impayé moyen de près de 3 000 €. Plus nombreux à se présenter en phase précontentieuse, les locataires du parc privé sont aussi les plus lourdement endettés.

¹⁵ À l'exception de leur bailleur HLM le cas échéant.

Figure 14 : montant moyen de l'impayé par stade de procédure et statut des ménages

	Pas de procédure judiciaire	Commandement de payer	Assignation	Décision judiciaire résiliant le bail	Ensemble
Locataires privés	2 600 €	3 500 €	4 700 €	6 800 €	4 700 €
Locataires HLM	1 700 €	2 600 €	3 400 €	4 600 €	3 400 €
Ensemble des locataires enquêtés	2 400 €	3 300 €	4 200 €	6 000 €	4 200 €

Source : enquête ANIL/ADIL 2013, questionnaire locataires

Le traitement de l'impayé est différent selon que l'on est locataire du parc privé ou du parc social où la plupart des bailleurs ont développé une politique renforcée de prévention des impayés à travers la mise en place de mesures d'accompagnement des ménages. Cela permet de recouvrer une part importante des impayés de loyers tout en maintenant les locataires dans leur logement. Afin de parvenir à un recouvrement amiable de la dette, les bailleurs sociaux entrent en contact avec le locataire de plusieurs manières : lettre simple, relance téléphonique, proposition de rendez-vous et dans certains cas, visite à domicile.

La plupart des bailleurs sociaux disposent aujourd'hui d'un service social, et alertent, parfois dès la constitution du premier impayé, les différents services sociaux et les municipalités des difficultés rencontrées par les ménages. Assez fréquemment, le locataire est invité à rencontrer un travailleur social afin d'être orienté vers un dispositif d'aide à la réduction de la dette.

Si le locataire perçoit l'APL ou l'AL, le bailleur social ne peut l'assigner en résiliation de bail qu'après un délai de trois mois à la suite de la saisine de la CAF ou de la CMSA. Cette mesure permet d'éviter l'assignation précoce des locataires, les bailleurs sociaux mettant à profit ce délai pour proposer un accompagnement en vue du traitement amiable de l'impayé (encadré n° 3).

Une grande partie des locataires enquêtés déclare avoir tenté d'apurer leur dette en amont de toute procédure judiciaire

Sans attendre que la situation ne s'aggrave, le bailleur peut proposer un plan d'apurement à son locataire, c'est-à-dire un accord amiable écrit, qui prévoit un étalement du remboursement de la dette. Si 43 % des locataires enquêtés déclarent avoir souscrit à la mise en place d'une telle mesure en amont de toute procédure, cette solution est plus fréquemment proposée par les bailleurs sociaux. Seuls deux locataires du parc privé sur cinq déclarent ainsi avoir convenu d'un étalement amiable de la dette avec leur bailleur contre 62 % des locataires du parc HLM enquêtés (figure 15).

Par ailleurs, dans le délai de deux mois prévu par le commandement de payer pour permettre au locataire de s'acquitter de sa dette, près de la moitié des locataires enquêtés déclare avoir conclu avec leur bailleur un étalement amiable de leur dette, directement ou par l'intermédiaire de l'huissier de justice ayant délivré le commandement. S'ils sont plus nombreux à avoir tenté d'apurer leur dette à ce stade qu'en amont de toute procédure, les locataires du parc privé restent moins nombreux que les locataires du parc HLM à recourir à ce type de dispositif.

Figure 15 : part des locataires enquêtés engagés dans un plan d'apurement amiable

	Pas de procédure judiciaire	Commandement de payer	Assignation	Décision judiciaire résiliant le bail	Ensemble
Locataires privés	38%	43%	43%	46%	44%
Locataires HLM	62%	62%	64%	70%	66%
Ensemble des locataires enquêtés	43%	48%	52%	55%	51%

Source : enquête ANIL/ADIL 2013, questionnaire locataires

La mise en place d'un plan d'apurement n'est pas un gage de sortie de l'impayé. La moitié des ménages enquêtés (51 %) déclare avoir eu recours à un plan d'apurement pour tenter de résorber leur dette. Toutefois, le respect de l'échéancier semble avoir été difficile pour un certain nombre de locataires enquêtés. Si la réponse à la question « Avez-vous tenté de mettre en place un plan d'apurement ? » ne concerne que les situations de traitement amiable de la dette, on note néanmoins que parmi les ménages dont le bail a été résilié par le juge, 55 % déclarent avoir tenté d'apurer leur dette à l'amiable. Ils sont en outre plus nombreux parmi les locataires du parc HLM (70 %) que parmi les locataires du parc privé (46 %).

Dès lors que le plan d'apurement est mis en place, le locataire doit, en plus du paiement du loyer courant, honorer l'échéancier de manière continue. Or, l'expérience des ADIL révèle que pour certains locataires à faibles ressources ayant contracté des crédits à la consommation, les priorités entre les remboursements se télescopent. Pour d'autres, la surestimation de leurs capacités contributives rend le remboursement de la dette impossible dès lors qu'ils doivent continuer à s'acquitter du paiement de leur loyer courant.

Les locataires du parc privé ne mobilisent qu'imparfaitement les aides, les dispositifs et le droit

L'appropriation des dispositifs d'aide reste à améliorer

Les locataires en difficultés ne mobilisent pas systématiquement les dispositifs et les aides qui leur sont destinés

Pour soutenir le maintien ou l'accès au logement des ménages ayant une dette locative, le dispositif de prévention des expulsions leur apporte différents outils permettant de traiter l'impayé. Le locataire peut ainsi avoir recours à des instances permettant de proposer des solutions à la résorption de la dette (CCAPEX, CAF, FSL, commission de surendettement) ou à des mesures d'accompagnement social par des travailleurs sociaux.

Cependant, l'enquête révèle qu'ils méconnaissent souvent ces recours, très peu d'entre eux déclarant avoir déjà sollicité le concours de ces instances ou de ces dispositifs quelle que soit la phase de procédure dans laquelle ils sont engagés et l'orientation proposée par l'ADIL (maintien dans les lieux ou relogement).

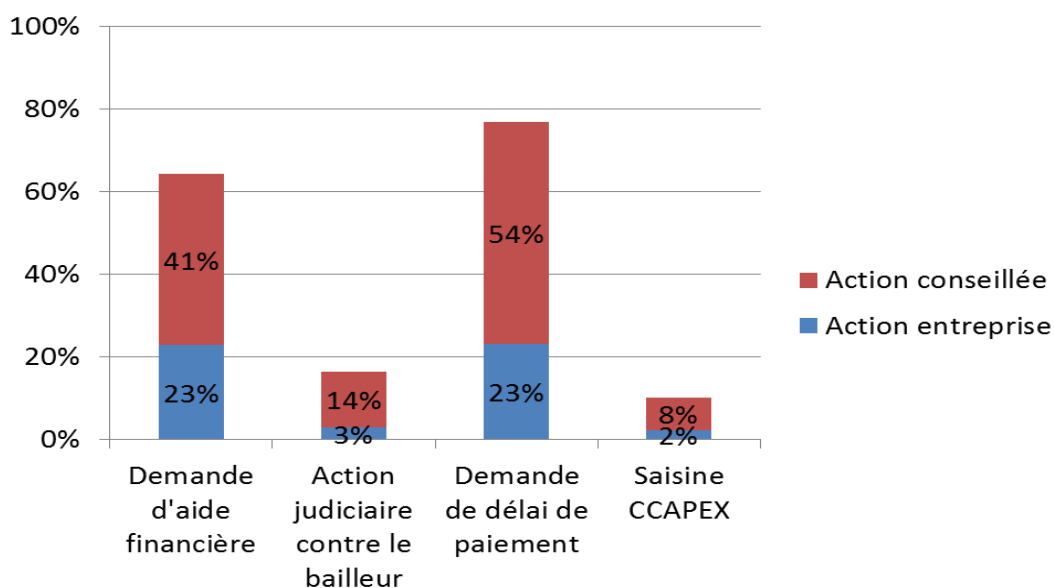
Au stade précontentieux, près d'un locataire du parc privé sur quatre déclare ainsi avoir déposé une demande d'aide financière ou avoir demandé des délais pour payer sa dette de loyer (figure 16). Ces proportions ne varient que très peu avec l'avancée de la procédure.

Au stade de l'assignation on note que la part des locataires déclarant avoir demandé une aide financière diminue de cinq points par rapport à la phase précontentieuse quand la part des locataires ayant demandé des délais de paiement ne diminue que de deux points entre ces deux stades de procédure.

Face à ces constats, les ADIL préconisent majoritairement aux locataires du parc privé d'effectuer des demandes d'aides financières (notamment du FSL) ou des délais de paiement, et ce, quelle que soit l'avancée de la procédure. L'ADIL peut également orienter vers l'aide juridictionnelle ou un médiateur judiciaire.

Au stade précontentieux comme au stade de l'assignation, près de deux locataires sur cinq se voient conseiller d'effectuer une demande d'aide financière. Plus de la moitié des locataires consultants sont par ailleurs orientés vers un échelonnement de leurs dettes de loyer. Cette proportion augmente de près de 10 points entre les phases précontentieuse et d'assignation.

Figure 16 : le conseil des ADIL en phase précontentieuse



Source : enquête ANIL/ADIL 2013, questionnaire locataires

L'enquête révèle en outre que si les locataires ne déclarent que très rarement avoir entamé une action judiciaire contre leur bailleur (en raison de l'état du logement, d'un conflit sur les charges...), l'ADIL le recommande pour près de 14 % des cas en

phase précontentieuse. Cette proportion est d'autant plus importante qu'il est conseillé au locataire de se maintenir dans son logement.

Près d'un locataire du parc privé enquêté sur trois déclare avoir entamé une procédure de surendettement au moment de la consultation de l'ADIL et ce, alors que le bail n'a pas été résilié par le juge.

Pour les autres locataires, au vue des situations individuelles rencontrées, l'orientation vers la commission de surendettement ne semble pas la solution la plus pertinente et n'est donc pas fréquente.

Encadré n° 5 : procédure de surendettement

Rappelons que si la situation du débiteur permet la mise en œuvre des mesures classiques de traitement du surendettement, la commission départementale de surendettement¹⁶ s'efforce dans un premier temps, de trouver un consensus amiable entre le locataire débiteur et l'ensemble des créanciers. Cet accord a pour objectif d'apurer ses dettes en proposant, par exemple, la mise en place d'un plan conventionnel de redressement.

Si le locataire ne parvient pas à apurer sa dette à l'issue de la mise en œuvre des mesures classiques du traitement du surendettement et qu'il ne possède pas de biens susceptibles d'être vendus pour apurer sa dette, il peut saisir la commission en vue d'entamer une Procédure de rétablissement personnel (PRP) sans liquidation judiciaire, visant à l'effacer.

À contrario, si le locataire possède des biens susceptibles d'être vendus pour apurer sa dette, l'enclenchement de la PRP est décidé par le juge. Il convoque l'ensemble des créanciers à l'audience du locataire débiteur et, après vérification de la bonne foi du locataire, il peut décider d'enclencher la PRP visant à effacer la dette.

À noter que dans le cas où le locataire est menacé d'expulsion, la loi ALUR du 24 mars 2014 prévoit l'articulation de la procédure de surendettement avec la procédure d'expulsion¹⁷.

L'accompagnement social pour aider au maintien dans les lieux ou au relogement

En complément de l'action conduite par les travailleurs sociaux, les ADIL peuvent orienter les ménages en situation d'impayé vers des dispositifs d'aide visant le maintien dans les lieux ou le relogement.

L'enquête permet d'appréhender les différents dispositifs sociaux pouvant être mobilisés afin d'accompagner un locataire dans le traitement de sa dette ou dans ses démarches vers un relogement.

Elle distingue :

- les Mesures d'accompagnement social personnalisés (MASP), qui comportent également une aide à la gestion des prestations sociales et qui sont financées sur les crédits d'aide sociale du département ;
- les mesures d'accompagnement spécifique, liées au logement ;
- l'Accompagnement social lié au logement (ASLL) financé par le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ;
- l'Accompagnement vers et dans le logement (AVDL) principalement dans le cadre du DALO, dédié aux ménages dont la situation est reconnue prioritaire et urgente.

Dans 15 % des cas, l'ADIL oriente les ménages vers un de ces dispositifs d'accompagnement social, principalement vers l'ASLL.

En outre, dans certaines situations et au vu du montant de la dette, il peut être préférable de reporter le choix de la mesure à adopter après le jugement afin de l'adapter à la décision du juge.

Le maintien dans les lieux est davantage conseillé en marché tendu

L'enquête révèle que le montant de la dette peut conduire l'ADIL à conseiller un relogement bien en amont de la procédure d'expulsion.

Ainsi, 40 % des locataires du parc privé venus consulter l'ADIL en amont de toute procédure se voient conseiller un relogement, et ce, même si aucune procédure amiable n'a encore été entreprise.

¹⁶ De région en Île-de-France.

¹⁷ Pour plus d'information consulter [l'analyse juridique n° 2012-11](#) relative à l'articulation entre la procédure de surendettement, l'expulsion et les aides au logement.

Le maintien dans les lieux est davantage conseillé aux locataires du parc privé résidant dans des zones de marché très chères. À l'inverse, le relogement est davantage conseillé dans les secteurs les moins tendus (figure 17). Ceci est notamment constaté pour les ménages dont le taux d'effort est élevé : parmi les ménages dont le taux d'effort dépasse 40 % de leur revenu, 44 % d'entre eux se voient conseiller un relogement par l'ADIL.

L'accès au relogement dans les zones de marché les plus chères est rendu d'autant plus difficile pour les ménages qu'ils sont en situation d'impayé.

L'ADIL informe le locataire ou le bailleur sur les moyens juridiques et les aides existantes pour aider à ce relogement. Le conseil apporté par l'ADIL dépend de la situation du marché locatif local. Là où il est très tendu, elle oriente le ménage vers des solutions temporaires avant qu'il n'accède à une solution pérenne¹⁸. Les aides sont également différentes selon les territoires (FSL notamment).

Figure 17 : orientation principale proposée par l'ADIL

	Locataires privés				
	Marchés les plus chers	Marchés chers	Marchés intermédiaires	Marchés les moins chers	Ensemble
Maintien dans les lieux	65%	59%	57%	49%	60%
Relogement	35%	41%	43%	51%	40%
Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%

Sources : enquête ANIL/ADIL 2013, questionnaire locataires

L'expérience des ADIL révèle en outre que si dans les zones moins tendues le relogement dans le parc privé est rendu plus facile, la plupart des ménages en impayés parviennent à se reloger grâce à une connaissance. Les bailleurs y sont d'ailleurs moins exigeants quant aux difficultés passées des locataires, compte tenu de la concurrence qu'il peut exister dans ces secteurs entre les différents segments de parc¹⁹.

Recours au DALO et relogement prioritaire sont peu sollicités par les locataires du parc privés enquêtés

Lorsqu'elles conseillent un relogement, les ADIL informent généralement sur l'opportunité et la procédure de dépôt d'une demande de logement social. Elles peuvent également orienter vers un dispositif de relogement prioritaire, un recours DALO ou informer sur la possibilité d'obtenir du juge un délai pour quitter les lieux.

Même avant un contentieux, les ADIL peuvent conseiller aux locataires du parc privé d'effectuer une demande de relogement prioritaire et/ou un recours DALO pour un motif autre que l'expulsion (sur-occupation, délai d'attente anormalement long d'un logement social...). À noter qu'un requérant souhaitant fonder son recours DALO sur une menace d'expulsion doit produire le jugement à l'appui de sa demande.

Lorsque le relogement est préconisé par l'ADIL, peu de locataires du parc privé enquêtés (14 %) déclarent avoir déjà effectué une demande de relogement prioritaire au titre de l'accord collectif départemental avant une éventuelle assignation.

Ce dispositif concerne les ménages rencontrant des difficultés économiques et sociales dont le logement est inadapté ou rendu impropre à l'habitation. Pour bénéficier d'un relogement au titre de l'accord collectif départemental, le dossier doit être instruit par un travailleur social dans le cadre d'un accompagnement social.

L'ADIL premier organisme consulté pour une majorité des ménages enquêtés (cf. p.15) oriente alors vers les services sociaux, et un locataire du parc privé sur trois se voit ainsi conseiller d'effectuer une demande de relogement prioritaire avant l'audience. Cette proportion augmente fortement au moment où les locataires consultant sont assignés au tribunal.

Par ailleurs, lorsque les locataires du parc privé viennent se renseigner auprès de l'ADIL en amont de l'assignation sur les démarches à entreprendre au moment de l'audience, une partie des locataires sont informés sur la possibilité de demander

¹⁸ Cf. « Bilan national : action en direction des personnes en difficulté » ANIL/Habitat Actualité, mai 2004

¹⁹ Cf. B. Daly « Recomposition du patrimoine social dans les territoires détendus » HTC, février 2014

au juge²⁰ un délai pour quitter les lieux si l'expulsion était prononcée sans qu'une solution de relogement n'ait été trouvée. Ainsi, en amont de l'assignation, près d'un locataire du parc privé enquêté sur cinq se voit conseiller de demander un délai pour quitter les lieux. Cette proportion augmente au fur et à mesure de l'avancée de la procédure et concerne un locataire du parc privé sur deux au stade de l'assignation.

Lorsque les démarches engagées en vue d'un relogement n'ont pas abouti et que le maintien dans les lieux est compromis, les locataires du parc privé peuvent déposer un recours au titre du DALO.

Le DALO est destiné à toute personne qui n'est pas en mesure d'accéder par ses propres moyens à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir : les ménages menacés d'expulsion, les personnes dépourvues de logement, les personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux, les personnes menacées d'expulsion sans relogement, les personnes hébergées ou logées temporairement ainsi que toute personne qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social et bénéficiant d'un numéro d'enregistrement unique, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande de logement dans le délai « anormalement long ».

Avant l'assignation en justice, seuls 8 % des locataires enquêtés déclarent avoir déposé un dossier DALO. Le recours à ce droit n'est pas plus fréquemment utilisé en phase contentieuse.

Les ADIL conseillent ce recours à un locataire sur cinq qui les consulte, au titre des autres motifs (cf. ci-dessus). Cette proportion augmente de près de 10 points lorsque le locataire qui consulte se trouve entre la phase précontentieuse et l'assignation.

Encadré n°6 : les délais de paiement sont accordés dans la limite de trois mois minimum et trois ans maximum par dérogation à l'article 1244-1 (al. 1) du Code civil qui prévoit un délai de deux ans (loi du 6.7.89 : art. 24 V nouveau). De plus, le juge peut d'office vérifier tout élément constitutif de la dette locative et s'assurer du respect de l'obligation de délivrer un logement décent et indépendant.

Une majorité de ménages menacés d'expulsion est orientée vers un recours au titre du DALO

Un quart des locataires du parc privé enquêtés est engagé dans une procédure d'expulsion au moment où ils viennent consulter l'ADIL. Après le jugement d'expulsion, une information personnalisée sur ses conséquences et les démarches à effectuer facilite pour les locataires en difficulté, la recherche d'une solution, voire d'un relogement. Afin d'inciter les locataires à contacter à nouveau l'ADIL, le conseiller juriste fixe souvent un rendez-vous au locataire avant l'audience et le recontacte ensuite. La préfecture peut par ailleurs adresser à l'ADIL l'ensemble des jugements qui lui sont transmis ou ceux des locataires bénéficiant de délais de paiement. Elle peut par ailleurs inviter les locataires à consulter l'ADIL pour connaître les solutions de relogement.

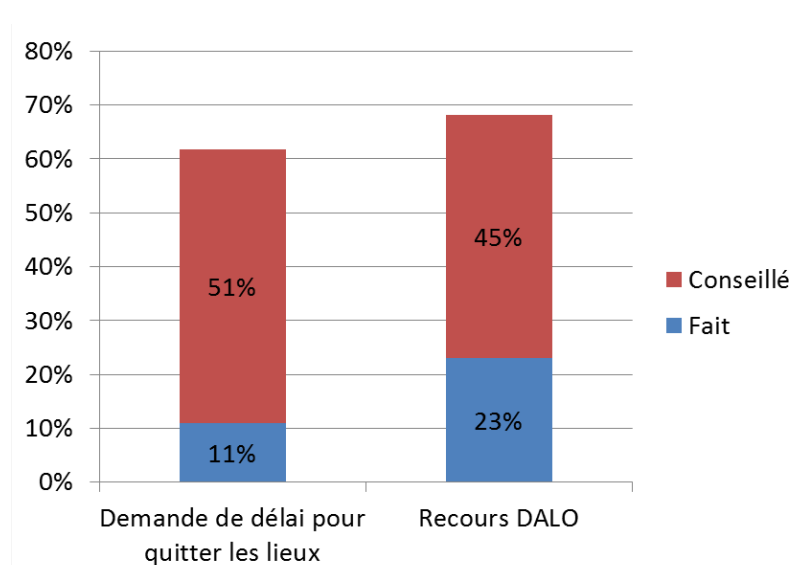
À ce titre, l'enquête révèle qu'une majorité de ménages est accompagnée ou orientée vers un recours au titre du DALO lorsqu'ils sont menacés d'expulsion. L'ADIL préconise un recours au titre du DALO pour près de la moitié des ménages reçus à ce stade (45 %) (figure 18)²¹. Pour autant, seuls 23 % des ménages enquêtés déclarent avoir déjà saisi la commission de médiation pour se voir reconnaître prioritaire au titre du DALO.

Parmi ces mêmes ménages pour lesquels une décision de justice résilie le bail, très peu ont demandé au juge de l'exécution des délais pour quitter leur logement (11 %), l'ADIL le préconisant pour la moitié des ménages rencontrés (51 %).

²⁰ Au juge d'instance ou au juge des référés et au juge de l'exécution après le commandement de quitter les lieux. La demande peut être formée par lettre recommandée avec avis de réception adressée au juge de l'exécution). La loi ALUR a fixé ce délai à trois mois minimum et trois ans maximum comme avant la loi du 25 mars 2009 (ALUR : art. 27 / CPCE : L.412-4)

²¹ À noter que la circulaire du 26 octobre 2012 préconisait d'informer les personnes menacées d'expulsion de la possibilité de déposer un recours DALO dès le stade du commandement de quitter les lieux.

Figure 18 : démarches entreprises par les locataires du parc privé en phase d'expulsion



Source : enquête ANIL/ADIL 2013, questionnaire locataires

Parmi les ménages ayant effectué un recours DALO, 23 % sont en attente de la décision de la commission de médiation les déclarant ou non prioritaire pour un relogement. Lorsque la décision est rendue, la majeure partie des ménages ayant déposé un recours DALO ont vu leur demande reconnue prioritaire et se sont vu proposer un logement (59 %). Néanmoins, la demande au titre du DALO d'un locataire sur cinq n'est pas reconnue prioritaire car le demandeur ne remplit pas les conditions.

Près de deux locataires enquêtés sur cinq menacés d'expulsion déclarent par ailleurs vouloir quitter leur logement dans les délais impartis par le juge, s'élevant en moyenne à six mois. Malgré tout, un tiers des locataires interrogés déclarent vouloir quitter leur logement seulement s'ils en sont contraints par la force publique quand un tiers déclarent ne pas savoir ce qu'ils vont faire.

Encadré n°7 : loi ALUR : articulation DALO et procédure d'expulsion

L'article 41 de la loi ALUR prévoit que, lorsqu'un demandeur menacé d'expulsion de son domicile est déclaré prioritaire au titre du DALO, la commission de médiation peut saisir le juge afin qu'il lui accorde un délai de grâce. L'objectif est d'éviter que le demandeur fasse l'objet d'une expulsion avant son relogement. Cette disposition s'inscrit dans la continuité de la circulaire du 26 octobre 2012 qui demande aux préfets, avant d'autoriser le concours de la force publique, de reloger les personnes visées par une décision de justice ordonnant leur expulsion et qui, après avoir déposé un recours devant la commission de médiation, ont été reconnues prioritaires au titre du DALO.

Loi du 6.7.89 : art. 24 VI

La notification de la décision de justice prononçant l'expulsion mentionne les modalités de saisine et l'adresse de la commission de médiation Droit au logement opposable (DALO), afin d'informer l'occupant de la possibilité d'engager un recours au titre du DALO. Cette tâche incombera à l'huissier de justice chargé de la notification de la décision d'expulsion.

Conclusion

La majorité des cas pour lesquels les ADIL reçoivent des locataires en situation d'impayés relèvent de ruptures de parcours professionnel ou personnel. Une faible proportion des impayés trouvent leur origine dans un niveau initial du loyer manifestement trop élevé ou dans un conflit propriétaire-bailleurs. Les familles monoparentales et les personnes seules apparaissent alors particulièrement exposées à l'impayé et au risque d'expulsion.

Après une rupture, une maladie ou la perte d'emploi, face à des loyers trop élevés par rapport aux ressources disponibles, le montant moyen d'impayés représente rapidement plusieurs milliers d'euros.

Globalement, les ADIL orientent souvent les ménages rencontrés vers une demande d'aide financière et de délais de paiement. En cas de jugement d'expulsion ou lorsqu'elles préconisent un relogement, elles orientent vers une demande de relogement prioritaire et/ou un recours DALO.

Lorsque des plans d'apurement amiables peuvent être mis en place, plus fréquemment dans le parc public que dans le parc privé, ils constituent un moyen de maintenir le ménage dans les lieux. Notons qu'une part des plans d'apurement amiables échoue car certains locataires n'assument déjà que difficilement leur loyer et ne parviennent pas à rembourser les arriérés. Les ADIL préconisent d'autant plus fréquemment un maintien dans les lieux aux ménages en situation d'impayés que les marchés sont tendus et l'offre de logement abordable rare. Alors même que les loyers sont élevés, et que la situation peut s'aggraver plus rapidement, les conseillers d'ADIL tentent de procéder par étape : le maintien dans les lieux est conseillé comme une solution temporaire en attendant de voir aboutir un relogement.

Bien que menée sur une population particulière (bailleurs gérant en direct leur bien et consultant une ADIL), l'enquête confirme la nécessité de renforcer l'information en direction des bailleurs privés, afin que ces derniers soient mieux à même d'agir rapidement, d'articuler les solutions amiables et les voies juridiques plus formelles, et de mobiliser, lorsque la situation le nécessite, un acteur de l'aide sociale. Ceci pourrait contribuer à la mise en place, au plus tôt, des aides pour les locataires et à éviter que les situations ne se dégradent trop. Cette information pourrait prendre des formes variées afin de toucher le maximum de bailleurs privés, notamment ceux en gestion directe.

À noter qu'un certain nombre de dispositions de la loi ALUR visent à permettre, le plus en amont possible, un traitement des impayés. Par exemple, à compter du 1^{er} janvier 2015, l'huissier de justice devra obligatoirement signaler à la CCAPEX les commandements de payer délivrés pour le compte des propriétaires bailleurs au-delà d'un certain montant d'impayé et d'ancienneté de la dette.

Enfin, renforcer les démarches de prévention active de l'impayé et de l'expulsion paraît opportun, aussi bien auprès des ménages locataires que des bailleurs privés. Cette logique est d'ailleurs portée par la Convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF pour la période 2014-2017 qui préconise notamment le renforcement des partenariats entre les CAF et les ADIL.

Annexe 1 : répartition des départements selon le type de marché des transactions de logements

Types de marchés	N° dpt	Nom département	DMTO €/hab
Marchés les plus chers DMTO >150 €/ hab	75	Paris	395
	06	Alpes-Maritimes	296
	92	Hauts-de-Seine	263
	83	Var	251
	74	Haute-Savoie	234
	73	Savoie	182
	78	Yvelines	177
	2A	Corse-du-Sud	177
	69	Rhône	160
	33	Gironde	159
	17	Charente-Maritime	157
	34	Hérault	156
Marchés chers DMTO [110-150[€/hab	77	Seine-et-Marne	150
	94	Val-de-Marne	149
	05	Hautes-Alpes	147
	44	Loire-Atlantique	136
	66	Pyrénées-Orientales	135
	64	Pyrénées-Atlantiques	134
	31	Haute-Garonne	132
	84	Vaucluse	130
	40	Landes	129
	13	Bouches-du-Rhône	128
	91	Essonne	127
	01	Ain	124
	30	Gard	118
	95	Val-d'Oise	118
	85	Vendée	117
	56	Morbihan	116
	21	Côte-d'Or	111
	38	Isère	110
2B	Haute-Corse	110	
Marchés intermédiaires DMTO [75-110[€/hab	26	Drôme	108
	35	Ille-et-Vilaine	105
	93	Seine-Saint-Denis	104
	45	Loiret	96
	59	Nord	92
	60	Oise	91
	29	Finistère	91
	41	Loir-et-Cher	88
	82	Tarn-et-Garonne	88
	76	Seine-Maritime	86
	27	Eure	86
	25	Doubs	86

	22	Côtes-d'Armor	85
	24	Dordogne	85
	63	Puy-de-Dôme	83
	10	Aube	82
	67	Bas-Rhin	82
	32	Gers	80
	65	Hautes-Pyrénées	78
	54	Meurthe-et-Moselle	78
	48	Lozère	78
	81	Tarn	78
	68	Haut-Rhin	77
	49	Maine-et-Loire	77
	89	Yonne	76
	86	Vienne	75
	46	Lot	75
Marchés les moins chers DMTO < 75 €/hab	42	Loire	74
	47	Lot-et-Garonne	73
	16	Charente	71
	80	Somme	70
	19	Corrèze	70
	39	Jura	69
	87	Haute-Vienne	67
	12	Aveyron	65
	71	Saône-et-Loire	65
	57	Moselle	63
	79	Deux-Sèvres	63
	53	Mayenne	62
	61	Orne	62
	03	Allier	61
	36	Indre	60
	70	Haute-Saône	54
	08	Ardennes	53
	974	La Réunion	49
	972	Martinique	40
	971	Guadeloupe	37
973	Guyane	31	

Rappelons que les Droits de mutation à titre onéreux (DMTO) correspondent aux droits que paye l'acheteur d'un bien aux impôts. Ils s'appliquent à presque toutes les mutations à titre onéreux portant sur des biens immobiliers, notamment à tous les achats ou ventes de logements²². Dans le cas présent, ils sont mobilisés pour donner une indication de la tension du marché locatif local.

²² Le montant des droits se décompose en plusieurs droits proportionnels perçus par l'État, le Département et la commune concernés.

- Une taxe départementale au taux de 3,80 %, qu'une majorité de conseils généraux ont porté à 4,5 % jusqu'au 29 février 2016.
- Une taxe communale au taux de 1,20 %.
- Une taxe nationale au profit de l'État égale à 2,37 % du montant du droit départemental.

Les droits de mutation atteignent donc 5,09 % du prix de vente.

Annexe 2 : Schéma de la procédure d'expulsion

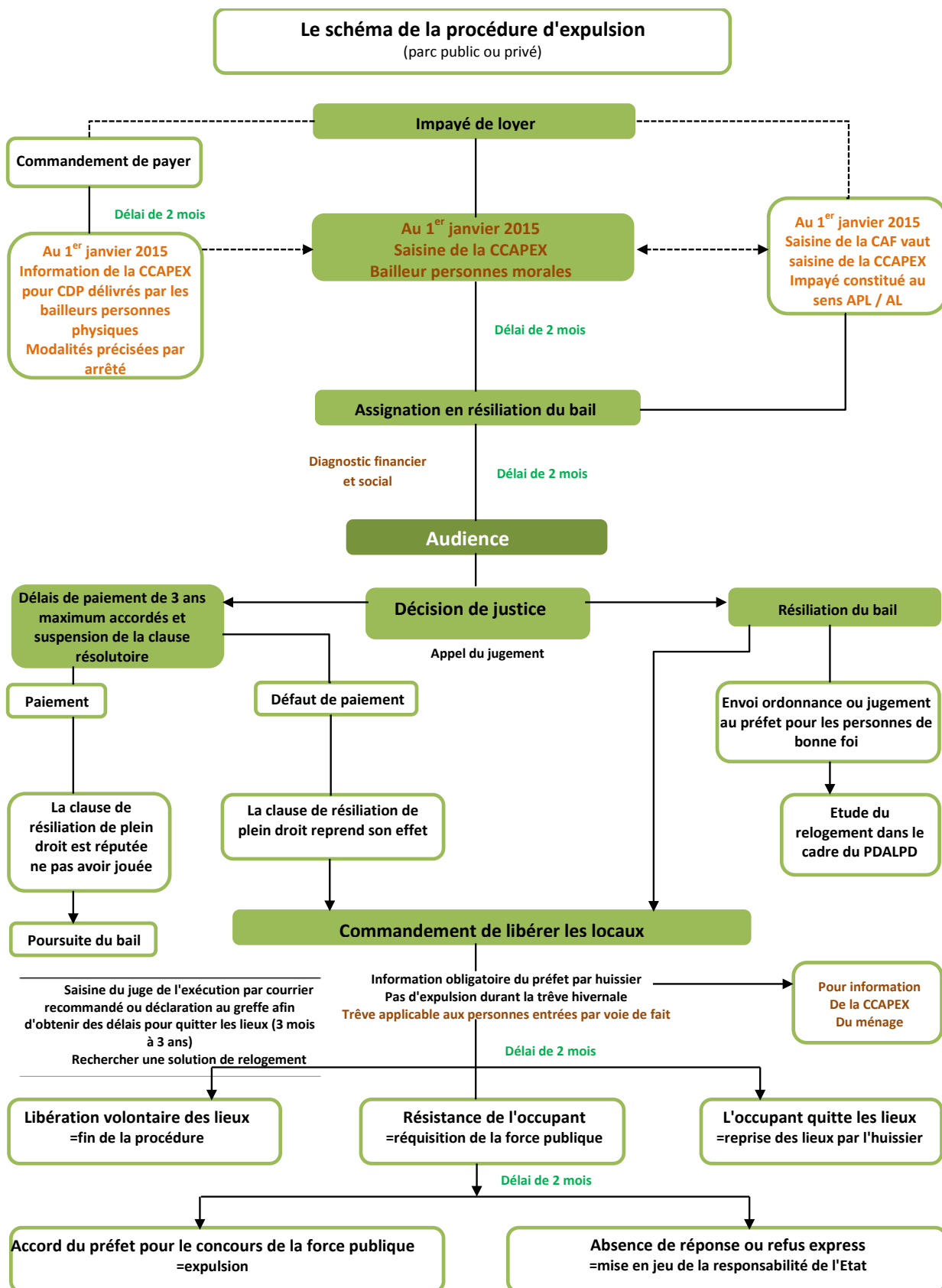


TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1: répartition des enquêtes selon le type de marché	4
Figure 2 : origine de l'impayé	5
Figure 3 : ancienneté d'occupation des ménages enquêtés au moment du déclenchement de l'impayé	6
Figure 4: revenus médians par unité de consommation (niveau de vie)	6
Figure 5 : taux d'effort nets des ménages	7
Figure 6 : composition familiale des ménages	8
Figure 7 : âge de la personne de référence	9
Figure 8 : taux d'efforts nets > 40 % et composition familiale par statut d'occupation.....	9
Figure 9 : stade de consultation des bailleurs enquêtés	10
Figure 10 : démarches entreprises par les bailleurs selon l'ancienneté de la dette locative.....	11
Figure 11 : démarches entreprises et conseillées aux bailleurs en amont de toute procédure	12
Figure 12 : saisine de la CCAPEX aux différents stades de la procédure	13
Figure 13 : stade de consultation des locataires enquêtés	15
Figure 14 : montant moyen de l'impayé par stade de procédure et statut des ménages	16
Figure 15 : part des locataires enquêtés engagés dans un plan d'apurement amiable	16
Figure 16 : le conseil des ADIL en phase précontentieuse	18
Figure 17 : orientation principale proposée par l'ADIL	20
Figure 18 : démarches entreprises par les locataires du parc privé en phase d'expulsion	22