

Définition d'un système d'observation des expulsions locatives, de leur mécanisme et de leur prévention

CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 2003-0281-01

DEFINITION D'UN SYSTEME D'OBSERVATION DES EXPULSIONS LOCATIVES, DE LEUR MECANISME ET DE LEUR PREVENTION

établi par

Jean-Pierre GRUNSPAN
ingénieur général des ponts et chaussées

Destinataire

Le Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

Juillet 2004



ministère
de l'Équipement,
des Transports,
de l'Aménagement
du Territoire,
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées
Monsieur le Vice-Président

La Défense, le 2 AOUT 2004

Le Vice-Président du Conseil Général
des Ponts et Chaussées

à
Monsieur le Directeur Général de l'Habitat,
de l'Urbanisme et de la Construction

Objet : Système d'observation des expulsions locatives de leur mécanisme et de leur prévention
Réf. : Rapport n° 2003-0281-01

Par lettre en date du 6 novembre 2003, vous avez souhaité que le Conseil Général des Ponts et Chaussées effectue une mission concernant l'amélioration des connaissances sur les expulsions locatives et le recensement des bonnes pratiques de terrain en matière de prévention des expulsions.

Vous trouverez ci-joint le rapport établi par Jean-Pierre Girunspan, désormais à la retraite, qui répond à la première partie de la commande.

Pour la seconde partie, c'est à dire le recensement et la diffusion de bonnes pratiques, il faudra une deuxième étape confiée à un autre missionnaire avec l'appui des MGGT. Je vous serais reconnaissant de me confirmer que vous souhaitez toujours un rapport sur cette deuxième partie.

Le rapport constate notamment les insuffisances du tableau statistique national qui manque de cohérence interne et n'opère pas de distinction entre bailleurs publics et bailleurs privés. Il souligne la faiblesse générale des moyens d'observation concernant les bailleurs privés.

Ce rapport se situe à deux niveaux : le niveau national, pour permettre au gouvernement de mieux communiquer sur le thème des expulsions, sur la base, comme vous l'avez souhaité, d'un tableau statistique fiable et cohérent, le niveau local où plus encore que par le passé se mettront demain les actions préventives contre les expulsions.

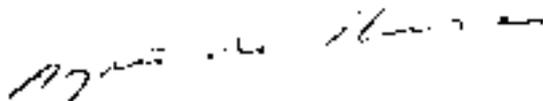
Le rapport constate les insuffisances du tableau statistique national qui manque de cohérence interne et n'opère pas de distinction entre bailleurs publics et bailleurs privés. Il souligne la faiblesse générale des moyens d'observation concernant les bailleurs privés.

Il présente un ensemble de propositions dont sept chantiers réalisables à court terme : en particulier, des propositions d'intervention auprès des ministères de l'intérieur et de la justice pour rendre plus cohérent et plus homogène le tableau statistique national sur les expulsions et pour que ces données soient réparties entre bailleurs publics et bailleurs privés.

Le rapport propose par ailleurs des suggestions pour un meilleur signalement des impayés dans le parc privé ainsi qu'une mesure réglementaire autorisant une enquête auprès des bailleurs sociaux sur les impayés de loyer pour réaliser l'homogénéité des données souhaitée par la lettre de mission.

Ce rapport me paraît communicable aux termes de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois.

Pour le Vice-Président
du Conseil général des ponts et chaussées,
La Présidente de la 2^{ème} section.


Agnès de FLEURIEU

Diffusion du rapport n° 2003-0281-01

- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	10 ex
- M. Pierre QUERCY, conseiller du secrétaire d'Etat au logement	1 ex
- la présidente de la 2ème section du CGPC	1 ex
- le secrétaire de la 2ème section du CGPC	1 ex
- M. GRUNSPAN	1 ex
- archives	1 ex

RESUME

◦

◦

◦

Le tableau de bord statistique national sur les expulsions pour impayés de loyers comprend six indicateurs allant des assignations en justice aux interventions effectives de la force publique. De 1999 jusqu'en 2002, tous ces chiffres ont été en augmentation constante.

Pour renverser la tendance et rendre plus efficace la politique de prévention des expulsions, il faut d'abord mesurer l'impact des différents dispositifs utilisés. L'objet de ce rapport porte donc sur l'amélioration du système d'observation des expulsions locatives et de leur prévention, sans négliger la connaissance des ménages menacés d'expulsion, les causes des dettes locatives et le coût social des expulsions.

Il se situe à deux niveaux : le niveau national pour permettre au gouvernement de mieux communiquer sur le thème des expulsions sur la base d'un tableau statistique fiable et cohérent, et d'être mieux à même de juger de l'efficacité de sa politique de prévention, le niveau local où plus encore que par le passé se mèneront demain les actions préventives contre les expulsions.

Le rapport constate les insuffisances du tableau statistique national, notamment son manque de cohérence interne et l'absence de distinction entre bailleurs publics et bailleurs privés. Il souligne la faiblesse des moyens d'observation en ce qui concerne le parc privé.

En conclusion il présente un ensemble de propositions, notamment sept chantiers tous réalisables à court terme. Parmi eux la création d'un observatoire local, des suggestions pour un meilleur signalement des impayés dans le parc privé, un comptage plus fin des ménages en impayés de loyer soumis aux différentes procédures judiciaires puis préfectorales.

MOTS-CLES :

logement; impayés de loyer, pauvreté, défavorisés, surendettement, contentieux, procédure judiciaire, expulsions, politique sociale, action sociale, droit au logement, prévention des expulsions, aide à la personne, fonds de solidarité, observation, données statistiques, coût.

La Défense, le 6 novembre 2003

Le ministre de l'équipement, des transports,
du logement, du tourisme et de la mer
à

Monsieur le Vice-Président du Conseil général
des Ponts et Chaussées

objet : amélioration du dispositif prévention des expulsions locatives.

affaire suivie par Annie BADOUARD - DGUHG IUH1

tél. 01 40 81 92 15 , fax 0140 81 94 75

mél. Annie.Badouard@equipement.gouv.fr

La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a mis en place un dispositif visant à éviter toute expulsion pour impayés de loyer des locataires de bonne foi en mettant en place une procédure permettant un traitement social de la situation en amont.

Or, cette mesure ne semble pas avoir produit les effets escomptés. Les statistiques du ministère de la justice et du ministère de l'intérieur font apparaître une augmentation régulière depuis 2000 du nombre de jugements d'expulsion, de demande de concours de la force publique et d'intervention effective de cette dernière.

Un important travail sur l'amélioration du dispositif prévention des expulsions a déjà été réalisé sur la base d'une étude commandée par la DGUHC en 2001 et pilotée par l'UNIOPSS avec le concours de l'ANIL.

Certaines des propositions formulées dans ce cadre ont été reprises dans le programme de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion présenté en Conseil des Ministres par Mme VERSINI en mars dernier et sont en cours de concrétisation par la DGUHC.

Toutefois, le dispositif prévention des expulsions peut encore être amélioré sur deux points majeurs

- l'amélioration de la connaissance sur les expulsions locatives

Les données sur les expulsions sont partielles et cloisonnées et ne permettent pas d'avoir une appréciation globale du dispositif à tous les stades de la procédure.

Au niveau national, elles ne permettent pas de distinguer les contentieux ressortant du parc privé et du parc public ni de connaître la nature des décisions rendues.

Au niveau territorial, les indicateurs sur les situations d'impayés et leur traitement préventif sont, par ailleurs, insuffisants et très hétérogènes d'un département à l'autre ce qui limite leur possibilité d'exploitation

Or, l'appréciation de l'efficacité du dispositif de prévention des expulsions, qui a vocation à intervenir à différents stades de la procédure, et qui mobilise une pluralité d'acteurs nécessite de disposer de statistiques fiables, périodiques et territorialisées sur la base d'indicateurs préalablement définis.

- la diffusion de bonnes pratiques

Dans un domaine où interviennent autant d'acteurs d'horizons différents (services de l'Etat, associations, travailleurs sociaux, huissiers, magistrats...), il apparaît particulièrement nécessaire de recenser et faire connaître les bonnes pratiques.

Les chartes prévention des expulsions peuvent constituer à ce titre un élément de connaissance très précieux sur les pratiques innovantes de terrain dans le cadre de partenariats locaux .

*

*

*

Je souhaiterais donc confier au CGPC une mission visant à engager avec les ministères de l'intérieur et de la justice une réflexion sur la mise en œuvre d'un système d'observation. A partir d'une analyse partagée par les différents ministères concernés de la fourniture et l'exploitation des données sur les expulsions, j'attends de cette mission des propositions opérationnelles pour la mise en place d'un dispositif d'observation fiable et utile pour l'efficacité de l'action publique.

Je souhaiterais également que puisse être réalisé le recensement de bonnes pratiques de terrain sur la base d'une analyse des chartes de prévention des expulsions, des remontées d'expérience des services déconcentrés, des réseaux associatifs et des autres partenaires impliqués dans les dispositifs territoriaux .

Je suggère qu'une telle mission soit confiée à M. Jean-Pierre Grunspan, compte tenu de l'expérience qu'il a acquise dans le domaine de l'hébergement très social, et qu'il la poursuive durant les quelques mois qui suivront son départ à la retraite.

Je souhaiterais que les conclusions de cette mission me soient rendues d'ici le mois de mars 2004.

François DELARUE

**DEFINITION D'UN SYSTEME D'OBSERVATION DES EXPULSIONS LOCATIVES,
DE LEUR MECANISME ET DE LEUR PREVENTION**

Sommaire

	page
Résumé	2
Lettre de mission	3
sommaire	5
Encadré : les mesures proposées à court terme	7
INTRODUCTION ET SYNTHÈSE	9
Quelques données de base sur les expulsions locatives et sur les impayés de loyer	21
A- LES DONNEES SUR LES PROCEDURES D'EXPULSION	23
I- la production actuelle d'information, possibilités et limites	23
II- les besoins en matière d'information	32
III-les propositions	35
un cadre commun d'engagements qui serait homologué par les 3 ministères :	49
B- LES DISPOSITIFS PUBLICS DE PREVENTION DES EXPULSIONS	55
1- Les enquêtes sociales en vue de l'audience du juge	57
2- Le maintien ou le rétablissement de l'APL ou de l'AL	58
le problème du signalement à la CAF/MSA des impayés de loyer	59
3-les ménages n'utilisant pas les aides qui pourraient les solvabiliser	60
4- Quels indicateurs pour le FSL ?	61
5- Mesurer l'efficacité des plans d'apurement aidés par le FSL et / ou judiciaires	65
6. les dispositifs d'aide à la quittance alimentés (indirectement) par des fonds publics	67
7- Mesurer l'efficacité des protocoles tripartites	67
8- impayés : combien de locataires saisissent une commission de surendettement ?	68
8- Existe-t-il une bonne coordination entre les dispositifs de prévention?	69
10- autres indicateurs	70
11. L'éclairage statistique des causes des incidents de paiement et de leur prévention une extension de l'enquête PLS ?	70 71
Pistes de réflexion	73
C- LA PREVENTION DES EXPULSIONS CHEZ LES BAILLEURS	75
I. Introduction	75
II-les outils disponibles & les données manquantes	76
a) les indicateurs de montant d'impayés de loyer	76
Cas des offices à comptables publics	77
indicateurs produits par la fédération des offices de l'habitat	78
ratios produits par la fédération des Entreprises Sociales de l'Habitat	79
Le ratio B14 de Boléro	80
b) Indicateurs renseignés par le DIS social de la fédération des offices de l'habitat	81
c) les informations absentes du DIS social de la fédération des offices de l'habitat	83
II- propositions	84
a) scénario 1 : l'information des acteurs locaux sans contrainte réglementaire	84
b) scénario 2 : la voie réglementaire	85
la réalisation d'études ponctuelles	86
III-: traitement des impayés de loyer chez les bailleurs privés	87
D- LA CONNAISSANCE DES LOCATAIRES EN IMPAYES DE LOYER	89
I. les travaux pilotés au niveau national	89
I-1 les matériaux disponibles	89
I-2 les perspectives possibles	92
II. les initiatives locales : acteurs institutionnels et bailleurs sociaux	96
III. quels besoins d'études et d'outils statistiques ?	99

E- DEVENIR DES PERSONNES EXPULSEES : UN CHAMP PEU EXPLORÉ	103
I –les travaux déjà réalisés	103
II-les perspectives possibles	104
F- LE COUT DES EXPULSIONS ET DE LEUR PREVENTION	109

LES ANNEXES

ANNEXE 0 organigramme des procédures d'expulsion	111
ANNEXE 1 les sigles utilisés	113
ANNEXE 2 bibliographie	115
ANNEXE 3 quelques références juridiques	117
ANNEXE 4 les personnes rencontrées	121
ANNEXE A1 impayés de loyers en 2002 : demandes introduites au fond et en référé : extrait	125
ANNEXE A2 traitement judiciaire des demandes d'expulsion locative pour impayé de loyers en 2002	126
ANNEXE A3 résultat des demandes introduites au fond et en référé 2002 (dont abandons de procédure)	127
ANNEXE C1 le traitement des impayés de loyer (extrait rapport d'activité 2000 MILOS)	129
ANNEXE C2 a extrait des DIS (offices de l'habitat)	135
ANNEXE C2 b extrait des DIS (Entreprises Sociales de Habitat)	139
ANNEXE C3 Région Nord : valeurs moyennes et médianes du ratio B14 de BOLERO	141
ANNEXE D1 expérience du Pas de Calais : résultats d'une enquête	143
ANNEXE D2A Extrait du questionnaire de l'Enquête Nationale Logement 2002 de l'INSEE	145
ANNEXE D2B Exploitation par la DAEI du volet « impayés de loyer » de l'ENL INSEE 2002	147
ANNEXE D3 CNAF : éclairages sur les profils de ménages aidés financièrement par les FSL	157

sept mesures proposées à court terme

1. A l'occasion du train de mesures qui accompagneront la loi sur les responsabilités locales, inciter, au moins par un paragraphe de circulaire, les acteurs locaux à développer un observatoire statistique (ou tableau de bord) local dans le cadre des chartes départementales de prévention des expulsions locatives.
2. Obtenir du ministère de l'intérieur, que les préfetures établissent une distinction au sein des données qu'elles collectent sur les expulsions des locaux d'habitation (assignations, commandements de quitter les lieux, réquisitions de la force publique, décisions d'accord de la force publique, interventions effectives de la force publique, indemnités pour refus de concours de la force publique), entre celles qui se rapportent aux bailleurs publics et celles relatives aux bailleurs privés.
3. Obtenir de même la distinction au sein de ces données entre les expulsions pour impayés de loyer ou de charges et les autres expulsions de locaux d'habitation.
4. Obtenir du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et du ministère de la justice qu'ils communiquent au ministère du logement, dès la fin de l'année N+1, l'ensemble de leurs données statistiques territoriales sur les expulsions de l'année N, y compris les indemnités pour refus de concours de la force publique.
1. Obtenir du ministère de la justice que dans le cadre de son projet de réforme du répertoire général civil de l'autorité judiciaire et de la collecte statistique liée, il établisse une distinction :
 - a. entre bailleurs publics et bailleurs privés au niveau des demandes en paiement et/ou résiliation-expulsion et du traitement judiciaire de ces demandes,
 - b. entre l'octroi de délais pour l'évacuation des locaux et l'octroi de délais de paiement dans les conditions définies par l'article 242^{ème} alinéa de la loi 89-462 du 6 juillet 1989, dans la nomenclature des décisions donnant lieu à un enregistrement de fin d'affaire, s'agissant d'ordonnances d'expulsion.

Les mesures 1 et 2 impliquent la modification de la circulaire interministérielle conjointe du 26 août 1994 en application de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 modifiée portant réforme des procédures civiles d'exécution et de son décret d'application n° 92-755 du 31 juillet 1992..

2. lancer une campagne d'information auprès des petits propriétaires bailleurs pour leur rappeler la faculté qui leur est donnée (article R.831-21 et R.831-21-1 du Code de la Sécurité Sociale) d'obtenir en cas d'impayé de loyer le versement des aides au logement en tiers payant. Permettre ainsi un meilleur signalement des impayés dans le parc privé.
3. mettre en œuvre une mesure réglementaire pour autoriser une enquête auprès des bailleurs sociaux sur les impayés de loyer, s'étendant également à la connaissance des ménages concernés. Objet : obtenir des données homogènes sur l'ensemble du territoire, quel que soit la nature du bailleur social.

NOTE DE SYNTHÈSE ET INTRODUCTION

Le tableau de bord statistique national sur les expulsions pour impayés de loyers comprend six indicateurs allant du nombre d'assignations en justice pour impayés de loyer au nombre d'interventions effectives de la force publique. De 1999, à peine un an après la sortie de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, jusqu'en 2002, tous ces chiffres ont été en augmentation constante. Les quelques données disponibles sur 2003 s'inscrivent dans cette poursuite de la progression.

La circulaire ministérielle du 13 mai 2004 relative à la mise en œuvre d'un dispositif d'urgence visant à la prévention des expulsions marquera probablement un coup d'arrêt ou au pire un ralentissement de cette montée continue. Pour aller encore plus loin dans le renversement de la tendance, à dotation budgétaire constante au bénéfice des moyens de prévention, ne faut-il pas commencer par mieux connaître, mieux chiffrer les multiples aspects de ce phénomène et ses facteurs explicatifs? quantifier les différentes actions de prévention pour en évaluer l'efficacité ?

Le programme de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion présenté en Conseil des Ministres en mars 2003, comprenait au titre du renforcement de l'accès au logement, un axe important visant à la prévention des expulsions pour impayés. Reprenant des propositions issues d'une étude réalisée pour le compte de la DGUHC¹ en 2001, cet axe portait notamment sur « la mission de concevoir l'outil nécessaire à une meilleure connaissance des expulsions et de leur mécanisme ».

Une mission a été confiée dans ce cadre au Conseil Général des Ponts et Chaussées par le Directeur de la DGUHC (première partie de la lettre du 6 novembre 2003) en vue d'améliorer le système d'observation des expulsions locatives pour impayés. Les quelques pages ci-après présentent, en synthèse, des suggestions pour un dispositif d'observation au niveau national et au plan local. L'encadré de la page 19 présente une liste de sept « chantiers » prioritaires et réalisables à court terme.

¹ un glossaire des sigles utilisés figure en annexe 1

1. Le champ de la mission et les objectifs poursuivis

Les travaux qui ont suivi la lettre de mission ont été guidés par plusieurs objectifs :

- Au niveau national permettre au gouvernement de mieux communiquer sur le thème des expulsions sur la base d'un tableau statistique fiable et cohérent, et d'être mieux à même de juger de l'efficacité de sa politique de prévention.
- Favoriser la mise en place au niveau du département d'un véritable observatoire local des expulsions locatives et des dispositifs de prévention. Plus que jamais, grâce au nouveau train de mesures de décentralisation, c'est à ce niveau, et à celui de l'agglomération et de la commune, que se mènent les actions préventives contre les expulsions. Une meilleure vue d'ensemble ne peut que favoriser la coordination entre les différents dispositifs.
- Aider à éclairer les principales questions qui se posent dans l'évaluation d'une politique de prévention des expulsions : par exemple combien de décisions judiciaires d'expulsion et de réquisition de la force publique ? combien d'impayés de loyer et de charges et de quel montant ? le FSL intervient-il à temps ? avec quelle efficacité ? quels sont les oubliés des aides ? existe-t-il une coordination entre les commissions de surendettement et les commissions FSL ? les bailleurs sociaux d'un département sont-ils aussi performants que la moyenne nationale en matière de traitement préventif puis curatif des incidents de paiement ? qui sont les ménages en impayés de loyer ou menacés d'expulsion ? quelle est l'origine des dettes locatives ? que deviennent les familles expulsées ? quel est le coût social de l'expulsion ?

En dotant les chartes départementales de prévention des expulsions d'un observatoire local, c'est à dire d'un moyen d'évaluation et de suivi, l'ambition de ce rapport est aussi de contribuer à pallier le caractère plutôt théorique et parfois décevant (cf points de vue exprimés par le GERU et le GREFOSS dans leurs études pour la DGUHC en 2000-2001, les avis de bailleurs sociaux rencontrés, de l'USH) de ces chartes pour en faire de véritables instruments dynamiques au service des comités directeurs des PDALPD.

La première mesure proposée par ce rapport est donc l'insertion dans l'un des textes et circulaires qui suivront la publication de la loi sur les responsabilités locales d'une recommandation pour la création d'un tel observatoire.

On imagine bien le contenu de cette sorte de tableau de bord qui devrait permettre de mesurer les évolutions et de comparer le département au reste du territoire : un « noyau » pour cerner l'impact des actions de prévention avec six indicateurs comptabilisant le nombre de ménages soumis aux différents actes d'huissier, procédures judiciaires puis préfectorales conduisant progressivement jusqu'à l'expulsion. D'autres indicateurs pour analyser de façon analytique les « performances » des différents outils de prévention et des bailleurs, et pour rendre compte de la réalité sociale et économique sous-jacente. Des données de caractère général sur le département (importance du parc social et du parc privé, nombre d'aides au logement, taux d'effort..). Une architecture de tout cela qui se bâtit progressivement au fur et à mesure du développement des outils de mesure.

Tout ne se mesure pas cependant par des indicateurs statistiques. L'observatoire local se nourrira également d'éléments purement qualitatifs, de résultats d'enquêtes ponctuelles, pour décrire par exemple certains aspects du profil des ménages en impayés de loyer ou le devenir des locataires expulsés....

Ce rapport à caractère exploratoire se compose en conséquence de six chapitres :

- A. les procédures d'expulsion : actions contentieuses, décisions de justice, actes d'huissiers, arrêtés préfectoraux.
- B. Les dispositifs publics de prévention :
- C. La prévention des expulsions chez les bailleurs
- D. La connaissance des ménages en impayé de loyer ou menacés d'expulsion
- E. le devenir des ménages expulsés
- F. le coût des expulsions locatives et de leur prévention

Il s'est bâti à la suite de multiples rencontres (administrations de l'Etat, collectivités locales, bailleurs sociaux, mouvement associatif), ayant eu pour objet de recenser les productions de données de chaque groupe d'acteurs et de cerner leurs attentes.

S'agissant des tableaux de bord locaux, les indicateurs proposés ici ne sont que des suggestions sans indication de priorité dont la faisabilité est parfois à vérifier. Un tableau d'indicateurs purement descriptifs n'a au demeurant ni de sens, ni d'intérêt. Ils doivent s'inscrire dans le cadre d'objectifs et de stratégies de mise en œuvre, en respectant des orientations nationales. Il appartient aux acteurs locaux, après avoir fixé ces objectifs, de définir les indicateurs les plus appropriés, voire d'examiner leur «faisabilité» et le cas échéant de négocier pour les obtenir.

Le rapport donne quelques pistes sur les sources possibles des informations à recueillir, l'état actuel des outils permettant de les renseigner, les difficultés à résoudre et les actions ou enquêtes à engager.

2. quel diagnostic sur les indicateurs actuels et les sources d'information?

Un double constat : au niveau national il n'est pas aisé de mesurer pour l'heure et par un indicateur à un seul chiffre l'efficacité d'une politique de prévention. En amont on manque de données sur les incidents de paiement, particulièrement pour le parc privé. Les actions de prévention se poursuivent dans le parc social bien après l'achèvement des procédures judiciaires. Il faut plusieurs des six indicateurs pour traduire le moins mal possible l'efficacité de la politique en regard d'un contexte social et économique en évolution (cf page 52) .

Au plan local, si un certain nombre de départements (20 % des chartes examinées dans le cadre de ce rapport) n'ont pas attendu la décentralisation pour décider de créer un tableau de bord, peu de tableaux statistiques comprenant d'autres indicateurs que ceux renseignés par les ministères de l'intérieur, ont réellement été alimentés.

Il est probable cependant qu'à l'avenir, de multiples indicateurs vont naître localement, portés par la décentralisation. Le ministère du logement à notre avis ne pourra faire l'économie d'une réflexion sur son rôle face à ces initiatives, doit-il intervenir pour leur donner une cohérence globale, favoriser la diffusion de bonnes pratiques, soutenir certains projets?

Les principales conclusions du rapport sont les suivantes :

a. un manque d'homogénéité au niveau du tableau statistique actuel sur les expulsions.

Le tableau statistique national sur les expulsions, et son correspondant départemental lorsqu'il existe, présentent plusieurs insuffisances :

- une absence de cohérence interne. Les données communiquées par le ministère de la justice ne concernent que les expulsions pour impayés de loyer ou de charges. Celles fournies par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales couvrent l'ensemble des expulsions des locaux d'habitation. Localement, à Paris, la différence devient considérable. Par ailleurs la finesse géographique du niveau de production des données n'est pas la même.
- des défauts d'homogénéité d'un département à un autre en ce qui concerne les données produites par le réseau des préfetures (assignations, décisions accordant le concours de la force publique, interventions effectives de celle-ci) ;
- une absence de répartition de ces données entre bailleurs sociaux et bailleurs privés, que ces statistiques soient judiciaires ou préfectorales. De son côté l'Union Sociale pour l'Habitat s'est trouvée contrainte de faire ses propres évaluations du nombre d'expulsions dans le parc social.

Cependant des préfetures tentent de pallier cette situation pour ce qui les concerne, par exemple en Ile de France (voir plus loin). La modification projetée en 2006 ou 2007 de la nomenclature des données judiciaires (Répertoire Général Civil) pourrait également tenir compte de cette distinction.

- un manque d'information dans les statistiques judiciaires sur le nombre de suspensions de la clause résolutoire avec octroi de délais de paiement. Cette possibilité est pourtant largement utilisée depuis la loi d'orientation de la lutte contre les exclusions. Mais le ministère de la justice fait état de la charge importante des greffes pour expliquer ses réserves sur le comptage du nombre de délais de paiement accordés.
- l'absence de diffusion systématique auprès du ministère du logement de l'ensemble des statistiques départementales judiciaires et préfectorales du pays, au plus tard à la fin de l'année N+1. Elles sont pourtant nécessaires pour analyser et interpréter les disparités géographiques en matière d'expulsions.

D'autres manques sont également à regretter. Par exemple l'absence de données sur la durée entre l'assignation en justice et les différentes étapes du processus d'expulsion. Une telle information est pourtant nécessaire pour interpréter correctement les évolutions par une prise en compte du décalage temporel entre les étapes de la procédure. Ainsi pour expliquer par exemple la croissance du nombre de décisions de concours de la force publique entre 2002 et 2003, il faut sans doute remonter à l'augmentation des assignations entre 2000 et 2001.

Des suggestions présentées pour remédier à ces inconvénients on peut retenir quatre propositions de chantiers paraissant prioritaires et réalisables à court terme. :

- le tri par les préfectures des données qu'elles collectent sur les expulsions des locaux d'habitation (assignations, commandements de quitter les lieux, réquisitions de la force publique, décisions d'accord de la force publique, interventions effectives de la force publique, indemnités pour refus de concours de la force publique) entre celles qui se rapportent aux bailleurs publics et celles relatives aux bailleurs privés.
- la distinction au sein de ces données entre les expulsions pour impayés de loyer ou de charges et les autres expulsions de locaux d'habitation.
- la communication au ministère du logement par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et par le ministère de la justice, dès la fin de l'année N+1, de l'ensemble de leurs données statistiques sur les expulsions de l'année N, y compris les indemnités pour refus de concours de la force publique, ces données étant territorialisées à l'échelle de la sous-préfecture pour le premier, du tribunal d'instance pour le second.
- Une légère inflexion du projet de réforme du répertoire général civil de l'autorité judiciaire (nomenclature des décisions donnant lieu à un enregistrement de fin d'affaire) et de réforme de la collecte statistique liée pour permettre de distinguer :
 - * entre deux catégories de bailleurs introduisant des demandes : les bailleurs publics (ou sociaux) et les bailleurs privés ;
 - * dans les ordonnances d'expulsion, entre l'octroi de délais pour l'évacuation des locaux et l'octroi de délais de paiement dans les conditions définies par l'article 24 2^{ème} alinéa de la loi 89-462 du 6 juillet 1989.

Les mesures 1 et 2 impliquent la modification de la circulaire interministérielle conjointe du 26 août 1994 en application de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 modifiée portant réforme des procédures civiles d'exécution et de son décret d'application n° 92-755 du 31 juillet 1992. Cette circulaire définit les instructions concernant la prévention des expulsions de locaux d'habitation et l'exécution des décisions de justice prononçant une expulsion des locaux d'habitation.

Les données communiquées par le ministère de la justice porteront comme aujourd'hui sur les demandes introduites au fond et en référé auprès des tribunaux d'instance par les bailleurs et par les locataires, et sur le traitement judiciaire des demandes d'expulsion locative pour impayé de loyers.

b. Observatoires locaux : quels indicateurs sur les situations d'impayés et les dispositifs publics de prévention ?

Au niveau de la prévention des expulsions locatives par les acteurs institutionnels, de nombreuses informations existent, détenues par la SDAPL, le secrétariat du FSL et le gestionnaire du FSL, le conseil général pour les enquêtes sociales, mais elles ne semblent généralement pas avoir été rassemblées en un tableau de bord départemental sur la prévention des expulsions locatives. Bien entendu les données sont plus ou moins riches et plus ou moins complètes selon les départements.

En particulier les informations détenues par les SDAPL sont abondantes (nombre de mois d'impayés à la saisine, délai d'instruction des dossiers, pourcentage annuel de décisions de suspension et de rétablissement). Elles apportent un premier éclairage sur les flux d'impayés dans le parc social (nombre de saisines de la SDAPL en premier passage).

Les situations d'impayés dans le parc social, des informations essentielles dans un tableau de bord : utiliser les données produites par les instances professionnelles

Les actions de prévention exercées par les bailleurs sociaux ont nécessairement leur place dans un tableau de bord local. En particulier l'aptitude des bailleurs à régler le plus vite possible les incidents de paiement avant que le locataire n'entre dans la spirale de l'endettement constitue une qualité essentielle en matière de prévention des expulsions. Et cette aptitude peut se mesurer par le montant des impayés de loyer ou de charges.

Au choix d'un indicateur sur les montants d'impayés produit par la base de données BOLERO du ministère du logement, il nous paraît préférable de retenir les données comptables sur les impayés extraites des « Dossiers Individuels de Situation » établis par les fédérations nationales professionnelles d'organismes sociaux de l'habitat, car les bailleurs sociaux sont partie prenante des chartes de prévention. Ces DIS donnent les valeurs individuelles des indicateurs. Ils indiquent également les moyennes régionales.

Mais les fédérations ne s'entendent pas sur des définitions communes

La difficulté pour l'heure est que les grandes fédérations ne s'entendent pas sur des définitions communes en matière d'impayé. Elles ne s'entendent pas non plus sur la fourniture de données à caractère plus social. Ainsi la fédération nationale des offices de l'habitat produit à l'attention de chaque adhérent un DIS social comprenant notamment un ensemble d'indicateurs fort précieux sur l'activité de prévention effectuée par le bailleur, notamment le nombre de locataires en impayés de loyer (délais, montant), le nombre de commandements de payer, et le nombre de plans d'apurement, sans compter le nombre d'expulsions et de départs volontaires de locataires.

Mais déjà les offices de l'Ile de France ne répondent pas toujours de façon complète aux enquêtes de leur fédération et surtout la fédération nationale des entreprises sociales de l'habitat ne donnent pas ce type d'information.

Une mesure réglementaire pour autoriser une enquête auprès des bailleurs sociaux sur les impayés?

Les acteurs institutionnels locaux sont-ils à même de négocier avec les bailleurs pour se faire communiquer les données produites par les DIS financiers et sociaux des offices de l'habitat ou pour obtenir par la voie d'enquêtes des données du même type auprès des ESH et des autres types de bailleurs sociaux (SEM..), ou encore pour disposer de tout autre type d'information?

De fait le contexte est aujourd'hui favorable. La circulaire Borloo du 3 mai 2004 va probablement libérer les bailleurs sociaux de la crainte des risques de suspension de l'APL et leur permettre plus de transparence dans la communication d'informations sur les impayés.

De plus la décentralisation va augmenter les moyens de pression des élus locaux. Au demeurant rien ne démontre que, dans l'ensemble, les bailleurs sociaux n'apprécieront pas de communiquer sur leur aptitude à prévenir les expulsions..

Néanmoins il est suggéré de recourir à la voie réglementaire pour garantir l'obtention de données homogènes sur les situations d'impayés pour l'ensemble du territoire, quel que soit le type de bailleur, notamment pour pouvoir exploiter ces données au plan national et compléter ainsi le tableau statistique national sur les expulsions. Ces données peuvent être contenues dans les DIS d'aujourd'hui de la fédération des offices de l'habitat (ex flux d'impayés, nombre de commandements de payer ou encore départs volontaires) ou en être absentes (ex nombre d'incidents de paiement, nombre de délais de paiement accordés par les juges).

Il suffit pour cela de créer un article ad-hoc dans le cadre d'une nouvelle section V « impayés de loyer » du chapitre II loyers et divers du titre IV (Rapports des organismes d'habitations à loyer modéré et des bénéficiaires) du Livre IV (Habitations à loyer modéré) du CCH.

Cet article autoriserait la réalisation d'une enquête sur les impayés de loyer dont les objectifs seraient définis en commun par l'Etat et les fédérations de bailleurs sociaux.

Améliorer le signalement des impayés de loyer dans le parc privé

Le parc privé constitue le point faible des connaissances. Or le programme 13 du plan de cohésion sociale annoncé par le ministre le 30 juin 2004 marque la volonté gouvernementale de mobiliser le parc privé pour résoudre la crise du logement. En particulier le statut de créance privilégiée des créances issues d'impayés relatifs à une charge de logement sera conforté.

Il n'existe rien d'équivalent à la saisine rendue obligatoire de la SDAPL par l'article 115 de la loi exclusions pour le parc social pour obliger les bailleurs privés à saisir la CAF ou la MSA en cas d'impayés de loyer ce qui leur permettrait d'obtenir le versement du tiers payant. Du coup les CAF se trouvent en partie démunies pour inciter à la conclusion de plans d'apurement dans le secteur, pour pouvoir ensuite les suivre (et bien entendu les compter).

Pour donner plus de force à l'article R.831-21 et R.831-21-1 du Code de la Sécurité Sociale, il faudrait une série de campagnes d'information pour rappeler aux bailleurs la faculté qui leur est donnée d'obtenir de l'organisme payeur le tiers payant en cas d'impayé. Une campagne analogue devrait d'ailleurs être menée en direction des bailleurs sociaux eux-mêmes qui ne saisissent pas la CAF/MSA pour leur parc conventionné en cas d'impayé.

Les propriétaires souscrivent de plus en plus une assurance pour couvrir leurs risques d'impayés de loyer. Ne faudrait-il pas tenter de conduire des études conjointes avec les compagnies d'assurances et les CAF pour mieux appréhender l'ampleur des impayés chez les bailleurs privés ?

Connaître les oubliés des aides au logement ou des minima sociaux

Il existe des personnes isolées, des personnes âgées, des ménages qui sont les oubliés des aides au logement, du FSL et des minima sociaux. Une enquête, déjà ancienne, réalisée dans le Pas de Calais, en apporte la preuve. Ces ménages n'utilisant pas leurs droits sont probablement des personnes repliées sur elle-même, ne bénéficiant pas du soutien d'une communauté. Il faudrait pouvoir en mesurer l'importance, et en tout cas les repérer et les aider avant leur entrée dans la spirale de l'endettement ou les «récupérer» lors des commissions d'expulsions. Les CAF pourraient jouer un rôle pilote en la matière.

enquêtes sociales à destination du juge : les locataires du parc public sur- représentés ?

Plusieurs suggestions sont présentées dans ce rapport, notamment de s'intéresser à la répartition des enquêtes selon la nature du bailleur pour s'assurer que les locataires du parc public ne sont pas trop sur- représentés parmi les ménages ayant fait l'objet d'une enquête.

FSL maintien : une palette d'indicateurs dépendant de la qualité de l'outil informatique

Les informations détenues par les secrétariat du FSL sont plus ou moins riches selon la qualité de l'outil de traitement informatique des données. Il est le plus souvent facile de renseigner le nombre de demandes et d'aides accordées sur le FSL maintien (prêts, subvention) et le montant moyen de l'aide accordée, et donc le rapport entre le nombre d'aides du FSL maintien et le nombre d'aides du FSL accès, associé au rapport entre les budgets consacrés respectivement au maintien et à l'accès.

Mais, dans nombre de départements, dont plusieurs en Ile de France à titre d'exemple, en raison de l'insuffisance de l'outil informatique, on ne peut pour le moment éclairer des points importants : la répartition des aides entre le parc public et le parc privé , le nombre d'aides FSL maintien accompagnées d'aides ASLL, le montant moyen de la dette du ménage aidé par le FSL maintien, la répartition (sauf par sondage), par pourcentages, des aides accordées d'amont en aval des procédures d'expulsion (avant les commandements de payer, avant l'assignation en justice,après la résiliation du bail).

D'autres FSL disposant d'un outil informatique plus performant, savent renseigner une plus large palette d'indicateurs et continuent à progresser en ce sens. Notamment le réseau des CAF lorsqu'elles assurent le secrétariat du FSL et les GIP spécialisés (cf le GIP FSL 91).

Les locataires logés par les bailleurs privés, et particulièrement par les petits propriétaires, sont-ils sous représentés parmi les bénéficiaires du FSL maintien ?

Notre hypothèse est que le parc privé est relativement délaissé par les aides du FSL maintien (c'est à dire sous- représenté parmi les bénéficiaires des aides FSL, en regard des poids respectifs réels du parc privé et du parc public) et que le parc des petits propriétaires l'est davantage encore que celui des bailleurs institutionnels privés. Cette hypothèse résulte de l'examen des statistiques produites pour le bilan 1997-1998 de la loi Besson remis au CNH, mais aussi des chiffres 2003 communiqués par le GIP FSL 91. Dans le cas de l'Essonne les locataires de petits propriétaires individuels ne seraient qu'une toute petite minorité à bénéficier du FSL.

Il est urgent de disposer d'informations chiffrées permettant d'infirmier ou de confirmer une telle hypothèse qui ne fait qu'illustrer en particulier la plus grande efficacité des bailleurs sociaux en matière de prévention.

Pour un indicateur sur la rapidité du système d'alerte et de mise en œuvre du FSL

Il n'existe aucune information rendant compte des délais d'instruction et de mise en œuvre² de la demande, y compris le délai d'évaluation sociale préalable, puis les délais de versement effectif de l'aide FSL maintien, au sens où les perçoit réellement le ménage en difficulté, et ces délais sont souvent fort longs. Il manque par ailleurs encore fréquemment, comme on l'a vu, des données sur le pourcentage de décisions prises avant le commandement de payer. Ce pourcentage serait relativement faible si l'on se fonde sur le rapport de la DGUHC au CNH de 1997 et 1998.

Bref on a souvent peu d'éléments qui permettent de donner aujourd'hui un contenu quantitatif à ce sentiment : le FSL n'est pas très «réactif» : il faut du temps pour l'alerter sur des situations qui justifieraient son intervention et il est lent ensuite à intervenir jusqu'au versement effectif de l'aide.

Pourcentage de décisions prises avant le commandement de payer, délai moyen d'instruction de la demande, puis de versement de l'aide, ces deux chiffres, mesurables au moins par sondage, pourraient constituer provisoirement (en attendant d'en construire un de plus satisfaisant) un indicateur à deux paramètres caractérisant la qualité du système d'alerte du FSL par l'ensemble des canaux possibles (CCAS et mouvement associatif, circonscriptions sociales, préfectures, SDAPL, CAF/MSA, commissions de surendettement, ...) et de sa rapidité de mise en œuvre.

Repérer les fonds d'aide à la quittance alimentés (indirectement) par des fonds publics

Un observatoire local doit repérer et cerner l'impact dans le département des fonds d'aide à la quittance, et en particulier ceux gérés par des associations regroupant des bailleurs et des collecteurs du 1 %. Ces fonds semblent très souples et peuvent intervenir rapidement auprès de locataires en difficulté.

combien de locataires en impayés de loyer ont saisi une commission de surendettement ?

On ne connaît pas le nombre de locataires en impayés de loyer ayant sollicité une procédure de traitement du surendettement ni le nombre de décisions émises. Il n'est d'ailleurs pas surprenant de constater la grande rareté de la présence de la Banque de France parmi les signataires des chartes de prévention.

Savoir apprécier la qualité de l'articulation entre les différents dispositifs de prévention

A titre d'exemple on ne connaît pas le pourcentage annuel de dossiers soumis à la SDAPL pour lesquels un plan d'apurement a été mis en place avec un financement du FSL et qui pourrait constituer un indicateur de mesure de l'articulation entre deux procédures.

² Et non de traitement du dossier complet qui semble être de deux mois en général.

Il est suggéré de mesurer le niveau de coordination entre les trois principaux dispositifs de prévention des expulsions locatives (SDAPL/CAF/MSA, FSL, procédure de traitement du surendettement). On pourrait opérer à partir du nombre d'actions concertées (par exemple entre commissions FSL et commissions de surendettement) et de la somme de tous les signalements réciproques.

Sur ces points particuliers, système d'alerte du FSL, locataires concernés par les commissions de surendettement et par les procédures de rétablissement personnel, qualité de la coordination entre les différents dispositifs de prévention, le ministère du logement pourrait favoriser et de soutenir les initiatives innovantes et d'en diffuser les résultats.

c. Connaître les ménages en impayés de loyer

Qui sont les locataires en impayés de loyer, les ménages menacés d'expulsion ? Pour quelles raisons entrent-ils un jour dans la spirale des incidents de paiement et des dettes de loyer ? Pour quels motifs certains ne parviennent pas à respecter un plan d'apurement ?

L'exploitation de l'enquête Nationale Logement INSEE de 2002, résumée plus loin, apporte plusieurs réponses à ces interrogations. Mais elle présente certaines fragilités.

Les initiatives des secrétariats des FSL pour connaître le profil de leurs bénéficiaires.

Pour éclairer ces questions les secrétariats de FSL cherchent à créer les outils pour exploiter leurs données ou lancer des enquêtes (ex Pas de Calais). Le réseau des CAF dispose de l'outil appelé «tableau de bord des bénéficiaires des FSL », élaboré par la Direction de l'action sociale de la CNAF et en cours de perfectionnement. Cet outil, alimenté par les données de gestion du système d'information d'action sociale (SIAS), permet aux CAF « gestionnaires », de disposer de données de connaissances sur les bénéficiaires des FSL.

Autre exemple, le GIP FSL 91 produit des données sur le profil des bénéficiaires grâce un outil informatique performant et analyse, pour le moment manuellement, les causes des impayés.

Suggestion : une enquête auprès des bailleurs sur les ménages en impayés de loyer prenant appui sur l'enquête OPS

Les bénéficiaires du FSL ne sont pas parfaitement représentatifs de la population en impayés de loyer. Une exploitation de l'enquête OPS par un croisement avec le fichier des bailleurs sociaux sur les impayés de loyer aurait l'avantage de ne pas être très coûteuse pour l'Etat, de ne pas déplaire nécessairement aux bailleurs et de permettre une bonne représentativité des locataires en impayés de loyer du parc social. Elle exige une mesure réglementaire qui pourrait tout simplement se confondre avec la mesure évoquée plus haut en un article unique de type réglementaire du CCH ou faire l'objet d'un article voisin dans une section du CCH à créer au sein du chapitre sur les loyers. Mais OPS ne concerne que le parc social.

Un panel national sur les bénéficiaires du FSL ?

Deux solutions auraient l'avantage d'aller plus loin encore dans la connaissance des ménages en s'intéressant également aux événements ayant déclenché les impayés. C'est tout d'abord la construction et la gestion d'un panel national sur les bénéficiaires du FSL, il permettrait aussi de mieux connaître les trajectoires des bénéficiaires du Fonds. Mais il est probablement coûteux, ne peut satisfaire les acteurs départementaux, et encore une fois ne saurait représenter parfaitement l'ensemble des locataires menacés d'expulsion.

la réalisation de l'enquête initié par le groupe de travail « sans abri » du CNIS (1995) ?

C'est par ailleurs la réalisation de l'enquête initié par le groupe de travail « sans abri » du CNIS (1995), portant sur un échantillon de locataires ayant fait l'objet d'une décision judiciaire d'expulsion. Indépendante de la nature du parc, cette enquête testée en 1996 par le ministère de la justice est une enquête en profondeur. Relativement coûteuse, elle pourrait être assurée de co-financements. Mais elle ne répond pas aux besoins des départements.

d. Le devenir des expulsés, un « trou noir » dans la connaissance.

Plusieurs questions restent encore à explorer ou à approfondir, notamment celle du devenir des ménages expulsés, sujet qui reste encore un « trou noir » pour reprendre le langage d'un chercheur de l'INED. On peut d'ailleurs se demander, avec la MIPES, s'il n'est pas opportun, de façon plus générale et afin de préciser les problématiques, de relancer dans le cadre du CNIS un groupe de travail sur la question des gens en situation de rupture de logement et qui échappent au système statistique (recensement et enquêtes).

Se pose évidemment la question du coût des impayés, de la prévention des expulsions et de l'aide apportée aux expulsés avec notamment cette interrogation : pour certaines familles ne vaut-il pas mieux injecter des crédits publics en amont plutôt que d'en dépenser beaucoup plus en aval ? Cette question du coût de la prévention et du traitement social se posera de toute façon dans la logique de la mise en œuvre de la LLOLF.

e. Etendre le dispositif d'observation aux conditions favorisant la formation des impayés ?

Face à la croissance du nombre d'incidents de paiement générateurs d'expulsions locatives, une réaction de nombre de bailleurs est de s'interroger sur le bon niveau de l'aide publique : « Le taux de ménages dont les ressources sont extrêmement faibles, c'est à dire inférieures à 60 % du plafond de ressources ne cesse d'augmenter » disent ils. « En Ile de France, on a pris 5 % en 3 ans et 9 % sur 3 ans en ZUS ». « Le taux d'effort voisine autour des 30, 31 , 32 % pour ceux qui bénéficient de l'APL. Il y a vingt ans, il était de 18 % ». « Le pouvoir solvabilisateur des aides au logement a fortement reculé ». « C'est là qu'il faut rechercher les raisons de la hausse des impayés donc des expulsions, C'est là qu'il faut agir, et mille indicateurs n'y feront rien »

En réponse à ce point de vue il est possible, avec l'aide des bailleurs, de réaliser les simulations nécessaires. Mais, dans un contexte de rareté budgétaire, ne vaut-il pas mieux jouer sur le FSL qui permet probablement de mieux cibler l'aide publique sur les besoins réels des ménages menacés d'expulsion ?

- **pour une extension de l'enquête PLS (Parc Locatif Social) aux charges quittancées**

Une autre réaction consiste à s'interroger sur le fossé qui existe entre les charges réelles quittancées par les bailleurs sociaux et le forfait charges de l'APL, fossé qui semble s'être creusé sensiblement. Ne constitue-t-il pas l'un des facteurs explicatifs pertinents de la hausse des impayés et des expulsions ? Pour éclairer cette question il est suggéré de compléter l'enquête conduite par la DAEI sur le Parc Locatif Social (PLS), et qui porte déjà en partie sur les loyers, par des questions sur les charges quittancées.

- **des régularisations de charges « assassines » ? des logements inadaptés aux ressources ? des enquêtes ponctuelles pour mieux cerner l'origine des dettes locatives**

Un troisième niveau de réflexion, plus opérationnel celui-là, consiste à rechercher l'origine des incidents de paiement, et tout à la fois les bonnes méthodes de prévention, en partie au niveau des pratiques des bailleurs : les régularisations de charges calibrées de façon inopportune (montant, choix peu judicieux du calendrier d'intervention), l'aptitude à attribuer au départ un logement adapté aux ressources du locataire et à la taille du ménage ou à reloger de façon pertinente une famille en cas d'incidents répétés, une politique patrimoniale judicieuse sous l'angle de la réduction des charges locatives. Ce type d'étude ou d'enquête incombe au bailleur, mais rien n'interdit à l'observatoire local d'investir sur ce thème.

f. Quelle politique statistique dans le nouveau paysage institutionnel ?

Il faut s'attendre à de multiples initiatives locales portées par la décentralisation. Quel doit être le rôle du ministère du logement face à ces initiatives, doit-il intervenir pour leur donner une cohérence globale, une homogénéité permettant d'en tirer des enseignements au plan national ? plus globalement ne faut-il pas « rebattre » les cartes dans le domaine de la politique statistique du ministère, compte tenu du nouveau paysage institutionnel ? c'est un débat auquel les deux directions ministérielles concernées, la DAEI et la DGUHC ne pourront échapper.

g. Favoriser les débats et les synergies au sein du ministère de la cohésion sociale

Face au foisonnement possible des études au plan local sur cette question des expulsions locatives et plus globalement sur celle du logement des pauvres, faut-il que différentes instances placées sous l'égide du ministère des affaires sociales travaillent comme aujourd'hui presque sans se rencontrer ?

Le rassemblement sous la même autorité ministérielle des responsabilités en matière sociale, y compris le logement, ne peut-il être l'occasion de développer les rencontres et les échanges entre services, de favoriser des synergies (la DREES, l'Observatoire de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, la DGUHC, la DAEI du ministère de l'équipement) sur le thème du logement des personnes défavorisées en général et des expulsions locatives en particulier ?

QUELQUES DONNEES DE BASE SUR LES EXPULSIONS LOCATIVES ET SUR LES IMPAYES DE LOYER QUI EN SONT A L'ORIGINE
--

Statistiques sur les expulsions locatives

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Contentieux locatif avec demande de délivrance d'un titre exécutoire (1)	113 432	100 554	97 575	104 433	107 639	111 107	
Décisions de justice prononçant l'expulsion (1)	87 717	75 125	71 323	79 614	81 080	83 836	
Nombre de commandements de quitter les lieux (2)	47 821	47 623	43 017	50 858	52 345	52 351	
Nombre de demandes de concours de la force publique (2)	32 294	33 285	29 823	33 872	36 400	38 151	39924
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique (2)	14 473	13 256	13 915	16 275	16 844	20 087	23089
Nombre d'interventions effectives de la force publique (2)	4 753	4 359	4 866	5 936	6 337	7 534	9717

(1) source : Ministère de la Justice, (2) source : Ministère de l'Intérieur

Les impayés de loyers (note présentée par la DAEI le 17 mai 2004 à la commission du logement).

Le compte des producteurs ne tient pas compte actuellement des loyers impayés bien qu'ils aient un impact direct sur les ressources des producteurs et sur la rentabilité de leur investissement. Il est en effet très difficile de connaître le montant de ces impayés.

L'enquête logement apporte quelques éléments statistiques. Selon cette enquête, **14% des locataires**, ce qui correspond à un peu plus de 1 350 000 ménages **disent avoir eu des difficultés pour payer leur loyer au cours des 24 derniers mois (en 2001 ou en 2002)**. Parmi ceux-ci, près de 625 000 foyers, ont eu effectivement un retard de paiement d'au moins deux mois (6,4% des locataires).

Plus précisément, **2,7% des locataires, soit environ 289 000, déclarent être en situation effective d'impayé de loyer d'au moins deux mois au moment de l'enquête** (entre le 3 décembre 2001 et le 28 février 2002). Cette proportion est nettement plus forte dans le parc social (4,1% des locataires soit 191 000) que dans le parc privé (1,6% des locataires soit 98 000).

Ce sont les populations en situation précaire qui sont les plus concernées. Presque la moitié des ménages en impayés de loyers (47% des impayés) correspondent à des locataires appartenant à la tranche des deux premiers déciles de revenus. Plus du quart (26%) concernent des chômeurs et un quart concerne des familles monoparentales (24,8%).

Les impayés de loyers sont surtout le fait de locataires jeunes. Le taux est maximum pour la tranche des 30-50 ans (3,7% des locataires en moyenne de cette tranche d'âge, et 5,6% dans le parc social). Seulement 0,6% des locataires de plus de 65 ans ont des retards de paiement de plus de deux mois.

Cette proportion est de 8,2% parmi les chômeurs locataires. Dans le parc social, c'est 10% des chômeurs locataires qui sont en difficulté de paiement.

Enfin, 6,7% des familles monoparentales (8% pour le parc social) ont un impayé de loyers de plus de deux mois.

73% des locataires en situation d'impayé de loyer perçoivent des aides personnelles au logement qui sont versées pour les trois quarts en tiers payant directement au propriétaire.

Le fait d'être en impayé de loyers a modifié la situation vis à vis de l'aide au logement pour 11% des ménages qui percevaient une aide. **Pour 3,7% d'entre eux, l'aide au logement a été supprimée** et pour les 7,4% restant, l'aide est désormais versée directement au propriétaire bailleur. *Pour plus de détail se reporter à l'annexe D2B.*

A- LES DONNEES SUR LES PROCEDURES D'EXPULSION

C'est le cœur du sujet. Grâce à quelques chiffres le gouvernement peut se faire une première opinion sur l'efficacité des politiques de prévention des expulsions. Si les données sont présentées à leur échelle, le préfet, les élus d'un département, toutes les institutions contribuant à la mise en œuvre du PDALPD, peuvent émettre un premier jugement sur les moyens qu'ils ont mis en œuvre.

I- LA PRODUCTION ACTUELLE D'INFORMATION, POSSIBILITES ET LIMITES

Dans la suite du rapport, on nommera «procédures préfectorales », les actes ou procédures suivies ou gérées par les préfetures en matière d'expulsion et donnant lieu à envoi d'un tableau statistique au ministère de l'intérieur (commandements de quitter les lieux, demandes de concours de la force publique adressés au préfet par les huissiers de justice pour le compte du bailleur, et décisions prises par le préfet, accordant le concours de la force publique, interventions effectives de la force publique)

1- le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et le réseau des préfetures

Le ministère de l'intérieur publie avec un décalage de trois mois au plus par rapport à la fin de l'année, les données annuelles fournies (sous forme «papier ») par les préfetures compte tenu de la circulaire interministérielle du 26 août 1994 en application de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 modifiée portant réforme des procédures civiles d'exécution et de son décret d'application n° 92-755 du 31 juillet 1992.

Cette circulaire définit les instructions concernant la prévention des expulsions de locaux d'habitation et l'exécution des décisions de justice prononçant une expulsion des locaux d'habitation. Elle demande notamment la transmission à l'administration centrale d'un tableau des demandes et des décisions prises en matière de concours de la force publique et de leur incidence financière :

Nombre de demandes de concours de la force publique
 Nombre de décisions accordant le concours de la force publique
 Nombre d'interventions effectives de la force publique

Les statistiques transmises à l'administration centrale portent également sur les commandements de quitter les lieux que les huissiers transmettent au préfet, aux fins de relogement des locataires, en application de l'article 62 de la loi 91-650 du 9 juillet 1991.

Par ailleurs le ministère de l'intérieur publie le montant global des indemnités qu'il verse chaque année aux bailleurs en compensation du refus du concours de la force publique. Il est intéressant de noter que ce chiffre, à peu près stable de 2001 à 2002, a grimpé de 27 % entre 2002 et 2003 pour atteindre 66 M €.

Le préfet est destinataire par ailleurs d'une copie des assignations opérées par les huissiers de justice, en application de l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs (et portant elle-même modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986), cet article 24 ayant été modifié (pour les procédures en référé) par la loi « exclusions » n° 98-657 du 29 juillet 1998 (article 114) :

A peine d'irrecevabilité de la demande, l'assignation aux fins de constat de la résiliation est notifiée à la diligence de l'huissier de justice au représentant de l'Etat dans le département, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, au moins deux mois avant l'audience, afin qu'il saisisse, en tant que de besoin, les organismes dont relèvent les aides au logement, le Fonds de solidarité pour le logement ou les services sociaux compétents.

puis (pour les procédures au fond) par la loi «SRU » n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 (article 188) :

Les dispositions du deuxième alinéa (*il s'agit de l'alinéa ci-dessus*) sont applicables aux assignations tendant au prononcé de la résiliation du bail lorsqu'elle est motivée par l'existence d'une dette locative du preneur.

Ces assignations sont comptabilisées par les préfetures.

Vers une répartition des données préfectorales entre bailleurs publics et bailleurs privés ?

De plus en plus de préfetures, si on en juge par le cas de l'Ile de France, sont à même de produire une répartition de leurs données entre bailleurs publics et bailleurs privés, soit au niveau du département, soit au niveau de sous-préfetures particulièrement performantes.

Exemples de répartition public/privé

	commandements de quitter les lieux			demandes de concours de la F P			décisions accordant le concours de la FP			interventions effectives de la FP		
	2003	2003 parc public	2003 Parc privé	2003	2003 parc public	2003 Parc privé	2003	2003 parc public	2003 Parc privé	2003	2003 parc public	2003 Parc privé
SEINE ET MARNE	1 725	1 274	451	1 418	1 149	269	623	501	122	352	292	60
VAL DE MARNE	2 554	1 328	1 226	2 205	1 152	1 053	1 229	640	589	605	315	290
HAUTS DE SEINE											290	568

La préfeture des Hauts de Seine est d'ores et déjà à même, grâce à un logiciel « maison » de décliner ses indicateurs selon la nature du parc (public, privé). Elle pourrait approfondir cette répartition dans le cas du parc privé, en fonction de la nature du bailleur, (bailleurs institutionnel ou bailleur personne physique), par une modification légère de son logiciel. Ce dernier devrait lui permettre par ailleurs de réaliser une coupe temporelle (relier par exemple les demandes de concours de la force publique formulées au cours de l'année n, aux assignations en justice de l'année p correspondantes).

La position de l'administration centrale du ministère de l'intérieur

La question se pose de savoir si, ce que peuvent réaliser certaines préfetures ou sous-préfetures de l'Ile de France et d'ailleurs, toutes les préfetures peuvent le réaliser, compte tenu de leurs moyens (généralement inférieurs en personnel et en équipement informatique) et de leur mode d'organisation (la question des expulsions n'est pas toujours traitée au sein du bureau du logement, donc avec une vue interministérielle (logement, affaires sociales, ordre public) comme dans le 92.

La sous-direction des actions territoriales du ministère de l'intérieur souhaite limiter les enquêtes et les exploitations de données traitées par les préfetures. Les préfetures sont submergées de demandes de statistiques formulées par différents ministères ou par les direction du ministère de l'intérieur. Elles sont souvent en peine d'y répondre ou fournissent parfois des informations fantaisistes.

Pour y faire face, compte tenu de la réduction croissante de leurs moyens, l'administration centrale a pris le parti de réduire à une centaine, le nombre d'indicateurs statistiques renseignés par les préfetures, en s'engageant à ne jamais dépasser ce chiffre. Cette position résulte d'une réflexion qui s'est développée au cours de deux ans de travail.

Par ailleurs on ne souhaite pas nécessairement au niveau de l'administration centrale la multiplication d'applications informatiques autonomes localisées et non compatibles les unes avec les autres

Même s'il n'y a pas d'opposition de principe de la part de l'administration centrale il n'est pas évident qu'il soit possible de reproduire immédiatement les prestations décrites plus haut sur l'ensemble du territoire.

2- Le ministère de la justice

a) situation actuelle

Le ministère fournit aujourd'hui, pour chaque tribunal d'instance, avec six mois de retard par rapport à la fin de l'année, des données provisoires et avec onze mois de retard des données définitives notamment sur les demandes de paiement de loyers et/ou de résiliation- expulsion formées au fond et en référé devant les tribunaux d'instance par nature d'affaire détaillée, et sur les décisions de justice acceptant les demandes d'expulsion locative pour impayé de loyers formées au fond et en référé (cf annexe A 1). Ces données sont disponibles sous la forme de fichiers informatiques Excel.

La saisie informatique des données à partir des documents « papier » (ex jugements) est effectuée dans un centre du ministère à Nantes, avant leur exploitation à Paris. Le service statistique du ministère renvoie ensuite à chaque juridiction les informations traitées qui la concernent.

De façon plus précise ces données permettent de renseigner les indicateurs ci-après :

- Nombre annuel d'assignations en justice (demandes introduites par les bailleurs) pour paiement de loyers et/ou résiliation- expulsion (cf annexe A1)
- Répartition de ces assignations en justice entre les demandes introduites au fond et les demandes introduites en référé ;
- Nombre annuel de rejets et d'abandons de procédure, selon le mode d'assignation (au fond ou en référé) ;

- Nombre annuel de jugements d'expulsion, respectivement au fond et en référé, (cf annexe A 2), sans pouvoir opérer, compte tenu de l'état actuel de la nomenclature, de distinction entre les décisions « fermes » d'expulsion et les décisions conditionnelles avec octroi de délais de paiement qui se transforment immédiatement en décisions d'expulsion au premier incident de paiement. Sans distinguer non plus entre demandeurs bailleurs sociaux et demandeurs bailleurs privés (institutionnels et personnes physiques).
- Pourcentage de jugements contradictoires (le locataire est présent ou représenté);
- Demandes de la part des locataires de délais pour l'exécution d'une mesure d'expulsion formées devant le juge de l'exécution en 2002 par département et par siège de TGI et de TI (les fonctions de JEX peuvent être déléguées à un juge du TI ou du TGI) ainsi que les demandes de délai formées devant le juge des référés, réparties par département et siège de tribunal d'instance ;
- Les délais moyens séparant la date de la demande de paiement et de résiliation de bail (assignations en justice) de la date du jugement, dans les deux cas (en référé et au fond).

Remarques :

1. Les données collectées sous le titre " tribunal d'instance- demandes introduites (en référé ou au fond) codées au poste **51A** de la nomenclature des affaires civiles " *Paiement loyers et/ou résiliation-expulsion* ", concernent exclusivement des impayés de loyer et en conséquence excluent les demandes d'expulsion de locaux d'habitation suite à un congé pour vente ou suite à un congé pour habiter qui sont, quant à elles, codées au poste **51C** de la nomenclature des affaires civiles, Ce sont bien les données du poste 51 A qui sont reprises par le ministère du logement dans son tableau statistique (comme on peut le vérifier en comparant le tableau de la page 21 du présent rapport avec l'extrait du tableau « tribunal d'instance - demandes introduites au fond et en référé 2002 de l'annexe A1 au présent rapport).
2. Ces statistiques incluent les demandes afférentes à des logements placés sous le régime de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948³ (qui semblent exclus du champ de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs) et les demandes concernant les locaux meublés.
3. Ces statistiques excluent les baux commerciaux.
4. Les expulsions d'occupants entrés sans autorisation dans les lieux (squatters) sont codées dans la partie "propriété et possession immobilière" au poste **70B** de la nomenclature.
5. Généralement il n'y a pas de la part des bailleurs de demande en paiement de loyer seul mais simultanément de paiement de loyer et de résiliation du bail. Une décision de justice d'acceptation de la demande est considérée statistiquement comme une décision d'expulsion. L'erreur commise (nombre de demandes en paiement de loyer sans demande de résiliation de bail) n'est cependant pas connue. La réforme projetée de la nomenclature (Répertoire Général Civil) mettra fin à cette situation puisque, voir plus loin, la décision d'expulsion sera distincte de la décision d'acceptation de la demande en paiement, lorsque celle-ci ne concernera pas la résiliation du bail simultanément.

³ portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement

6. Le ministère de la justice dispose bien entendu d'informations statistiques sur l'aide juridictionnelle mais ne sait pas croiser (sauf éventuellement par voie manuelle) cette variable avec la nature des affaires civiles, et en particulier avec les demandes de bailleurs en paiement/résiliation du bail

b) Situation future / la réforme de la nomenclature des affaires civiles

Une modification importante de la nomenclature est quasiment prête et annoncée pour 2006. Sauf obstacles d'ordre budgétaire ou difficultés de nature technique ou informatique, des indicateurs plus fins qu'aujourd'hui et de nouveaux indicateurs caractérisés par deux paramètres (l'objet de la demande, la nature de la décision) pourraient donc être renseignés d'ici fin 2007 (cf en annexe N un extrait de cette nouvelle nomenclature. On y observe notamment la distinction suivante au niveau de la nature de la décision prise :

- 4E** Ordonne l'expulsion au fond sans accorder de délais de paiement ni de délais pour l'évacuation des locaux
- 4F** Ordonne l'expulsion au fond en accordant des délais de paiement et/ou des délais pour l'évacuation des locaux
- 5A** Ordonne l'expulsion en référé sans accorder de délais de paiement ni de délais pour l'évacuation des locaux
- 5B** Ordonne l'expulsion en référé en accordant des délais de paiement et/ou des délais pour l'évacuation des locaux

Par ailleurs, ce projet de nomenclature détaille les décisions constatant un incident d'instance sans dessaisir la juridiction ou en dessaisissant celle-ci, pour des causes diverses (radiation, constat du désistement de l'instance, renvoi de l'affaire..).

Par ailleurs il est encore possible de mettre en place dans la réforme de 2006 une variable sur la qualité du demandeur, ce qui permettrait de distinguer les bailleurs publics (ou sociaux) des bailleurs privés.

3- Les problèmes posés par le tableau statistique sur les expulsions locatives

a) le manque de cohérence entre les données « justice » et les données « intérieur »

Les deux premières lignes du tableau statistique sur les expulsions locatives rassemblé par le ministère du logement concernent des données judiciaires relatives respectivement aux demandes formulées par des bailleurs en paiement de loyers et/ou résiliation-expulsion, et Traitement judiciaire des demandes d'expulsion locative pour impayé de loyers en 2002). Ces deux lignes concernent exclusivement des impayés de loyer.

Les quatre lignes suivantes du tableau statistique du ministère du logement qui rassemblent des données produites par le ministère de l'intérieur, concernent l'ensemble des expulsions d'un local d'habitation. On a pu le vérifier en comparant les données du tableau du ministère du logement avec les statistiques qui nous ont été communiquées par le ministère de l'intérieur.

Les chiffres collectés au plan national par le ministère de l'intérieur pour les années 1992 à 2000 (les seuls dont nous disposons) sont répartis en 4 colonnes : expulsions d'un local d'habitation (dans leur globalité), expulsions d'un local commercial ou d'une propriété agricole, occupations des lieux de travail, entrave à la liberté de circulation). Le tableau ci-après donne cette répartition pour l'année 2000.

	Expulsion d'un local d'habitation	Expulsion d'un local commercial ou d'une propriété agricole	Occupation des lieux de travail	Entrave à la circulation	Total	Pourcentage des expulsions d'un local d'habitation
Commandements de quitter les lieux	49889	1069	41	0	50999	98%
Réquisitions de la force publique	33872	1388	42	2	35304	96%
Décisions de concours de la force publique	16275	942	39	2	17258	94%
Interventions effectives de la force publique	5936	299	10	2	6247	95%

Les préfectures ont donc fait le tri entre les données concernant les locaux d'habitation et les autres qu'il s'agisse des demandes de concours de la force publique, des décisions de concours de la force publique, des interventions effectives de la force publique). Il en est de même pour les commandements de quitter les lieux sauf pour les années 1999 et 2000, où les chiffres repris par le ministère du logement sont curieusement plus élevés que ceux communiqués par le ministère de l'intérieur.

Cette situation résulte du texte même de la circulaire interministérielle du 26 août 1994 en ce qui concerne les concours de la force publique où d'une part il est demandé aux préfets de transmettre chaque année au 30 janvier un tableau faisant apparaître les demandes et les décisions prises en matière de concours de la force publique, d'autre part aucun paragraphe de la circulaire ne demande à distinguer explicitement au sein même des expulsions de locaux d'habitation, la part incombant aux impayés de loyer.

S'agissant des commandements de quitter les lieux en matière d'habitation, ils doivent être transmis en préfecture aux fins de relogement des locataires en vertu de la loi 91-650 du 9 juillet 1991, article 62, quel que soit le motif de l'expulsion: dette locative ; congé conformément à l'article 15 de la loi 89-462 du 6 juillet 1989 que ce soit pour vente, pour reprise pour habiter, pour motif légitime et sérieux, résiliation du bail pour faute (article 1741 du code civil), ou personnes entrées dans les locaux par voie de fait (squatts)..

Il n'est donc pas étonnant que les statistiques transmises au ministère de l'intérieur ne fassent pas la distinction entre les expulsions de locaux d'habitation qui font suite à des impayés de loyer et les autres.

Mais cette absence de distinction devient aberrante **dans la ville capitale où la moitié seulement des données recueillies** sur les commandements de quitter les lieux en matière de **locaux d'habitation concerne les impayés de loyer.**

La préfecture de Paris constate en effet qu'en 2003 ont été reçus 4520 commandements, mais que seuls 2224 **soit 49,20 %**⁴ se rapportaient à une assignation reçue, donc à un impayé de loyer. Cette analyse met en exergue un problème qui paraît spécifique à Paris : la moitié des expulsions ne sont pas motivées par des impayés de loyer mais en majorité, selon les éléments d'information données par les services sociaux, par les congés pour vente.!

Ailleurs en France, les impayés de loyer constituent certainement le motif majoritaire. Dans le département des Hauts de Seine, par exemple, un décompte des réquisitions de la force publique opérés en 2003 fait ressortir les résultats suivants : Sur 1201 commandements délivrés en 2003 et pour lesquels il y a eu réquisition de la Force Publique : 1067 concernent une dette de loyer, 25 un congé pour vente, 85 squats ou occupants sans droits ni titre, 24 troubles divers.... En clair les impayés de loyer représentent dans ce département 91 % des expulsions de logement.

Le résultat est non seulement une absence de cohérence interne du tableau statistique fourni par le ministère du logement mais une ambiguïté dans l'esprit du lecteur, qui croit lire des statistiques sur les expulsions pour impayés de loyer alors que les chiffres portent sur une réalité plus large (voir paragraphe sur le sujet au sein du rapport annuel du Haut comité pour le logement des défavorisés ou du rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre).

b) des différences entre les d'assignations comptabilisées par les deux ministères

Curieusement, si l'on se fie aux statistiques recueillies par la préfecture de la région Ile de France, en 2001 et en 2002 auprès des huit préfectures départementales, il existe une différence non négligeable entre le nombre d'assignations en justice reçues par chacune des préfectures de l'Ile de France, et les demandes des bailleurs en paiement de loyers et/ou résiliation- expulsion, au fond et en référé, comptabilisées pour ces deux années, par l'ensemble des greffes des tribunaux d'instance de chacun des départements.

Le rapport entre les deux chiffres (préfecture au numérateur, justice au dénominateur) varie en 2002 entre 126 % pour la Seine et Marne où il existe nettement plus d'assignations comptabilisées par la préfecture que d'assignations reçues par l'ensemble des tribunaux d'instance à 87 % pour les Yvelines où c'est l'inverse. En 2001 le rapport varie entre 167 % pour la Seine et Marne et 88,1% pour l'Essonne .

	Assignations comptabilisées préfecture/justice	
	Année 2001	Année 2002
Paris	99,9%	93,1%
Seine et Marne	166,8%	125,8%
Yvelines	91,5%	87,3%
Essonne	88,1%	92,8%
Hauts de Seine	88,9%	94,3%
Seine-Saint-Denis	122,8%	111,4%
Val de Marne	105,0%	100,6%
Val d'Oise	111,6%	107,0%

Comment s'explique un tel écart ?

⁴ Les motifs du commandement de quitter les lieux n'étant pas explicités par l'huissier de justice qui se contente de se référer à la décision judiciaire, la préfecture de Paris a dû remonter jusqu'à l'assignation pour cerner le motif de ce commandement.

Il semblerait, selon des informations communiquées par la préfecture de la région Ile de France, que certaines préfectures en Ile de France (et probablement ailleurs), comptabilisent non seulement les assignations reçues au titre de l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, mais aussi :

- non liées à des obligations légales, des assignations concernant des locaux commerciaux (probablement avec pour objectif de faire appel ultérieurement à la force publique), ou tout autre type d'immeuble (jusque récemment, la préfecture de l'Essonne comptabilisait les assignations concernant l'occupation illégale de terrains par les gens du voyage).
- comme dans le département des Hauts de Seine, des assignations devant le Tribunal de Grande Instance concernant, pour leur quasi- totalité, des squats.
- voire même des assignations intentées par des locataires.

Par ailleurs, selon la même source d'information, la date du décompte des assignations différerait d'un département à l'autre : en Seine- et -Marne et dans le Val d'Oise les assignations sont comptabilisées à la date de leur réception en préfecture ; dans les Hauts de Seine et le Val de Marne, elles le sont au moment où la préfecture envoie la demande d'enquête sociale aux services sociaux. Une telle pratique entraîne probablement quelques basculements d'une année sur l'autre.

Inversement, les données du ministère de la justice incluent, comme on l'a vu, les demandes de bailleurs pour paiement seul. Elles comprennent également les assignations afférentes aux locaux meublés et aux logements- foyers ainsi qu'aux locaux d'habitation dont le loyer est fixé en application des dispositions du chapitre III de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 qui sont exclues du champ de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, en application respectivement de l'article 2 second alinéa et de l'article 40 – II de cette loi donc, en principe, non soumises à l'obligation (article 24 de la loi de 1989) de transmission au représentant de l'Etat. C'est peut-être ce qui explique à Paris la supériorité du nombre d'assignations constatées par le ministère de la justice par rapport à celui comptabilisé par la préfecture Cette exclusion de principe n'a aucune incidence sur l'homogénéité du tableau statistique du ministère du logement sur les exclusions. Elle pourrait entraîner une erreur probablement minime, si on utilisait la voie préfectorale pour calculer la répartition des assignations de justice entre bailleurs publics et bailleurs privés.

De notre point de vue il conviendrait pour le moins que les préfectures distinguent dans leurs statistiques sur les assignations le sous-ensemble correspondant aux demandes présentées dans le cadre de l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989.

c) un manque d'homogénéité des comptages entre les préfectures ?

- Comme indiqué ci-dessus les données comptabilisées par les préfectures en matière d'assignations en justice, du moins en Ile de France, ne sont pas homogènes d'un département à un autre (ce que démontre d'ailleurs le simple constat d'une variation de du rapport entre les données « Intérieur » au numérateur et les données « Justice » au dénominateur, si on admet que les données produites par le ministère de la justice sont parfaitement homogènes d'un Tribunal d'instance à un autre).

- les données recueillies en matière de commandement de quitter les lieux sont, semble-t-il, homogènes entre les différents départements de l'Ile de France (sauf variations sur la définition de la date de comptabilisation de ces données). Toutefois l'une des sous-préfectures de l'Ile de France ne comptabiliserait cependant que les commandements de quitter les lieux concernant les squats.

Notamment en ce qui concerne les interventions effectives de la force publique

- Une question se pose sur la manière dont les préfectures interprètent le chiffre des interventions effectives de la force publique. Ce chiffre se confond-il avec le nombre d'expulsions manu militari ? Comprend-il les remises de clés spontanées ? le constat d'un logement vide repris par le bailleur ?

Les préfectures de Seine-Saint-Denis, du Val de Marne et des Hauts de Seine distinguent des sous - rubriques :

- Lieux libres (donc départs volontaires).
- Remise des clefs spontanée (au commissaire de police ou à l'huissier).
- Manu militari.

La préfecture des Yvelines en Ile de France opère la distinction entre les expulsions manu militari et les autres. Par contre la préfecture de l'Essonne ne peut opérer aisément une telle distinction.

d) des erreurs accidentelles sur les données produites par le ministère de la justice ?

En 2002, le nombre de décisions de justice rapporté à la population est de 0,07 % pour le 19^{ème} arrondissement de Paris et de 0,09 % pour le 13^{ème}. Ces chiffres sont comparables. Mais il est de 0,45 % pour le 18^{ème}, de 0,30 pour le 20^{ème} et de 0,27 % pour le 11^{ème} ! Ce décalage peut-il s'expliquer par des différences de comportement de la part des juges ou par des écarts sensibles au niveau des profils de population ?

Une étude réalisée par le cabinet GERU en 2002 pour le compte de la DGUHC sur le site de Bobigny signale par exemple ce qui suit : « un codage en «519 » des procédures de référé pour les demandes de référé pour les demandes en paiement de loyer et résiliation de bail (demandes des bailleurs et des locataires non identifiés) au lieu de «510 », a introduit des biais dans le dénombrement des jugements au fond et en référé pour impayés de loyer sur le Tribunal d'Instance de Bobigny et également à Montreuil (Seine Saint-Denis). Il s'ensuit également une sous-estimation des décisions prises en considération par le compte 510 et une surestimation de la part relative des jugements au fond. »

4- les données produites par les fédérations professionnelles de bailleurs sociaux

La fédération des offices de l'habitat produit à l'attention de chacun de ses adhérents un Dossier Individuel de Situation (DIS) comportant deux volets, un volet financier et un volet social. Le volet social comprend l'indication du nombre de commandements de payer concernant l'organisme adhérent, nombre de commandements émis dans l'année dans le cadre d'une procédure d'expulsion et exprimé notamment en % du patrimoine occupé. Figurent également les valeurs moyennes de cet indicateur au niveau de la région et de la zone (la valeur nationale de l'indicateur pour l'ensemble des offices figure au compte rendu annuel d'activité des offices -2,2 % des locataires en 2003-). Les jugements d'expulsion y figurent aussi avec le même type d'indicateur et de même les départs suite à contentieux dont les départs volontaires et les expulsions (huissiers ou force publique).

La fédération des Entreprises Sociales pour l'Habitat établit comme la précédente un DIS qui ne comprend pas cependant de dossier social sur les impayés de loyers.

A noter que l'Union Sociale pour l'Habitat, estime qu'en 1997 les jugements d'expulsion ont touché 30 000 locataires HLM, et les expulsions réalisées (les interventions effectives de la force publique), environ 1500 soit environ les 1/3 du total des jugements d'expulsion (87717 en 1997 cf page 21) et des expulsions effectives (4753 en 1997 cf page 21) pour un nombre d'impayés de loyer de plus de deux mois presque deux fois plus important dans le parc HLM que dans le parc privé (4,1% des locataires soit 191 000 dans le parc social, et 1,6% des locataires, soit 98 000 dans le parc privé (cf résultats de l'enquête Nationale Logement INSEE 2002 page 21).

II. LES BESOINS EN MATIERE D'INFORMATION

1) ministère du logement (cf lettre de mission)

Les données sur les expulsions sont jugées partielles et cloisonnées et ne permettant pas une appréciation globale du dispositif à tous les stades de la procédure :

Au niveau national, elles ne permettent pas de distinguer le parc privé du parc public ni de connaître la nature des décisions rendues.

Or le comportement des bailleurs sociaux, des bailleurs privés institutionnels et des bailleurs privés personnes physiques est différent les uns des autres, comme le montre l'étude pilotée par l'UNIOPSS et les monographies réalisées par le GERU et le GREFOSS en 2001.

Il faut ajouter que la circulaire ministérielle du 13 mai 2004 relative à la mise en œuvre d'un dispositif d'urgence visant à la prévention des expulsions met notamment l'accent sur le rôle des plans d'apurement, à travers les engagements que devront souscrire les trois signataires du protocole tripartite afin d'éviter les procédures judiciaires. Mais l'esprit de la circulaire vaut également pour les procédures de justice et leur aval. Au demeurant une connaissance statistique des plans d'apurement judiciaires est un préalable à la recherche des causes d'échec de ces plans.

Au niveau territorial, les indicateurs sur les situations d'impayés et leur traitement préventif apparaissent, par ailleurs, insuffisants et très hétérogènes d'un département à l'autre ce qui limite leur possibilité d'exploitation .

Or, l'appréciation de l'efficacité du dispositif de prévention des expulsions, qui a vocation à intervenir à différents stades de la procédure et qui mobilise une pluralité d'acteurs nécessite de disposer de statistiques fiables, périodiques et territoriales sur la base d'indicateurs préalablement définis.

2) Le ministère de l'intérieur

Le ministère de l'intérieur est soucieux de limiter la croissance des dépenses d'indemnisation, aujourd'hui non limitatifs, dans la perspective de la LOLF. Elle prévoit d'en limiter le volume et de faire peser ces dépenses sur le budget des préfetures, la situation actuelle étant déresponsabilisante.

La sous- direction des actions territoriales a donc la volonté de renseigner les indicateurs ci-après dits INDIGO, afin d'éviter d'une manière générale la poursuite de l'envolée de la consommation des crédits d'indemnisation des bailleurs, et de mesurer la qualité du dialogue de la préfecture avec les autres acteurs face aux situations d'expulsions locatives ou d'optimiser le recours aux moyens de sécurité publique.

- Taux d'échec des procédures de conciliation = nombre de commandements de quitter les lieux/ nombre d'assignations en justice (l'objectif est de mesurer la capacité de la préfecture à mobiliser les acteurs du logement face aux situations d'urgence)
- Taux de règlements amiables en matière d'expulsions locatives = nombre de règlements amiables des conflits en matière d'expulsions locatives /nombre de recours gracieux en indemnisation (cet indicateur a pour objet de mesurer la capacité de la préfecture à rechercher et à conclure un règlement amiable avec un bailleur demandant une indemnisation pour refus de concours de la force publique en matière d'expulsion locative). Une procédure qui devient contentieuse est en effet plus coûteuse en indemnisation qu'un règlement amiable.
- Taux d'indemnités allouées à l'amiable en matière d'expulsions locatives = montant total des indemnités allouées à l'amiable dans l'année pour refus de concours de la force publique / montant total des indemnités versées dans l'année pour refus de concours de la force publique (cet indicateur permet de mesurer la part des indemnités versées à l'amiable).
- Rapport du coût moyen d'un règlement amiable sur le coût moyen d'un dossier indemnisé en contentieux (il s'agit de l'indemnité versée à l'amiable à un bailleur pour refus de concours de la force publique en matière d'expulsion locative) = coût moyen d'un règlement amiable / coût moyen du règlement judiciaire.
- Taux de décisions accordant le concours de la force publique en matière d'expulsions locatives = nombre de concours de la force publique accordés par la préfecture pour les expulsions locatives au cours de l'année/ nombre de concours de la force publique demandés au Préfet pour les expulsions locatives au cours de l'année.

3) Le ministère de la justice

Il souhaiterait disposer d'informations sur l'exécution des décisions de justice, si possible affinées au niveau de la juridiction (le tribunal d'instance) donc de l'arrondissement administratif pour un raccordement avec ses propres données :

- Donc les statistiques produites et diffusées par le ministère de l'intérieur (commandements de quitter les lieuxetc),

- Mais aussi les données concernant l'indemnisation des bailleurs (ex nombre de bailleurs indemnisés en cas de refus de concours de la force publique)
- Ainsi que les délais qui s'écoulent entre le jugement et les différentes phases ultérieures (commandements de quitter les lieux, demandes de concours de la force publique, décisions d'accord du concours de la force publique, l'intervention effective de celle-ci).
- le taux de réussite des plans d'apurement décidés par les juges.

4) les attentes exprimées par les acteurs locaux au niveau des chartes départementales de prévention des expulsions

Sur 65 chartes départementales examinées, toutes celles qui retiennent le principe d'un tableau de bord local y font figurer les valeurs départementales des indicateurs classiques (allant des assignations en justice à l'intervention effective de la force publique). S'y ajoutent parfois le nombre de saisines de la SDAPL, le nombre de commandements à payer au sein du parc social, le montant des indemnités versées aux bailleurs dans le cas de refus de concours de la force publique.

L'une des chartes s'intéresse aux statistiques relative aux recours engagés par les locataires (demandes pour le maintien dans les lieux : contestation de la validité du congé, suspension de la clause résolutoire)

A noter que 20 % seulement des chartes examinées admettent un juge du TI ou du TGI parmi les co-signataires. La présence de magistrats ne favoriserait-elle pas une meilleure prise en compte des attentes du ministère de la justice ?

5) Les attentes des bailleurs sociaux

Les bailleurs sociaux souhaitent bien entendu disposer de la répartition des données entre le parc public et le parc privé. Cette répartition fait en effet ressortir l'efficacité de leur action préventive. Pour près de deux fois plus d'assignations en justice, ils ont en définitive deux fois moins d'expulsions.

6) Les attentes exprimées par le mouvement associatif

La Fondation Abbé Pierre

Le délégué général de la FAP souhaiterait pouvoir expliquer les différences entre le nombre d'assignations et le nombre de décisions de justice : s'agit-il d'accords amiables pour l'essentiel, quelle est la part des contestations de créances .

Les ADIL (avis exprimé par l'ADIL 93 et confirmé par l'ADIL 92)

L'ADIL 93 souhaite connaître :

- Le nombre de saisine de la SDAPL.
- Les indemnités versées aux bailleurs (particulièrement aux bailleurs privés) : pas de retour aujourd'hui
- Les délais à compter du commandement à payer (18 mois en moyenne entre le commandement à payer et l'intervention effective de la force publique).
- Les délais de relogement obtenus auprès du juge des référés et du JEX

III- LES PROPOSITIONS

Tous les indicateurs énumérés ci-après seraient rassemblés au tableau statistique national diffusé par le ministère du logement. Localement ils figureraient au tableau de bord attaché à la charte départementale de prévention, aux niveaux géographiques suivants :

- le tribunal d'instance pour le champ du judiciaire,
- les sous-préfectures pour le champ des responsabilités préfectorales.
- le département pour tous les indicateurs

a) SEPT INDICATEURS PRINCIPAUX AU LIEU DE SIX, DISTINGUER LE TYPE DE PARC ET LA NATURE DES DECISIONS DE JUSTICE

Il est proposé d'ajouter aux six indicateurs traditionnels un septième indicateur représenté par le montant annuel des indemnités versées aux bailleurs en compensation du refus de concours de la force publique.

procédures judiciaires	
Ensemble du parc	
1-Assignations	en justice
Demandes des bailleurs : Païement loyers et/ou résiliation- expulsion	
2-Jugements	d'expulsion

procédures préfectorales	
3-Commandements	de quitter les lieux
4- Réquisitions	de la force publique
5- Concours accordés	de la force publique
6- Interventions	effectives de la force publique
7- indemnités versées	aux bailleurs en compensation du refus de concours de la force publique

Le 7 ème indicateur proposé est en lien avec les autres. En effet toute décision tendant, dans le cadre de contraintes budgétaires, à diminuer le budget attribué au préfet au titre des indemnités versées aux bailleurs en compensation du refus de concours de la force publique, toutes choses égales par ailleurs, pousse automatiquement à la hausse le nombre des expulsions. Inversement une limitation, pour des motifs sociaux, des décisions de concours de la force publique fait croître les consommations de crédits indemnitaires.

prendre en compte la nature du bailleur

Les **deuxième (ministère de la justice) et troisième (ministère de l'intérieur) préconisations** concernent le croisement des sept indicateurs du « noyau dur » avec la variable « nature du bailleur », qui peut prendre deux valeurs -bailleur public (organisme HLM ou SEM) ou bailleur privé (bailleur institutionnel ou personne physique). C'est le souhait du ministère du logement compte tenu des conclusions de l'étude DGUHC de 2001, qui a montré clairement les différences de comportement des principaux acteurs selon la nature du parc. Le ministère de la justice est d'accord sur le principe.

Cette mesure pourrait être opérationnelle en 2006 ou 2007, pour ce qui concerne le ministère de la justice dans le cadre de la réforme de la nomenclature du répertoire général civil, sous réserve d'obstacles techniques imprévus ou de contraintes budgétaires. Les contacts avec le sous-directeur des actions territoriales à la DATAP n'ont pas fait ressortir d'hostilité sur ce point de la part du ministère de l'intérieur.

Comme on l'a vu les préfetures tendent à distinguer les deux types de parc de logements⁵ au niveau des indicateurs gérés par elles, y compris les assignations dont elles sont destinataires.

Cette préconisation soulève une interrogation : **faut-il distinguer selon la nature du bailleur (social ou privé) ou selon la nature du parc (public ou privé) ?** En effet rien n'exclut qu'une partie du parc d'un bailleur privé soit conventionné à l'APL, et qu'inversement un bailleur, réputé social (ex la SCIC), dispose d'une fraction de parc privé.

Il faut cependant adopter une règle simple permettant à un greffier de justice et au bureau compétent de la préfeture de classer aisément et rapidement une assignation, puis une décision judiciaire et les procédures en aval, dans une catégorie ou une autre sans être contraint de s'informer systématiquement auprès de la DDE !

La question reste ouverte il est cependant suggéré ici :

- de privilégier la nature du bailleur plutôt que la nature du parc : outre les organismes d'habitations à loyer modéré, les bailleurs mentionnés au quatrième alinéa de l'article 41 ter de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 pour leur parc conventionné (sociétés d'économie mixte, sociétés immobilières à participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations, collectivités publiques, sociétés filiales d'un organisme collecteur de la contribution des employeurs à l'effort de construction) et les organismes mentionnés à l'article L. 365-1 du CCH (organismes sans but lucratif, unions d'économie sociale).
- de faire établir néanmoins, sous la responsabilité du ministère du logement, un commentaire adapté aux caractéristiques du parc de chaque département.

Remarque : faut-il approfondir encore la distinction selon la nature du bailleur en répartissant les bailleurs privés en deux groupes, les bailleurs privés institutionnels d'une part et les propriétaires personnes physiques de l'autre ? une hypothèse de ce rapport est que les locataires du parc privé sont sous-représentés parmi les bénéficiaires du FSL maintien, et que les locataires des petits propriétaires personnes physiques le sont davantage encore, du moins en zone urbaine et suburbaine. Cette hypothèse est fondée sur des statistiques établies par le GIP FSL de l'Essonne.

⁵ C'est vrai en Ile de France. Nous supposons que c'est vrai également ailleurs.

Si l'hypothèse ci-dessus se révèle fondée, il sera intéressant, au moins au niveau des procédures préfectorales de mettre en regard l'évolution du nombre d'expulsions chez ces petits bailleurs et l'évolution des aides FSL obtenues, pour s'assurer qu'on contribue bien à rééquilibrer les choses.

On recommande plus loin de regarder si la situation rencontrée dans le département de l'Essonne en matière d'aide FSL (probablement une forte sous-représentation des locataires de petits propriétaires au sein des bénéficiaires du FSL maintien.) est exceptionnelle ou relativement courante. En parallèle il est proposé ici, une répartition des données préfectorales entre les trois catégories de bailleurs, au moins par sondage et sur un échantillon représentatif de départements, pour permettre une remontée des données au niveau national (**préconisation 3 bis**). L'objectif est de déterminer dans quelle mesure les locataires logés par les propriétaires individuels sont sur-représentés dans les statistiques d'expulsion par rapport aux locataires logés par des institutionnels privés, et bien entendu par rapport aux locataires du parc social..

Préciser la nature des décisions de justice

A compter de la réforme de la nomenclature prévue en principe pour 2006, les deux indicateurs « judiciaires » seront croisés par le ministère de la justice avec la nature des décisions prises. Il existe cependant une divergence entre les attentes du ministère du logement et le projet de réforme de nomenclature préparé par le ministère de la justice. Ce dernier ne prévoit que l'alternative suivante :

- 1) « ordonne l'expulsion au fond sans accorder de délais de paiement ni de délais pour l'évacuation des locaux »
- 2) « ordonne l'expulsion au fond en accordant des délais de paiement et/ou des délais pour l'évacuation des locaux »

ou

- 1) « ordonne l'expulsion en référé sans accorder de délais de paiement ni de délais pour l'évacuation des locaux »
- 2) « ordonne l'expulsion en référé en accordant des délais de paiement et/ou des délais pour l'évacuation des locaux »

La quatrième préconisation, qui rejoint le souhait du ministère du logement, consiste à dédoubler le second des éléments figurant ci-dessus en :

- **ordonne l'expulsion en accordant des délais pour l'évacuation des locaux**
- **ordonne l'expulsion [au fond] ou [en référé] en accordant des délais de paiement dans les conditions définis par l'article 24 2^{ème} alinéa de la loi 89-462 du 6 juillet 1989**

En effet l'un des acquis de la loi exclusion de 98 est, par la modification de l'article 24 2^{ème} alinéa de la loi du 6 juillet 1989, d'avoir donné au juge la possibilité d'accorder des délais de paiement, les effets de la clause résolutoire étant suspendus pendant le cours des délais accordés.

Le juge peut, même d'office, accorder des délais de paiement, dans les conditions prévues aux articles 1244-1 (premier alinéa) et 1244-2 du code civil, au locataire en situation de régler sa dette locative.

Pendant le cours des délais ainsi accordés, les effets de la clause de résiliation de plein droit sont suspendus ; ces délais et les modalités de paiement accordés ne peuvent affecter l'exécution du contrat de location et notamment suspendre le paiement du loyer et des charges.

Si le locataire se libère dans le délai et selon les modalités fixés par le juge, la clause de résiliation de plein droit est réputée ne pas avoir joué ; dans le cas contraire, elle reprend son plein effet.

Pour l'heure et en ce qui concerne la nature des délais accordés, la Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice estime difficile de multiplier le nombre de postes de cette nomenclature pour les greffes qui auront à l'appliquer.

La négociation avec le ministère de la justice serait facilitée par l'engagement d'étudier le sort des plans d'apurement judiciaires : échec, réussite, conditions de réussite.

b) ASSURER UNE COHERENCE INTERNE AU SEIN DU TABLEAU STATISTIQUE DES EXPULSIONS LOCATIVES.

Rappelons tout d'abord que la réforme de la nomenclature utilisée par le ministère de la justice pour son répertoire général civil, telle que prévue en principe pour 2006, prévoit d'identifier les décisions d'expulsion au lieu de les mélanger comme aujourd'hui avec les décisions acceptant les demandes formées en paiement des loyers. Cette réforme contribuera à améliorer la cohérence statistique avec les données produites par le ministère de l'intérieur.

1- Créer une sous-catégorie d'indicateurs préfectoraux limités aux impayés de loyer

Les statistiques préfectorales transmises au ministère de l'intérieur renseignent les quatre indicateurs de procédures « préfectorales » en distinguant :

- 1) les expulsions d'un local d'habitation qui seules intéressent le ministère du logement ;
- 2) les expulsions d'un local commercial ou d'une propriété agricole,
- 3) l'occupation de lieux de travail
- 4) l'entrave à la liberté de circulation

Il existe une différence quantitative entre les expulsions de locaux d'habitation pour impayés de loyer et les expulsions de locaux d'habitation en général (concernant également des congés pour vente, pour reprise pour habiter, pour troubles de jouissance ou pour tout autre motif légitime et l'évacuation des squats). Si les premières constituent une part majoritaire des secondes, elles ne représentent dans le cas de Paris que la moitié du chiffre total. **L'exigence de cohérence avec les données statistiques fournies par le ministère de la justice**, la nécessité de mettre fin à un quiproquo qui laisse croire, à tort, que les chiffres produits se rapportent aux impayés de loyer, conduisent à privilégier les premières aux dépens des secondes.

Il n'est donc pas anormal que soit créé au sein des statistiques préfectorales une cinquième catégorie consacrée aux expulsions de locaux d'habitation pour impayés de loyer, d'autant que les expulsions de la 1^{ère} catégorie (les expulsions de locaux d'habitation) couvrent à elles seules, pour l'année 2000, et à l'échelle nationale, plus de 95 % du total des expulsions. Les 3 autres catégories représentent donc moins de 5% des expulsions alors que les expulsions de locaux d'habitation, pour des raisons autres que les impayés de loyer, représentent près de 9 % du total.

La cinquième préconisation présentée ici est donc de remplacer effectivement les quatre indicateurs préfectoraux actuels (sans pour autant les supprimer) par des indicateurs se limitant aux expulsions de locaux d'habitation pour impayés de loyer et renseignés de manière homogène, d'un département à l'autre (manière de compter et manière de dater les événements).

Un tel changement, s'il était accepté, pourrait se traduire cependant par un alourdissement sensible du travail des préfetures qui devraient se livrer à des opérations de tri pour repérer le motif de chaque procédure, sauf pour les préfetures disposant d'un logiciel de traitement et d'un éditeur de requête ad hoc (ex préfeture 92 qui très rapidement –en nettement moins d'une matinée- a procédé au tri nécessaire).

La modification des indicateurs préfectoraux pour les adapter aux impayés de loyer lèverait l'une des incohérences internes du tableau statistique rassemblé par le ministère du logement

Remarque 1 : les impayés de loyers ou de charges entrent principalement dans le cadre de l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989. Mais ils peuvent concerner également les logements relevant du chapitre III de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948, des locaux meublés, et des logements-foyers qui sont exclus du champ de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

Remarque 2 : peut-on éviter l'opération de tri de données et procéder par une sorte de redressement statistique ? il n'est pas évident qu'on puisse passer d'une donnée à l'autre (les expulsions totales et les expulsions en impayés de loyer) par un coefficient multiplicatif à peu près constant pour chaque département. Rien ne prouve en effet que la différence entre les deux chiffres ne varie pas de façon purement aléatoire dans la plupart des départements. Le redressement est sans doute plus facile à l'échelle nationale, encore faut-il connaître le coefficient minorateur permettant de passer de l'un à l'autre. Ces questions devraient être confiées à des spécialistes statisticiens.

Remarque 3 : l'adoption de cette préconisation implique un redressement des données nationales « préfectorales » antérieures, en affectant ces données d'un coefficient minorateur égal au pourcentage des impayés de loyer dans les expulsions de locaux d'habitation .

Remarque 4: par voie de conséquence deux indicateurs secondaires pourraient peut-être être renseignés également, mais à l'échelle nationale seulement et à Paris. :

- le pourcentage des impayés de loyer dans les expulsions de locaux d'habitation : le rapport entre, au numérateur, le nombre d'expulsions de locaux d'habitation liés à des impayés de loyer et, au dénominateur, le nombre total d'expulsions de locaux d'habitation calculé pour chacun des quatre indicateurs suivies par le réseau des préfetures.
- la part des expulsions de locaux d'habitation dans le total des expulsions : le rapport entre, au numérateur, le nombre d'expulsions de locaux d'habitation et, au dénominateur, le nombre total d'expulsions. Exprimé en pourcentage, ce rapport ressort au niveau national pour l'année 2000 (à partir des statistiques communiquées par le ministère de l'intérieur), à 97,8 % pour les commandements de quitter les lieux, à 95, 2 % pour les demandes de concours de la force publique, à 94, 3 % pour les décisions de concours de la force publique, et 95, 2 % pour les interventions effectives de la force publique. Les expulsions de locaux d'habitation sont largement prépondérantes.

De plus, en ce qui concerne les deux derniers indicateurs on observe une croissance de ce pourcentage au cours des années 1998, 1999 et 2000 (la part des expulsions de locaux d'habitation avait donc tendance à croître).

2- Comptabiliser également le sous-ensemble des assignations correspondant aux impayés de loyer. Homogénéiser les dates prises en compte.

La sixième préconisation vise à trier les données préfectorales sur les assignations pour ne retenir que celles qui concernent strictement les expulsions d'un local d'habitation pour « impayé de loyer ». Il s'agit de respecter l'esprit de la loi exclusions, de permettre des comparaisons avec les données publiées par le ministère de la justice sur la base d'informations homogènes entre les préfetures et de faciliter le travail de correction des quatre indicateurs préfectoraux comme indiqué plus haut.

3-si le réseau de préfetures ne peut respecter les préconisations 5 et 6, il faudrait au minimum leur demander un travail d'homogénéisation de la collecte des données sur l'ensemble du territoire national et préciser dans le tableau statistique national ou local sur les expulsions que les données justice et les données intérieur ne correspondent pas à la même définition (**préconisation n°7**).

4- Renseigner les indicateurs préfectoraux au même niveau de finesse géographique que le le ministère de la justice pour ses indicateurs.

Les données fournies par le ministère de la justice, assignations et jugements sont classées par siège de tribunal d'instance. Les données préfectorales sont globalisées à l'échelle du département. Les tribunaux d'instance se situent traditionnellement aux sièges des sous-préfetures. Ils ne le sont plus systématiquement . En effet le développement de l'urbanisation a conduit à créer de nouveaux TI pour pallier la saturation des tribunaux

Pour des raisons de continuité, il est proposé ici, c'est **la huitième préconisation** de ce chapitre, **que les données des préfetures soient fournies au même niveau de finesse géographique, c'est à dire par sous-préfecture, avant d'être globalisées à l'échelle du département.**

Lorsque le territoire géographique couvert par un tribunal d'instance coïncide avec un arrondissement administratif (ce n'est plus systématiquement le cas), ou lorsqu'il est compris à l'intérieur de celui-ci, les juges du tribunal d'instance pourront directement observer la suite réservée à leurs jugements d'expulsion. Il y aura une parfaite réciprocité entre les données fournies par les uns et par les autres.

Par ailleurs il est plus facile d'observer des anomalies statistiques éventuelles sur une série de six données par an à l'échelle d'un tribunal d'instance et d'une sous-préfecture, lorsque leur champ géographique est le même plutôt qu'au niveau du département, et à plus forte raison qu'au niveau national, car elles sont nécessairement corrélées entre elles.

Enfin dans certains départements très peuplés, les anomalies statistiques éventuelles sur les données produits par les préfetures pourraient être repérées plus facilement à l'échelle de l'arrondissement administratif .

5- Au niveau du ministère de l'intérieur regrouper en un même fichier l'ensemble des données territoriales sur une année.

Par cohérence avec les prestations assurées par le ministère de la justice, **la neuvième préconisation** concerne la présentation des résultats des données recueillies par le ministère de l'intérieur sur une année jusqu'au niveau de la sous-préfecture (qui peut prendre la forme d'un fichier informatique type Excel), et pour chacun des cinq indicateurs renseignés par les préfetures (y compris les assignations en vue d'une expulsion pour impayés de loyer).

c) UTILISER LA LARGE PALETTE D'INDICATEURS DISPONIBLES OU POTENTIELLEMENT ACCESSIBLES

Un certain nombre de données sont systématiquement renseignés par le ministère de la justice. D'autres pourraient l'être par les préfetures (délais, nombre de bailleurs indemnisés).

1) type de procédure

Les deux indicateurs «judiciaires» (assignations en justice et jugements d'expulsion) sont déjà croisés aujourd'hui avec la nature de la procédure choisie (au fond ou en référé). Ainsi, en 2002 il y a eu 65440 demandes de bailleurs (en paiement de loyers et/ou résiliation-expulsion) au fond, soit 58,7 %, contre 45955 demandes de bailleurs en référé, soit 41,3 %.

2) abandons de procédure et rejets de la demande

Les indicateurs sont déjà renseignés aujourd'hui au niveau national : ainsi en 2002, 20,6 % des actions en paiement et/ou résiliation-expulsion ont été abandonnées, ce taux varie d'ailleurs en fonction du circuit procédural, 22,7 % d'abandons au fond et 17,8 % d'abandons en référé, dont 60 % à la suite d'un désistement ou d'une conciliation (cf annexe A3).

Le taux de rejet des actions en paiement et/ou résiliation-expulsion s'établit en 2002 à 2,3 % en référé et à 3,3 % au fond.

3) les indicateurs de délais

31) indicateurs de délais judiciaires

Délai moyen entre assignation et audience (demandes au fond)
Délai moyen entre assignation et audience (demandes en référé)

Ces deux indicateurs, déjà renseignés aujourd'hui au niveau de chaque TI, avec une moyenne nationale de 4,5 mois en 2002 (mais ce chiffre peut atteindre localement une pointe de 10 mois) pour une procédure au fond et de 3 mois en référé), pourront être croisés eux-mêmes avec la nature du bailleur.

32) indicateurs de délais « préfectoraux »

Des quatre indicateurs traditionnels découlent quatre indicateurs de délai : le délai moyen courant depuis la décision judiciaire ou l'assignation en justice (selon le choix, une fois pour toutes, opéré par le ministère de l'intérieur). Ces indicateurs de délai ne sont pas renseignés aujourd'hui. Pourtant cette information est souhaitée par le ministère de la justice, par celui de l'équipement, pour permettre des coupes temporelles, mais aussi, comme on l'a vu, par d'autres acteurs comme les associations. Nombre d'acteurs rencontrés par FORS –Recherche sociale dans son étude réalisée en 2003 pour le compte de l'Union Sociale pour l'Habitat estiment qu'une procédure qui a suivi son cours sans suspension à un moment ou à un autre peut durer jusqu'à 2 ans et demi ». Qu'en est-il précisément ? **La dixième préconisation concerne donc le calcul et l'affichage de ces quatre délais (moyenne et dispersion) par les préfetures , ce qui est possible techniquement (cf observation plus loin).**

Observations sur la nécessité d'indicateurs de délai préfectoraux

- *Le ministère de la justice tient des statistiques sur les délais de ses procédures et peut les communiquer aux autres.*

Par cohérence il serait logique que le ministère de l'intérieur produise des informations symétriques sur les délais entre l'assignation en justice ou plutôt entre le jugement (la date du jugement figure d'ailleurs dans le texte du commandement de l'huissier) et chacune des étapes ultérieures : réquisition de la force publique etc

Deux hypothèses peuvent être envisagées pour la fourniture de ces délais :

Hypothèse minimum : le ministère de l'intérieur renseigne, à l'échelle de chaque sous-préfecture, chacun des quatre indicateurs de délai (commandement de quitter les lieux, réquisition de la force publique, concours accordés de la force publique, interventions effectives de la force publique) : délai moyen qui s'est écoulé depuis la date de l'assignation en justice ou de préférence la date du jugement.

Hypothèse optimum : la préfecture 92 est à même de calculer le rapport assignation / commandement de quitter les lieux en fonction de l'année de l'assignation : Ainsi, à titre d'exemple, dans le parc social, il y a eu 2331 assignations en 2001, qui ont donné lieu à 27 commandements de quitter les lieux en 2003. Il y a eu 2575 assignations en 2003, qui ont donné lieu à 174 commandements de quitter les lieux la même année. Elle peut de même calculer le rapport assignation / Réquisitions de la Force Publique en fonction de l'année de l'assignation. A titre d'exemple, les 2331 assignations en 2001 ont donné lieu à 13 RFP en 2001, 232 en 2002, 57 en 2003

Dans cette hypothèse le réseau des préfetures, à l'instar de ce que peut fournir la préfecture 92, calculerait les trajectoires⁶ temporelles (X assignations en 2001 conduisent par exemple à Y réquisitions de la force publique en 2002 , Z en 2003..) et inversement A réquisitions de la force publique en 2004 ont pour origine B assignations en 2003, C en 2002 etc.. Cette hypothèse n'est possible que si chaque préfecture effectue le calcul à son niveau, sinon on aboutit à une base de données gigantesque et non gérable. La préfecture peut mesurer ainsi le phénomène « d'évaporation », c'est à dire le nombre d'assignations n'ayant aucune suite. Dans la suite du rapport on n'envisage cette hypothèse qu'à titre facultatif.

⁶ Dans un contexte totalement différent, et sur un panel de personnes bénéficiant des minima sociaux , la DREES du ministère en charge des affaires sociales, gère une base de données permettant des informations sur les trajectoires des personnes. Il existe quelque chose de semblable au niveau des retraités et des cotisants ;

A noter qu'une bonne connaissance des délais peut éclairer certaines interrogations (ex faut-il allonger la durée qui sépare l'assignation en justice du jugement pour réaliser davantage d'enquêtes sociales ?).

Il conviendrait non seulement de chiffrer les délais moyens, mais également de noter leur dispersion statistique qui peut être très importante (plusieurs années) en ce qui concerne les interventions effectives de la force publique.

4) indicateur de présence (ou de la représentation) du locataire à l'audience

L'indicateur correspondant est déjà renseigné aujourd'hui : il s'agit du nombre (ou du pourcentage) de décisions contradictoires dont on sait l'importance du point de vue de la décision prise par le juge. Ce nombre (ou ce pourcentage, en moyenne 38,1 % au fond et 36,5 % en référé au plan national contre respectivement 48,8 % et 43,2 % en moyenne dans les Bouches du Rhône en 2002 à titre d'exemple) peut naturellement être croisé avec la nature du bailleur.

5) les demandes de délais pour l'expulsion formées par les locataires auprès du juge des référés ou du juge d'exécution (après notification du commandement de quitter les lieux)

Ces deux indicateurs sont déjà renseignés aujourd'hui par le ministère de la justice.

A titre d'exemple 360 demandes de modification de délai ont été déposées pour l'exécution d'une mesure d'expulsion formées devant le juge de l'exécution en 2002 par siège de juridiction (TI)

6) le montant des indemnités versées en compensation du refus de concours de la force publique pourrait être complété sans difficulté par le montant moyen des indemnités (chiffre précédent divisé par le nombre de bailleurs indemnisés) : onzième préconisation

7) pour mémoire : un double indicateur de nature pré- contentieuse : le nombre de saisines par les bailleurs sociaux des SDAPL en premier passage et celui des saisines de la CAF/MSA en application de l'article 115 de la loi «exclusions » (cet article n'étant pour l'heure que peu respecté).

Depuis la loi «exclusions » il existe un lien temporel entre l'assignation en justice par un bailleur social et la saisine préalable de la SDAPL. *Le nombre de saisines de la SDAPL en premier passage rapporté au nombre de bénéficiaires de l'APL pourrait être comparé au nombre de commandements⁷ de payer dans le parc des offices rapporté au nombre de logements du patrimoine des offices et au nombre d'assignations⁸ en justice pour impayés de loyer dans le parc public rapporté au nombre de logements du patrimoine public.*

⁷ on suppose ce rapport reste le même pour l'ensemble du parc social et le sous-ensemble conventionné

⁸ idem

Les indicateurs renseignés par les fédérations professionnelles de bailleurs sociaux

- 7) **le nombre de commandements de payer émis chaque année par les bailleurs sociaux** dans le cadre d'une procédure d'expulsion : la fédération des offices de l'habitat suit cette statistique pour les organismes de sa compétence (à travers les DIS produits pour chacun de ses adhérents, cf paragraphe sur les impayés de loyer). Malheureusement cette information ne couvre pas l'ensemble des bailleurs sociaux.

La douzième préconisation est un souhait à l'égard des autres fédérations regroupées dans l'Union Sociale pour l'Habitat : comptabiliser à l'image de la fédération des offices de l'habitat les commandements de payer, publier une moyenne régionale et une moyenne nationale de cette donnée, obtenir enfin une communication de ces données au bénéfice des acteurs institutionnels locaux.

d) QUELLES SOLUTIONS PROVISOIRES EN ATTENDANT LA REFORME DE NOMENCLATURE PREVUE PAR LE MINISTERE DE LA JUSTICE (au plus tôt 2006, les données étant alors disponibles fin 2007) ?

La répartition des assignations de justice par type de bailleur est traitée par la troisième préconisation.

La répartition des décisions de justice en fonction du type de bailleur et de la nature des décisions prises.

La **préconisation n° 13** concerne la détermination provisoire de la répartition des décisions de justice par type de bailleur et par nature de décision en attendant la réforme de nomenclature prévue par le ministère de la justice :

Variante a) une copie des jugements- papier (qui sont des données publiques), préalablement rendus anonymes, serait transmise systématiquement aux préfetures qui se chargeraient de comptabiliser les décisions de justice en fonction du type de bailleur et des différents types de décisions judiciaires (notamment les délais de paiement). Cette variante suppose une modification de l'article 62 de la loi n° 91650 du 9 juillet 1991 pour transformer en obligation systématique une transmission au représentant de l'Etat dans le département qui n'a qu'un caractère facultatif « en vue de la prise en compte de la demande de relogement de l'occupant dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées prévu par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement ». Elle pose le double problème des moyens humains et budgétaires rencontrés par les greffes et des moyens disponibles au sein des préfetures pour procéder à cette analyse.

Variante b) au cours d'une année à mi- parcours entre 2004 et 2007, ou tous les deux ans, les greffes des tribunaux d'instance transmettraient aux préfetures une copie des ordonnances d'expulsion et des délais de paiement accordés, préalablement rendues anonymes. Cette transmission interviendrait sur une période limitée à quelques mois chaque année en tenant compte éventuellement de la saisonnalité des jugements, ou s'effectuerait par sondage au hasard au 1/ 4 par exemple. L'opération serait effectuée selon un panel de tribunaux d'instance représentatif de la France entière ou de préférence de façon systématique pour tous les TI. Les préfetures de département ou les préfetures de région soutenues par les directions régionales de l'équipement pourraient réaliser le traitement de ces documents. Préalablement, le ministère de la justice ferait remonter une centaine de jugements papier qu'une équipe mixte diligentée par le ministère du logement composée de juristes et de spécialistes des questions sociales du logement analyseraient pour préparer une grille de codage des données.

Variante c) Elle diffère de la variante b par le fait que les travaux de comptage et d'interprétation sont effectués directement au niveau du ministère de la justice et ne donne lieu à aucune intervention du ministère de l'intérieur.

A noter que la préfeture de Paris opère d'ores et déjà des statistiques sur le nombre de jugements accordant des délais de paiement avec suspension de la clause résolutoire à partir des jugements papier qui lui sont transmis à hauteur de 16 % du total des jugements. Pour disposer d'une statistique plus fiable (les 16 % ne constituent pas nécessairement un échantillon représentatif de l'ensemble des jugements), elle a demandé à des juges d'instance d'intercéder auprès des greffes pour obtenir le pourcentage réel des délais de paiement avec suspension de la clause résolutoire.

Variante d) Elle ne concerne que le parc public et consiste à consulter les bailleurs sociaux, en demandant la prise en compte de ces indicateurs par les DIS (cf chapitre III)

e) AUTRES INFORMATIONS

Sur le détail du poste « interventions effectives de la force publique

Pour la clarté des données et afin de ne pas confondre le chiffre des interventions effectives de la force publique avec les interventions manu militari il est proposé, **préconisation °15**, comme le font déjà certaines préfectures, de distinguer au sein des statistiques sur les interventions effectives de la force publique, les quatre modalités suivantes :

- Les interventions manu militari
- Le constat d'un départ volontaire
- La remise spontanée des clés
- Le constat de dettes soldées

Sur les abandons de procédure

On constate une différence importante entre le nombre d'assignations et le nombre de décisions judiciaires (cf annexe A3), plus de 20 % des assignations dont 12,5 % suite à un désistement ou une conciliation. Comment s'expliquent ces 12,5 %? S'agit-il d'accords amiables pour l'essentiel, quelle est la part des contestations de créances ? la part des départs volontaires ? Deux solutions sont possibles : une enquête systématique auprès des bailleurs sociaux et une enquête sur échantillon auprès de la masse des petits propriétaires privés ayant engagé une assignation en justice; une enquête auprès d'un échantillon de locataires assignés ? mais la CNIL est opposée par principe à la réalisation d'une enquête à ce stade (**préconisation n°16**).

Sur le recours à l'aide juridictionnelle

Le % d'obtention de l'aide juridictionnelle est faible aujourd'hui. L'aide juridictionnelle présente des inconvénients pour le locataire dans la mesure où elle implique un allongement de la procédure, par suite d'un renvoi de l'audience, donc un accroissement du montant de la dette. Elle paraît cependant utile aux non francophones. Cette donnée serait à recueillir auprès des greffes des tribunaux

^

les baux résiliés, les occupants sans droit ni titre (préconisation n° 17)

La circulaire Borloo du 13 mai 2004 permet de rétablir la transparence sur ce type de données. le principe de la non suspension de l'APL étant admis pour des locataires de bonne foi. Ces données devraient pouvoir être obtenues soit dans le cadre des DIS sociaux (voir plus loin chapitre C) soit par une enquête auprès des bailleurs sociaux à partir du fichier du bailleur sur ses locataires en impayés de loyer (voir chapitre C).

les départs sur injonction de l'huissier, les départs volontaires (préconisation n° 17 suite)

Une information sur le nombre de départs volontaires et des expulsions huissier seul est prévue par le DIS social produit par la fédération des offices de l'habitat, après enquête auprès de leurs adhérents. Il faudrait peut-être :

- 1) examiner plus avant le pourcentage de réponses réellement exploitables et leur fiabilité
- 2) si les informations sont fiables, demander à affiner la question pour obtenir une répartition de ces départs :
 - entre l'assignation et le jugement (départs liés à la peur du juge)
 - la période qui suit l'annonce de la décision de concours de la force publique (départs liés à la « peur du képi »).
 - la période intermédiaire

Ces indicateurs sont évoqués plus loin

Reste le cas des bailleurs privés avec une répétition chaque année pendant deux ou trois ans de l'enquête auprès d'un échantillon de bailleurs tel que visé ci-dessus.

f) LE ROLE DU MINISTERE DU LOGEMENT: L'EXPLOITATION DES DONNEES

Le rôle du ministère du logement ne doit pas se limiter à la publication d'un tableau statistique et à son interprétation. Par le canal d'un CETE, il pourrait réaliser les exploitations suivantes, ayant notamment pour objet de mieux connaître la répartition des expulsions sur le territoire national et de tenter d'en cerner les facteurs explicatifs.

1. A l'image des DIS sociaux de la fédération des offices de l'habitat, rendre comparables d'un département à un autre les différents indicateurs en les rapportant à la population du département ou, pour ce qui concerne le parc public, en les rapportant au nombre de logements sociaux. Calculer la médiane, la moyenne et la dispersion (écart) de ces données. Opérer ce calcul à l'échelle nationale et pour certains ensembles géographiques : régions très urbanisées telles l'Ile de France, le Nord- Pas de Calais, Provence- Alpe - Côte d'Azur, Rhône-Alpes, les strates du ministère de l'intérieur (strate 1 : ensemble de départements jusqu'à 200 000 habitants), strate 2 : ensemble de départements de 200 000 à 500 000 habitants, strate 3 : ensemble de départements de 500 000 à 1 000 000 habitants, strate 4 : ensemble de départements plus de plus de 1 million habitants), les zones géographiques servant de base au calcul de l'aide au logement.
2. Identifier d'éventuelles anomalies statistiques et tenter de repérer si elles ont un caractère accidentel ou systématique.

3. Réaliser des études à partir de ces données : en rapprochant par exemple la courbe d'évolution du nombre de jugements et de celle du nombre de réquisitions de la force publique, en tenant compte si possible du décalage temporel, grâce à la connaissance des délais
4. Calculer les taux d'évolution d'une année sur l'autre pour chacun des sept grands indicateurs nationaux, et s'intéresser à la façon dont ce taux se répartit sur l'ensemble du territoire, par exemple sous la forme de la médiane et des 2^{ème} et 3^{ème} quartiles.
5. Rechercher d'éventuelles corrélations statistiques, par exemple entre les valeurs territoriales prises par certains indicateurs et des facteurs supposé explicatifs des évolutions (niveau des loyers plafonds , paramètres définissant le niveau de l'APL loyers , du forfait charges au sein de l'APL, valeurs prises par les indicateurs d'impayés de loye, corrélations entre le taux des décisions contradictoires et celui des délais de paiement accordés..).
6. Comparer les rapports parc public/ parc privé observés (y compris si possible en distinguant par sondage bailleurs institutionnels et bailleurs personnes physiques) sur les indicateurs de procédures aux rapports parc public/ parc privé observés en ce qui concerne les indicateurs de demandes et d'aides accordés en FSL maintien (et plus tard les indicateurs de traitement du surendettement..).
7. Assurer les interprétations en prenant en compte les variations observées sur l'ensemble du territoire, rédiger les commentaires nécessaires pour permettre au gouvernement de communiquer sur ces chiffres
8. Enfin le ministère du logement pourrait initier la rédaction d'un guide ou de recommandations destinés aux acteurs locaux en vue de l'élaboration d'un observatoire local sur les expulsions locatives et sur les moyens de prévention . Ce guide comporterait un volet sur l'utilisation des statistiques locales en matière de procédures d'expulsion **(préconisation n° 18)**.

un cadre commun d'engagements qui serait homologué par les 3 ministères :

Le ministère de la justice	Le ministère de l'intérieur	Le ministère du logement
<p>1. Dans le cadre de la réforme de sa nomenclature :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il distingue les trois possibilités suivantes : <ul style="list-style-type: none"> * ordonne l'expulsion sans accorder de délais de paiement ni de délais pour l'évacuation des locaux * ordonne l'expulsion en accordant des délais pour l'évacuation des locaux * suspend la clause résolutoire en accordant des délais de paiement - Il distingue au niveau du demandeur les deux possibilités suivante : bailleur public, bailleur privé. <p>7. Il transmet systématiquement par ses greffes de tribunaux les copies des ordonnances d'expulsion aux préfectures concernées (ces jugements ayant d'ailleurs un caractère public) ou à défaut par sondage au hasard et au cours d'une année située à mi-parcours entre 2004 et 2007.</p> <p>8. Il communique, comme il peut le faire déjà aujourd'hui, au ministère du logement et au ministère de l'intérieur avant la fin de l'année N+1 ses principaux fichiers de données statistiques de l'année N à l'échelle du tribunal d'instance</p> <p>9. Il effectue lui-même des contrôles sur d'éventuelles erreurs ou aberrations statistiques et prend en compte les observations sur ces points signalés par le ministère du logement.</p>	<p>1. au niveau préfectoral, ouvre comme aujourd'hui une nouvelle fiche à chaque réception d'une copie d'assignation en justice pour paiement/résiliation de bail. Distingue dans la fiche la nature du bailleur (public ou privé).</p> <p>2. au niveau préfectoral, complète la fiche, pour chaque étape de procédure,</p> <p>3. au niveau préfectoral ou à tout autre niveau, saisit en informatique et traite les données ainsi collectées</p> <p>4. établit ses données statistiques à l'échelle de l'ensemble des sous-préfectures, c'est à dire :</p> <ul style="list-style-type: none"> • fait le décompte (parmi d'autres) des assignations répondant strictement à la définition de l'article 24 de la loi du 6 juil 1989 • comptabilise chacune des autres procédures préfectorales, en isolant en particulier le motif expulsion d'un local d'habitation pour impayés de loyer <p>5. distingue la nature du bailleur (public ou privé) au niveau de chaque étape de la procédure,</p> <p>6. produit les quatre indicateurs de délai correspondants (délai moyen, écart moyen sur ce délai)</p> <p>7. communique au ministère du logement et au ministère de la justice, avant la fin de l'année N+1 les fichiers de données statistiques de l'année N ainsi constitués, auxquels il intègre les données sur les indemnités versées aux bailleurs.</p> <p>8. s'assure que les données recueillies recouvrent exactement une même réalité d'un département à un autre,</p> <p>9. étudie les écarts entre les assignations qu'elles ont elles-mêmes comptabilisées et celles comptabilisées par les greffes des TI.</p> <p>10. produit s'il le peut, au niveau de préfectures de départements et de régions volontaires, des études sur les trajectoires temporelles</p> <p>11. communique aux comités directeurs des différents PDALPD au début de l'année N+2, l'ensemble des informations qu'il a recueillies lui-même ou obtenues du ministère de la justice.</p>	<p>En recourant aux prestations d'un CETE Il pourrait :</p> <p>9. rendre comparables d'un département à un autre les indicateurs principaux en les rapportant notamment à la population du département Calculer la médiane, la moyenne et la dispersion (écart) de ces données. Opérer ce calcul à l'échelle nationale et pour certains ensembles géographiques : régions très urbanisées telles l'Île de France, le Nord- Pas de Calais, Provence- Alpes - Côte d'Azur, Rhône-Alpes, les strates du ministère de l'intérieur, les zones géographiques servant de base au calcul de l'aide au logement.</p> <p>10. Identifier d'éventuelles anomalies statistiques et tenter de repérer si elles ont un caractère accidentel ou systématique.</p> <p>11. Réaliser des études à partir de ces données : en rapprochant par exemple la courbe d'évolution du nombre de jugements de celle du nombre de réquisitions de la force publique, en tenant compte si possible du décalage temporel, grâce à la connaissance des délais</p> <p>12. Calcule les taux d'évolution d'une année sur l'autre pour chacun des sept grands indicateurs nationaux, et s'intéresser à la façon dont ce taux se répartit sur l'ensemble du territoire, par exemple sous la forme de la médiane et des 2^{ème} et 3^{ème} quartiles.</p> <p>13. Rechercher d'éventuelles corrélations statistiques entre les valeurs territoriales prises par certains indicateurs et des facteurs supposé explicatifs des évolutions (niveau des loyers, paramètres définissant le niveau de l'APL loyers, de l'APL charges..., valeurs prises par les indicateurs d'impayés de loyer).</p> <p>14. Assurer les interprétations et les commentaires nécessaires pour permettre au gouvernement de communiquer sur ces chiffres</p>
<p align="center">Il ne relève pas du présent rapport de préciser les rôles respectifs de la préfecture et du niveau central du ministère en ce qui concerne l'informatisation et le traitement des données.</p>		

En conclusion : les objectifs à atteindre :

- garantir l'homogénéité d'un département à un autre des données produites par les préfectures, par une adaptation des indicateurs existants.
- obtenir des préfectures une répartition systématique des données fournies entre le parc public et le parc privé, une information complémentaire sur les délais, une informatisation de ces données,
- obtenir du ministère de la justice que la prochaine modification de la nomenclature prévoit explicitement une répartition systématique des données fournies entre le parc public et le parc privé, et une information sur le nombre de délais de paiement accordés
- permettre une meilleure coordination statistique entre le ministère de l'intérieur et celui de la justice notamment par une bonne articulation de leur données au niveau géographique du tribunal d'instance et de la sous-préfecture.
- assurer une diffusion rapide des informations produites par ces deux ministères.
- Assurer une exploitation des statistiques ainsi élaborées pour mieux connaître la répartition des expulsions sur le territoire national et pour tenter d'en cerner les facteurs explicatifs.

LISTE DES PRECONISATIONS

préconisation	libellé	Moyen juridique utilisé
1	Créer un septième indicateur : le montant annuel des indemnités versées aux bailleurs en compensation du refus de concours de la force publique.	Modifications de la circulaire interministérielle du 26 août 1994 (en application de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 et de son décret d'application n° 92-755 du 31 juillet 1992) circulaire concernant la prévention des expulsions de locaux d'habitation et l'exécution des décisions de justice prononçant une expulsion de locaux d'habitation
2	Obtenir du ministère de la justice que dans le cadre de son projet de réforme du répertoire général civil de l'autorité judiciaire et de la collecte statistique liée, il établisse une distinction entre bailleurs publics et bailleurs privés au niveau des demandes en paiement et/ou résiliation-expulsion et du traitement judiciaire de ces demandes	
3	croiser les indicateurs «préfectoraux» avec la variable «nature du bailleur» (public ou privé)	Modifications de la circulaire interministérielle du 26 août 1994
3 bis	Les locataires de petits propriétaires sont probablement fortement sur-représentés parmi les expulsions (de même qu'ils sont sous-représentés parmi les bénéficiaires du FSL). Prévoir au moins par sondage sur un échantillon de départements représentatifs pour permettre une remontée des données au niveau national, une répartition ternaire (bailleurs publics, privés institutionnels, privés personnes physiques) des indicateurs renseignés par les préfetures.	idem
4	Obtenir du ministère de la justice que dans le cadre de son projet de réforme du répertoire général civil de l'autorité judiciaire il établisse une distinction entre l'octroi de délais pour l'évacuation des locaux et l'octroi de délais de paiement dans les conditions définies par l'article 242 ^{ème} alinéa de la loi 89-462 du 6 juillet 1989, dans la nomenclature des décisions donnant lieu à un enregistrement de fin d'affaire, s'agissant d'ordonnances d'expulsion	
5	Corriger les 4 indicateurs préfectoraux pour les limiter aux expulsions de locaux d'habitation pour impayés de loyer, comptées de façon homogène sur l'ensemble du territoire.	Modifications de la circulaire interministérielle du 26 août 1994
6	données préfectorales sur les assignations : distinguer celles qui concernent strictement les impayés de loyer.	Modifications de la circulaire interministérielle du 26 août 1994
7	S'il n'est pas possible, du moins dans un premier temps, de mettre en œuvre les préconisations 5 et 6, obtenir au moins une homogénéisation des données publiées par le réseau des préfetures sur l'ensemble du territoire. Préciser dans la légende du tableau statistique à 6 ou 7 indicateurs que les données justice et intérieur ne correspondent pas à la même définition.	
8	Renseigner les indicateurs préfectoraux au niveau de l'arrondissement administratif (sous-préfecture)	Modifications de la circulaire interministérielle du 26 août 1994
9a	regrouper en un même fichier l'ensemble des données statistiques territoriales annuelles produites par les préfetures	
9b	Diffuser ce fichier auprès des ministères du logement et de la justice dès le 1 ^{er} semestre N+1	
10	Demander au réseau des préfetures de noter les délais entre assignations et procédures « préfectorales », comme le fait le ministère de la justice	Modifications de la circulaire interministérielle du 26 août 1994
11	Afficher le montant moyen des indemnités versées aux bailleurs	
12	Obtenir une information sur le nombre de commandements de payer émis par les bailleurs sociaux (cf chapitre C-DIS sociaux)	
13	Produire des statistiques provisoires sur les décisions judiciaires accordant des délais de paiement (greffes ou préfetures) sur la base d'un échantillon de jugements-papier.	
14	ministère de la justice : adresser au ministère du logement et au ministère de l'intérieur dès la fin de l'année N+1 ses tableaux statistiques de l'année N à l'échelle du tribunal d'instance	
15	Préfetures : distinguer au sein des statistiques sur les interventions effectives de la force publique : <ul style="list-style-type: none"> - Les interventions manu militari - Le constat d'un départ volontaire - La remise spontanée des clés - Le constat de dettes soldées 	Modifications de la circulaire interministérielle du 26 août 1994
16	Etudier la répartition des abandons de procédure, notamment des désistements, par motif (départ volontaire, contestation de créance, accord amiable..)	
17	Parc social : Comptabiliser les baux résiliés, les occupants sans droit ni titre, les départs volontaires (données des DIS sociaux , enquêtes) : voir chapitre C	

Peut-on construire un indicateur global sur l'efficacité de la politique de prévention ?

Peut-on construire un indicateur qui permette à lui seul de mesurer globalement l'efficacité de la politique de prévention des expulsions pour impayés de loyer ? la question se pose dans le cadre de la mise en œuvre de la LLOLF.

Dans ce qui suit on appelle prévention primaire des expulsions locatives, celle qui s'exerce entre l'émergence de l'impayé de loyer et l'assignation, et prévention secondaire celle qui s'exerce au delà, donc à partir de l'action contentieuse. Ce qu'on désigne généralement par politique de prévention des expulsions locatives couvre la prévention primaire et la prévention secondaire. Mais il existe une autre prévention qu'on désigne ici sous l'appellation prévention amont, qui comprend l'ensemble des mesures concourant à limiter l'apparition des impayés de loyer ou du moins à stabiliser le total des incidents de paiement (ex revalorisation des aides au logement).

1) Admettons qu'on adopte pour indicateur le rapport entre le nombre d'interventions effectives de la force publique et le nombre d'assignations. Cet indicateur ne rend compte, et encore de façon imparfaite (car les chiffres ne prennent pas en compte les départs volontaires) que de l'efficacité de la prévention secondaire. Il néglige l'essentiel du travail de prévention, celui qui s'exerce en amont des actions contentieuses et qui justifie d'ailleurs en partie la circulaire du 13 mai 2004.

2) la solution idéale consiste à prendre le rapport entre deux valeurs de flux annuels, au décalage temporel près : la première, au numérateur, choisie parmi les six indicateurs de procédure (assignations, jugements, commandements de quitter les lieux, réquisitions de la force publique, décisions d'accord de concours de la force publique, interventions effectives de la force publique), la seconde, au dénominateur mesurant le nombre d'impayés de plus de deux mois survenus (ou d'incidents de paiement) en cours d'année.

Commençons par le dénominateur. On ne sait pas mesurer aujourd'hui le nombre d'impayés de plus de deux mois chez les bailleurs privés. On le mesure plus facilement chez les bailleurs sociaux par le nombre de saisines en premier passage de la SDAPL et de la CAF/MSA (parc non conventionné). Mais cette façon de faire ne conduit pour l'heure qu'à une valeur sous-estimée des impayés de loyer. On obtiendrait des chiffres plus proches de la réalité en se basant sur des informations communiquées directement par les bailleurs (cf l'enquête proposée plus loin).

Admettons qu'on porte au numérateur le nombre d'interventions effectives de la force publique ou de décisions d'accord de concours de la force publique. On négliger ainsi les nombreux départs volontaires (provoqués par la peur du juge puis du « képi »). Si on choisit de porter au numérateur le nombre annuel d'assignations ou de jugements, on néglige le travail important qui s'effectue en aval, en particulier par les refus de concours de la force publique faisant suite aux enquêtes sociales consécutives elles-mêmes aux réquisitions opérées par les bailleurs et à l'avis des commissions d'expulsions.

Il n'est donc pas simple de trouver le bon indicateur.

3) La solution la moins mauvaise consiste peut-être à choisir aujourd'hui l'un des six indicateurs de procédure rapporté au nombre d'habitants (par exemple le nombre de jugements d'expulsion par habitant) avec les réserves mentionnés plus haut.

Un tel indicateur rendrait compte de l'efficacité de la politique de prévention au sens le plus global du terme, intégrant la prévention amont, mais affectée des effets du développement de poches de pauvreté (chômage, ...) poussant à la croissance des incidents de paiement.

B- LES DISPOSITIFS PUBLICS DE PREVENTION DES EXPULSIONS

La décentralisation va renforcer de façon considérable le rôle opérationnel du département en matière de prévention des expulsions locatives. En assumant seul la gestion du FSL, le conseil général s'affirme notamment comme un acteur essentiel de la prévention des expulsions locatives. Mais pour exercer un tel rôle il faut des repères, c'est à dire des objectifs et une stratégie. C'est l'objet des chartes départementales de prévention des expulsions locatives que de les prévoir. Il faut aussi les moyens de juger de l'action engagée, de mesurer les résultats obtenus et le chemin parcouru par rapport aux objectifs. D'où la nécessité d'un observatoire statistique local.

Les chartes départementales de prévention des expulsions locatives demeurent jusqu'à présent, pour un très grand nombre d'entre elles, des instruments plutôt théoriques du PDALPD. La création d'observatoire locaux, c'est à dire de moyens d'évaluation, pourrait bien leur conférer la dynamique qui leur manque.

Un certain nombre de départements (20 % des chartes examinées) n'ont pas attendu la décentralisation pour décider de créer un tableau de bord. Mais jusqu'à présent peu de tableaux statistiques comprenant d'autres indicateurs que ceux renseignés par les ministères de l'intérieur et de la justice, ont réellement été alimentés alors que nombre d'informations existent (rapport annuel des CDH, CR d'activité des SDAPL, des FSL). En s'inspirant notamment des intentions formulées, ce chapitre passe en revue les dispositifs publics de prévention des expulsions et formule quelques suggestions d'indicateurs qui pour la plupart n'apprendront rien aux spécialistes plongés dans le bain opérationnel.

Il faut souligner toutefois qu'un tableau d'indicateurs passifs, c'est à dire purement descriptifs, n'a pas de sens, ni d'intérêt. Des indicateurs doivent s'inscrire dans le cadre d'objectifs et de stratégies de mise en œuvre, sur la base des orientations nationales. Aux acteurs locaux, après avoir fixé ces objectifs, de définir les indicateurs les plus appropriés et de décider des priorités dans le choix de ces indicateurs.

Par ailleurs et de façon pragmatique il vaut mieux construire un tableau de bord de façon progressive au fur et à mesure que la collecte des informations se développe et s'améliore.

Ce chapitre passe en revue les thèmes suivants :

- Les enquêtes sociales destinées à l'information du juge.
- Le maintien ou le rétablissement de l'APL ou de l'AL
- le problème du signalement à la CAF/MSA des impayés de loyer chez les bailleurs privés et les bailleurs publics (parc non conventionné)
- les ménages n'utilisant pas les aides (APL, AL, FSL, minimas sociaux) qui pourraient les solvabiliser.

- Le FSL maintien et l'ASLL.
- Le taux de réussite des plans d'apurement notamment judiciaires ou aidés par le FSL
- les dispositifs d'aide à la quittance alimentés par des fonds publics
- Les protocoles tripartites prévus par la circulaire « Borloo » du 13 mai 2004
- Le traitement du surendettement,
- La coordination entre les différents dispositifs de prévention.
- La prévention amont dont l'objet est d'éviter ou de limiter la production des impayés de loyer

Méthode utilisée :

- une analyse des enquêtes lancées par la DGUHC, même si certaines (ex FSL) correspondant à un contexte institutionnel révolu, doivent être transformées, et même si des questions ont été mal renseignées. On a considéré qu'un indicateur est d'autant plus facile à renseigner qu'il a fait l'objet d'un taux de réponse élevé.
- la lecture du bilan 1997/1998 du CNH et du rapport annuel de certains CDH.
- l'exploitation d'une soixantaine de chartes départementales de prévention des expulsions afin d'étudier les attentes des acteurs locaux à travers leurs propositions d'indicateurs.
- l'examen des volets sociaux des Dossiers Individuels de Situation que la fédération des offices de l'habitat met à jour chaque année par une enquête auprès de ses adhérents.
- L'analyse d'une enquête initiée par la DDASS et le FSL du Pas de Calais auprès de locataires assignés en justice.
- Des rencontres ou entretiens téléphoniques avec des acteurs locaux

Une source d'information : les enquêtes conduites par le ministère du logement (DGUHC)

La DGUHC a en charge la présentation périodique au Comité National de l'Habitat (CNH) d'un rapport sur la politique de l'habitat qui fait le point sur la mise en œuvre de la loi Besson. L'origine en est le 3^{ème} alinéa de cette loi qui précise que le CNH est chargé d'établir chaque année un bilan de l'action engagée. Plusieurs enquêtes de la DGUHC auprès des préfetures viennent le nourrir. L'une, de périodicité annuelle, portent sur le fonctionnement et le bilan des FSL, d'autres sur l'évaluation de la mise en œuvre de la loi exclusions en application de l'article 159 de celle-ci qui fait obligation au gouvernement de présenter tous les deux ans au Parlement un rapport d'évaluation de l'application de la loi. En pratique le dernier bilan complet de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement date de l'année 2000 et le prochain devrait paraître en 2004.

Ces enquêtes couvrent largement les différents volets de la politique sociale de l'habitat : FSL, SDAPL, enquêtes sociales, plans d'apurement, ASLL, sauf le traitement du surendettement.

La décentralisation issue de la loi sur les responsabilités locales aura des répercussions sensibles sur le contenu des enquêtes et sur la fréquence de la présentation du rapport de la DGUHC au Comité National de l'Habitat. Le rapport du CNH sera désormais triennal. L'enquête annuelle sur le FSL sera notablement simplifiée, cette simplification étant actée par un décret, et réduite à un bilan social couvrant en principe le nombre d'aides FSL accès et d'aides FSL maintien attribuées, le montant moyen de l'aide, et peut-être le nombre de mesures d'ASLL individuel décidées. D'où un appauvrissement prévisible des données collectées au plan national.

1. Les enquêtes sociales en vue de l'audience du juge

La réalisation d'une enquête sociale, en éclairant le juge, lui permet de prononcer la décision judiciaire la plus appropriée. Elle constitue en soi une action de prévention.

L'analyse des réponses aux questionnaires DGUHC⁹ montre qu'il est possible sans problème de préciser le pourcentage de locataires assignés qui font l'objet d'une enquête sociale (plus de 50 % voire plus de 80 % de réponses affirmatives sur ce point).

Les enquêtes, parviennent-elles au juge avant l'audience ? la question a un sens. L'étude réalisée par le GERU en 2001 montre en effet que sur l'un des sites les enquêtes réalisées par les assistantes sociales du conseil général arrivent rarement avant l'audience. Le pourcentage d'enquêtes parvenues avant l'audience est donc un indicateur pertinent d'efficacité dans la conduite de ces enquêtes. Ce taux serait semble-t-il de 100 % à quelques unités près, sur Paris et sur le Val de Marne et probablement sur la plupart des départements. Mais la mesure de ce pourcentage peut-elle s'opérer sans problème ?

Y a-t-il identité entre le pourcentage de ménages rencontrés et le pourcentage de ménages enquêtés, (on peut envisager en effet par exemple que, faute de temps, ou bien parce que le locataire concerné ne s'est pas rendu aux convocations du travailleur social de la circonscription et que celui-ci ne s'est pas déplacé, c'est une fiche d'information qui est transmise au juge sans rencontre). La réponse semble être négative à Paris (88 % des enquêtes donnent lieu à rencontre). La question de la mesure du pourcentage de ménages effectivement rencontrés n'est donc pas inutile. On devrait pouvoir y répondre facilement.

⁹ Le questionnaire DGUHC porte notamment sur le pourcentage de ménages assignés ne bénéficiant pas d'une enquête sociale avant l'audience et s'attache à une analyse qualitative approfondie de l'efficacité du dispositif :

1. *Pouvez vous donner une estimation du pourcentage de ménages assignés ne bénéficiant pas d'une enquête sociale avant l'audience ?*
2. *Si oui, quel est ce pourcentage (estimé).*
3. *Quels sont ces ménages (ménages du parc privé, ménages non connus des services sociaux..).*
4. *Qui a en charge la réalisation des enquêtes sociales ?*
5. *L'enquête sociale permet-elle, avant l'audience :*
 - *de communiquer au juge les informations nécessaires sur la situation du ménage ?*
 - *d'établir un contact effectif avec le locataire (rencontre)*
 - *de mettre en place un plan d'apurement si nécessaire ?*
6. *Le FSL finance-t-il des enquêtes sociales diligentées dans le cadre de la procédure d'expulsion ?*
6. *Si oui, pouvez-vous donner la part en % de ces enquêtes dans les dépenses d'ASLL ?*
7. *Si oui, quel est ce pourcentage (estimé) ?*

Les quatre premières questions font l'objet d'un taux de réponse de plus de 50 %. Ce taux grimpe à 80 % pour le groupe de questions n° 5. Il est donc techniquement possible, apparemment sans trop de difficultés, d'alimenter un observatoire local sur le thème des enquêtes sociales. Ce taux chute à 20 à 25 % pour les dernières questions, ce qui montre une difficulté, du moins apparente, à renseigner des questions sur le financement des enquêtes sociales par le FSL.

Quelle est la répartition des enquêtes sociales entre les organismes qui les réalisent quand les travailleurs sociaux du conseil général ne sont pas les seuls auteurs de ces enquêtes ? il existe des départements où les travailleurs sociaux des bailleurs réalisent une part importante de l'enquête et sont donc « juge et partie » (cf : étude GERU déjà mentionnée, entretien avec l'USH). La question est donc pertinente. Outre les circonscriptions d'action sociale les CAF, les CCAS, les autres services sociaux, les associations comme dans le Pas de Calais, la Seine-Saint-Denis ou Marseille, participent à la réalisation des enquêtes.

Par exemple dans le cas de Paris, 35 % des rencontres ont été assurées par la CAF, et 65 % par deux organismes des services de la Ville. A Marseille la répartition constatée par le GREFOSS (étude 2001) est la suivante : conseil général : 69 %, la CAF : 21 %, le CCAS : 6 %, les associations : 2,5 %, autres services sociaux, 0,8 %.

Une quatrième question nous paraît la plus importante : les locataires du parc privé sont-ils représentés correctement dans ces enquêtes sociales, c'est à dire à hauteur de leur part dans les assignations. Autrement dit, les locataires du parc social ne se rendent-ils pas plus volontiers aux convocations des circonscriptions sociales que les locataires du parc privé ? Pour répondre à cette question il faudrait connaître la répartition des enquêtes selon la nature du bailleur et disposer simultanément d'une répartition des assignations selon la nature du parc.

Ce qui est difficile, pour l'heure, c'est de produire des informations sur le financement de ces enquêtes par le FSL et sur la part de ces enquêtes dans les dépenses d'ASLL, sauf quand les travailleurs sociaux de secteur (conseil général) sont les seuls à intervenir.

Il n'est pas aisé non plus de répondre à la question des délais de réalisation que la charte du Val de Marne, par exemple, avait pourtant prévu parmi ses indicateurs mais qu'elle n'a pas su renseigner jusqu'à présent..

Il est proposé en définitive de retenir quatre indicateurs, mais sans certitude sur l'aptitude de tous les départements à les renseigner sans problème pour le moment : le nombre d'enquêtes sociales transmises au juge avant l'audience (ou à défaut le pourcentage de ménages assignés ayant fait l'objet d'une enquête sociale, chiffre connu sans problème), le pourcentage de ménages effectivement rencontrés, la répartition en pourcentages de ces enquêtes entre les organismes qui les ont produit et la répartition de ces enquêtes selon la nature du bailleur.

2. Le maintien ou le rétablissement de l'APL ou de l'AL

C'est le secteur où il semble le plus facile dès aujourd'hui, de définir et de renseigner des indicateurs.

Des indicateurs concernant le travail des SDAPL et des CAF/MSA sont abondamment cités par les chartes départementales de prévention des expulsions :

- *« Des données générales sur le parc HLM et privé, le nombre de bénéficiaires de l'APL ou de l'AL, dans le parc public comme dans le parc privé, notamment sous forme de pourcentage comparé à la moyenne nationale »,*
- *« le nombre de locataires endettés bénéficiant de l'APL et déclarés à la SDAPL, le nombre de locataires endettés bénéficiant d'une AL et déclarés à la MSA/CAF (données de stock) »,*

- « le nombre de saisines de la SDAPL en premier passage en application de la loi exclusions (données de flux), (que nous suggérons d'exprimer en termes de pourcentage de bénéficiaires de l'APL). »
- « Le pourcentage annuel de décisions de maintien, de suspension et de rétablissement de l'APL¹⁰ »
- « **Le délai moyen de saisine par bailleur à compter du premier mois d'impayé : nombre de mois d'impayés à la saisine et simultanément le montant de la dette** » ;
- « Le délai d'instruction des dossiers : délai entre la saisine et le premier passage en commission SDAPL ».

De fait, on est capable de renseigner tous ces indicateurs notamment grâce à un logiciel performant : SDAPL2 pour ce qui concerne l'APL.

A noter que les chartes ne citent pas *le pourcentage annuel de dossiers soumis à la SDAPL pour lesquels un plan d'apurement a été mis en place*, qui est une donnée à laquelle s'intéresse l'enquête DGUHC et encore moins *le pourcentage annuel de dossiers soumis à la SDAPL pour lesquels un plan d'apurement a été mis en place avec un financement du FSL qui pourrait constituer un indicateur de mesure de l'articulation entre deux procédures.*

Allocation logement : le problème du signalement à la CAF/MSA des impayés de loyer chez les bailleurs privés et les bailleurs publics (parc non conventionné)

Le parc public non conventionné

Les chartes omettent de signaler le nombre de saisines de la CAF/MSA par les bailleurs sociaux pour le parc public non conventionné. Comme s'en plaint par exemple la CAF 92 les bailleurs sociaux respectent rarement l'obligation qui leur est faite par l'article 115 de la loi exclusions de saisir la CAF ou la MSA pour le parc non conventionné, au minimum trois mois avant l'assignation, au même titre que la SDAPL pour le parc conventionné (indépendamment des dispositions prévues par le décret no 90-886 du 2 octobre 1990). Or, ce parc n'est pas négligeable et il représente près de 50 % du parc public total dans les Hauts de Seine. La solution réside peut-être dans la campagne d'information proposée plus loin. Ou plus simplement par le constat par le juge de l'irrecevabilité de la demande du bailleur (assignation aux fins de constat de la résiliation du bail) en application de l'article L. 442-6-1 du code de la construction et de l'habitation créé par l'alinéa III de l'article 115 de la loi « exclusions ».

Les bailleurs privés

Le décret n° 90-886 du 2 octobre 1990 pris en application de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (loi Besson) a modifié le code de la sécurité sociale en ce qui concerne l'allocation de logement prévue aux articles L.831-1 et suivants de ce code.

¹⁰ qui devrait, selon les termes de la circulaire Borloo du 13 mai 2004, se réduire à l'avenir aux locataires de mauvaise foi

Depuis ce décret le code de la sécurité sociale définit en son article R.831-21 ce qu'est le « non-paiement d'un loyer », et la faculté donnée au bailleur d'obtenir de l'organisme payeur (la CAF ou la MSA) le versement entre ses mains de l'allocation de logement aux lieux et place de l'allocataire. En application de l'article R.831-21-1, l'organisme payeur décide alors soit de demander la mise en place d'un plan d'apurement de la dette, soit de saisir un fonds d'aide au logement (essentiellement le FSL).

Or les CAF/MSA ne sont saisies des impayés de loyer que dans une faible proportion. C'est regrettable pour différentes raisons. C'est un obstacle à la bonne connaissance statistique des impayés de loyer chez les bailleurs privés. Par ailleurs la CAF non prévenue ne peut aider à la mise en place de plans d'apurement de la dette ou mobiliser le FSL et rendre ainsi service à la fois aux locataires et à leurs bailleurs. Enfin les bailleurs privés dont les locataires sont en impayés de loyer se privent ainsi pour la moitié d'entre eux du bénéfice du tiers payant (cf annexe D2B - A).

Il est donc proposé **d'engager une campagne d'information** auprès des bailleurs privés pour les inciter, en cas de non-paiement de loyer, à saisir de façon systématique la CAF/MSA, et à demander le versement entre leurs mains de l'allocation de logement (système du tiers payant). Une telle opération permettrait aux CAF/MSA d'inciter beaucoup plus largement à la mise en place de plans d'apurement de la dette et à en assurer le suivi ou de mobiliser le cas échéant le FSL, Il en résulterait une meilleure connaissance des impayés de loyer par le comptage du nombre de saisines de la CAF/MSA, et des informations sur les plans d'apurement ainsi générés et sur le taux de succès de ces plans.

3. les ménages n'utilisant pas les aides (APL, AL, FSL, minimas sociaux) qui pourraient les solvabiliser

Le déclenchement des procédures d'expulsion a souvent pour origine des difficultés financières que rencontrent les locataires en raison de la méconnaissance de leurs droits dans le domaine des aides au logement et des minima sociaux. Il faut repérer ces personnes isolées ou ces ménages « qui restent au bord de la route » de la distribution des aides, parfois repliées sur elle –mêmes, quelque fois personnes âgées, ou n'osant prendre contact avec ce qu'elles perçoivent comme « l'administration ».

Elles échappent aux dispositifs d'information, quand elles ne sont pas soutenues par une communauté. On les trouve probablement plus souvent dans le parc privé que dans le parc public,

Une enquête de caractère général, portant notamment sur le motifs des impayés de loyer, a été réalisée en 1999 dans le Pas-de-Calais sur un échantillon de 222 assignations (citée par le 6 ème rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées cf annexe D1).

L'étude des dossiers permet de s'apercevoir que de nombreuses familles pourraient prétendre à une aide à laquelle elles n'ont pas fait appel :

- 14,5 % à l'Allocation Parent Isolé
- 13 % à l'allocation logement
- 9 % à l'aide personnalisée au logement.

En cumul 32 % des assignés du parc public et 47,1 % de ceux du parc privé peuvent percevoir une aide susceptible de faire baisser sensiblement le reste à payer du loyer.

Une analyse liée aux conditions d'octroi du FSL dans le département permet de constater que 40,7 % des locataires du parc public et 30 % des locataires du parc privé sont susceptibles d'obtenir une aide du FSL.

De façon générale il peut être utile de tenter de cerner les ménages n'utilisant pas des aides (minima sociaux, AL, APL¹¹) susceptibles pourtant de faire baisser leur charge de loyer ou de les aider à régler leurs impayés et n'ayant pas recours au FSL alors qu'ils y ont droit. Il ne s'agit pas de construire des indicateurs mais d'envisager des enquêtes ponctuelles.

La CAF 92 tente de réaliser une étude de ce type à partir des données qu'elle possède en propre ou qu'elle essaie d'obtenir auprès de la CNAV en ce qui concerne l'ALS (public de personnes âgées). Une telle étude serait particulièrement utile en ce qui concerne les locataires du parc privé, car au sein du parc public les services des bailleurs et en particulier les travailleurs sociaux peuvent contribuer à déceler ces carences..

La connaissance des pourcentages de locataires du parc privé mais aussi du parc public (au moins en ce qui concerne les minima sociaux comme l'estime un bailleur social important), en situation d'impayés de loyer (mais l'étude peut-être étendue à d'autres ménages ou personnes isolées), et n'utilisant pas les aides auxquels ils ont droit, peut éclairer des actions d'information à conduire auprès de ce public.

Une enquête de ce type pourrait être pilotée localement par la CAF, en association avec l'ensemble des partenaires concernés, à condition bien sûr que la Caisse soit informée de l'impayé, en commençant par les cas traités dans les commissions d'expulsion..

4. Quels indicateurs pour le FSL maintien ?

Les emplois du Fonds doivent constituer à l'évidence l'essentiel du volet FSL du tableau de bord. Parmi eux, naturellement, le nombre de demandes et d'aides accordées sur le FSL¹² maintien (prêts, subvention) et le montant moyen de l'aide accordée maintien (prêts, subvention), en distinguant le cas particulier des concordats (ayant pour objet de solder la dette entre la subvention FSL, le prêt FSL et le bailleur). Le conseil général devra en effet selon toute probabilité communiquer ces chiffres au représentant de l'Etat, en application d'un texte réglementaire à venir, conséquence de la loi sur les responsabilités locales.

On en déduira le rapport entre le nombre d'aides du FSL maintien et le nombre d'aides du FSL accès, associé au rapport entre les budgets consacrés respectivement au maintien et à l'accès (que l'organisme gestionnaire du FSL devrait calculer sans mal), ce double indicateur traduisant le degré de priorité accordée à l'action préventive par rapport à l'action curative.

On imagine également la répartition des aides par territoires.

Nombre de chartes proposant des indicateurs sur le FSL s'en tiendront là pour le moment.

A noter qu'en raison d'un outil informatique désuet tous les conseils généraux n'ont pas les moyens pour le moment de distinguer entre les différentes dépenses FSL (concordats, accès au logement, maintien dans les lieux, accompagnement social..).

¹¹ Il paraît surprenant qu'il existe des locataires du parc public conventionné n'utilisant pas leurs droits à l'APL, les bailleurs sociaux ayant tout intérêt à ce que cette aide soit attribuée (et leur soit versée directement).

¹² la charte du Val de Marne s'est engagée à préciser le nombre de dossiers FSL accès et maintien enregistrés au FSL par bailleur. Mais jusqu'à présent cet engagement n'a pas été tenu.

Sauf exceptions, les autres indicateurs sont plus difficiles à renseigner, à quelques exceptions près (par exemple, un chiffre qui n'est pas sans intérêt et est assez facile à calculer contrairement à ceux qui vont suivre : celui du taux d'échec des remboursements de prêts FSL qui est de l'ordre de 5 à 6 %).

Les informations plus difficiles à recueillir aujourd'hui lorsque le secrétariat du FSL ne dispose pas d'un outil informatique performant pour exploiter les données :

a. le nombre d'aides FSL maintien qui sont accompagnées d'aides ASLL

Une mesure FSL d'accompagnement social peut permettre de garantir une reprise de paiement préalable au versement de l'aide FSL, de sécuriser un plan d'apurement bénéficiant d'une aide du FSL maintien, de sécuriser aussi le remboursement d'un prêt FSL. Encore faut-il pouvoir mesurer ses effets en reliant statistiquement la variable « pourcentage d'aides FSL maintien accompagnées d'aides ASLL » à une variable du type « nombre de commandements de quitter les lieux ». Le décret annoncé plus haut demandera sans doute au conseil général de communiquer cette information. Il n'est pas certain qu'elle soit fournie aisément là où manquent les moyens appropriés de traitement informatique.

b. le montant moyen de la dette du ménage aidé par le FSL maintien

Il est intéressant pour les élus d'une assemblée départementale de mesurer l'évolution de cet indicateur et de le comparer à une moyenne nationale ou aux départements voisins. A budget FSL constant, sa croissance signifie ou bien un développement de la pauvreté ou un accroissement du surendettement ou encore une chute du pouvoir solvabilisateur des aides au logement.

La production de cette donnée n'est prévue par aucune charte. Par contre le volet social des DIS établis par la fédération des offices de l'habitat pour chacun de ses adhérents comptabilise ce chiffre après enquête auprès de l'organisme concerné. Il précise également la moyenne régionale de cet indicateur.

Il serait évidemment souhaitable que la fédération des ESH porte le même intérêt à cette donnée. Mais il manquerait encore la masse des locataires de petits propriétaires privés.

La solution réside évidemment dans l'amélioration de l'outil de traitement informatique des données du FSL. A défaut on pourrait se contenter de données limitées au parc public par une enquête auprès des bailleurs sociaux.

c. le nombre de dossiers FSL accès et maintien déposés après la résiliation du bail par bailleur et par différence le nombre de dossiers FSL accès et maintien déposés avant la résiliation du bail par bailleur. Cet indicateur prend évidemment tout son sens avec la circulaire Borloo du 13 mai 2004, en ce qui concerne le parc social. Les engagements de l'Etat, pour ce qui le concerne, se poursuivent en effet jusqu'au delà de la résiliation du bail lorsque le locataire est de bonne foi.

La charte du Val de Marne retient cet indicateur. Elle est à même de le renseigner globalement sur la base d'un échantillon de 10% du nombre de dossiers reçus: Résultat : 1/3 des dossiers FSL déposés le sont après résiliation du bail.

Le calcul pourrait être opéré sur la totalité des dossiers par un traitement informatique de fiches navettes FSL prenant en compte les différentes étapes de la procédure.

d. Le FSL est - il suffisamment réactif ? Construire des indicateurs sur la rapidité du système d'alerte et de mise en œuvre du FSL dans le département .

Les chartes départementales de la région Languedoc-Roussillon dont nous disposons (Gard et Pyrénées orientales) fixent parmi les objectifs des chartes, celui de favoriser l'intervention précoce des dispositifs de solvabilisation mis en place dans le cadre des PDALPD pour éviter le grossissement de la dette avant qu'il ne soit trop tard. D'où la question : le FSL est-il suffisamment réactif , c'est à dire intervient-il suffisamment tôt? L'impression générale est que c'est plutôt le contraire.

Cette question est essentielle car elle rejoint les préoccupations de la circulaire « Borloo » du 13 mai 2004. Il s'agirait de mesurer la rapidité à déceler les ménages ayant clairement besoin d'être aidés par le FSL, y compris par les ADIL et les CDAD, à saisir ensuite le Fonds à partir des principaux canaux existants : la SDAPL, la CAF, la préfecture, la commission de surendettement et les travailleurs sociaux du Conseil Général ou des CCAS et à déclencher le versement rapide de l'aide.

Faute de mieux on peut provisoirement retenir un double indicateur : le pourcentage d'aides du FSL maintien accordées avant le commandement à payer et le délai total d'instruction des dossiers puis du versement de l'aide. qui lui aussi peut être long et qu'il faut tenter de réduire.

Encore faut-il que dans le cas du parc privé soit amélioré le signalement des impayés de loyer c'est à dire que soit rapidement saisie la CAF/MSA qui favorisera alors la mise en place d'un plan d'apurement de la dette. C'est loin d'être systématiquement le cas aujourd'hui.

e. le pourcentage d'aides accordées avant le démarrage de la procédure (le commandement de payer)

Déjà la DGUHC, dans son bilan 1997 et 1998 de la loi Besson présenté au CNH (page 102), notait, que le FSL n'est que trop peu sollicité en amont du contentieux d'autre part : moins de 10 000 ménages aidés au moment du commandement de payer sur 53330 ménages ayant bénéficié du FSL maintien en 1997 soit moins de 20 %. En attendant un traitement informatique cet indicateur pourrait être renseigné sur un échantillon de 10 % du nombre de dossiers reçus ou sur la totalité des dossiers.

f. Un aspect de la « réactivité » du FSL : le délai d'instruction des dossiers.

Selon l'Union Sociale pour l'Habitat le temps d'instruction des dossiers FSL est souvent excessivement long (plusieurs mois et il ne serait pas rare d'atteindre deux années). C'est également ce que ressentent, semble-t-il, nombre d'élus.

L'étude réalisée en 2003 sur la prévention des expulsions par le bureau d'études FORs-Recherche sociale pour le compte de l'Union Sociale pour l'Habitat avec l'interview d'une quinzaine de bailleurs sociaux et notamment d'une vingtaine d'acteurs publics (préfectures, conseils généraux, DDASS, SDAPL, CAF), insiste également sur ce point..

Il apparaît toutefois que ce qui prend beaucoup de temps, en l'absence d'un travailleur social pour aider le demandeur, est la réunion de toutes les pièces nécessaires (y compris le rapport social) afin que le dossier de demande soit recevable.

La charte du Val de Marne retient précisément parmi ses indicateurs, le délai d'instruction des dossiers FSL accès et maintien, mais en se limitant au délai entre la date d'enregistrement du dossier complet et la notification de la décision en l'assimilant à la date de décision augmentée de 4 jours. Il s'agit donc d'un délai de traitement du dossier complet. Faute de temps, les gestionnaires de la charte 94 n'ont pu renseigner cette question.

Mais à titre d'exemple en février 2001 sur 6 commissions FSL dans le Val de Marne, le délai d'instruction a pu se réduire à 90 % des dossiers traités en 2 mois et 44 % en un mois seulement.

Le Conseil général des Hauts de Seine traite également ses dossiers en deux mois au plus.

Mais ne faut-il pas construire un autre indicateur se distinguant du temps de traitement des dossiers complets et prenant en compte le temps s'écoulant réellement entre la première saisine du FSL et la décision de la commission en intégrant notamment le délai de l'évaluation sociale? car c'est celui là qui est effectivement perçu par le ménage intéressé et par voie de conséquence par l' élu local.

g. Quelle répartition des aides FSL maintien entre le parc public et le parc privé :

Des outils informatiques suffisamment performants, comme ceux du réseau des CAF lorsqu'elles assurent le secrétariat du FSL, permettent de croiser les données sur l'emploi du FSL avec la variable (parc public, parc privé). Le bilan 1997 et 1998 de la loi Besson présenté au conseil national de l'habitat constatait que la part des aides au maintien consacrées à des ménages aidés dans le parc privé était minoritaire quoiqu'avec une tendance au rééquilibrage.

C'est une véritable sur- représentation des ménages logés dans le parc social qui semble ressortir des chiffres communiqués par le GIP FSL 91 qui constate de surcroît une très faible proportion de locataires de bailleurs personnes physiques parmi les bénéficiaires du FSL : quelques pour cent seulement.

On peut donc émettre l'hypothèse que les locataires logés par des propriétaires individuels sont moins bien représentés dans les aides du FSL maintien que les ménages logés par des bailleurs privés institutionnels, ces derniers étant encore moins bien représentés que ceux du parc social. Il faudrait vérifier cette hypothèse sur quelques départements représentatifs en comparant par sondage la répartition des aides FSL maintien entre les 3 catégories de bailleurs énumérées ci-dessus, à la répartition en pourcentage du parc locatif que chacune de ces catégories détient dans le département.

Si cette hypothèse se vérifie sur une grande partie du territoire national, c'est sur une base ternaire que devraient s'opérer les statistiques de répartition des bénéficiaires du FSL entre types de bailleurs : bailleurs sociaux, bailleurs privés institutionnels, bailleurs privés personnes physiques.

h. Qui sont les ménages aidés et les causes de leurs dettes locatives (voir chapitre C, page)

Un exemple de secrétariat de FSL performant : le GIP FSL du département de l'Essonne :

Grâce à la mise au point il y a deux ans d'un outil informatique performant, le GIP FSL 91 renseigne sans problème quelques uns des indicateurs ci-dessus : le nombre d'aides FSL maintien accompagnées d'aides ASLL, des histogrammes sur le niveau des dettes prises en compte aidé par le FSL maintien (près de 60 % des dettes prises en charge par le FSL sont inférieures à 2000 euros), la répartition des aides FSL maintien entre le parc public et le parc privé.

En particulier, le parc public représente 87 % des aides FSL maintien accordées, le parc privé 11 % seulement dont «l'épaisseur du trait» pour les petits propriétaires individuels. Le parc public est donc sur-représenté dans ce département du point de vue des aides FSL maintien (au plan national, l'enquête nationale logement révèle que le nombre d'impayés dans le secteur privé de plus de deux mois est moins de deux fois plus important que celui du secteur privé, et le nombre d'expulsions selon des chiffres établis par l'USH, deux fois moins élevés que celui du secteur privé).

Grâce à une extension de l'outil le GIP devrait être en mesure de renseigner sans peine les deux indicateurs concernant respectivement le nombre de dossiers FSL accès et maintien déposés après la résiliation du bail par bailleur, et le pourcentage d'aides accordées avant le démarrage de la procédure (le commandement de payer en 2005. De façon plus générale il sera à même en 2005 d'évaluer le pourcentage cumulé de distribution des aides FSL maintien pour quatre étapes de la procédure contentieuse, judiciaire, puis préfectorale. Dès à présent il le fait manuellement par sondage pour l'indicateur sur le nombre de dossiers FSL accès et maintien déposés après la résiliation du bail par bailleur et prochainement pour l'indicateur sur le pourcentage d'aides accordées avant le démarrage de la procédure. De plus (cf chapitre D), l'outil informatique permet l'affichage de données sur le profil socio-économique des bénéficiaires du FSL maintien : composition familiale, âge, revenus, origine des ressources (salaire ou revenus de solidarité). Manuellement l'organisme analyse les causes principales des dettes locatives.

En résumé, si on en juge d'après des sondages réalisés en Ile de France, l'amélioration des outils informatiques est nécessaire pour un certain nombre de départements afin de renseigner l'ensemble des indicateurs utiles sur l'emploi du FSL maintien. C'est d'ailleurs ce qu'ont entrepris plusieurs conseils généraux (par exemple les Hauts de Seine et le Val de Marne).

Reste une double question qui interpelle par exemple la responsable rencontrée du Conseil général des Hauts de Seine : pourquoi le FSL paraît-il insuffisamment sollicité ? pour quelles raisons arrive-t-on à des montants d'aide qui restent trop élevés. Est-ce dû au bailleur, au type de logement ?

5. Mesurer l'efficacité des plans d'apurement aidés par le FSL et/ou judiciaires

L'apurement de la dette reste l'un des objectifs de la circulaire du ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale en date du 13 mai 2004 et relative à la mise en œuvre d'un dispositif d'urgence visant à la prévention des expulsions.

L'article VI du protocole type entre le locataire, le bailleur, et l'Etat recommande «de rechercher un plan d'apurement réaliste de la dette, en adéquation avec les possibilités financières du locataire débiteur.

Ce plan sera établi en concertation avec les autres partenaires concernés (travailleurs sociaux, CAF, FSL, ...) et fera l'objet d'un avenant au présent protocole".

On dispose, semble-t-il, de peu d'études sur les conditions de réussite des plans d'apurement.

Le taux d'échec (ou de réussite) des plans d'apurement ayant bénéficié du FSL, comparé au taux d'échec (ou de réussite) de l'ensemble des plans d'apurement ne pourrait-il être retenu comme l'un des indicateurs susceptibles de caractériser l'efficacité de ce fonds ?

Par ailleurs, en aval on connaît mal, au plan statistique, le dénouement des plans d'apurement décidés par le juge¹³ (réussite, échec ?). Or il est naturel que celui-ci souhaite être informé des conséquences de ses décisions. Lorsqu'on examine les réponses à l'enquête DGUHC¹⁴ ayant pour objet la préparation du rapport annuel du CNH, on s'aperçoit que si on a quelque connaissance sur le taux d'accompagnement social des ménages faisant l'objet d'un plan d'apurement judiciaire, on en sait beaucoup moins sur le % de réussite de ces plans.

L'évaluation du dispositif de prévention des expulsions locatives pour le compte de la DGUHC réalisée en 2001 sous l'égide de l'UNIOPSS du dispositif de prévention évoque ces plans d'apurement judiciaires pour noter par exemple sur la Seine-Saint-Denis avec le GERU que « malgré leur montant souvent limité, les plans d'apurement sont rarement respectés (50 % pour une SA d'HLM de l'échantillon, plus, 60 % en cas d'offices publics), mais l'interprétation de la clause de déchéance du terme est très variable selon les bailleurs ».

Il est donc proposé les préconisations suivantes.

- obtenir des fédérations affiliées à l'Union Sociale pour l'Habitat le recueil de données statistiques, dans le cadre des DIS, sur **le taux d'échec¹⁵ des plans d'apurement**, (*la fédération des offices indique déjà dans ses DIS le nombre de plans d'apurement en cours en fin d'année (ainsi que des moyennes sur la base des organismes ayant répondu à son enquête. Il est suggéré plus loin que cette pratique soit adoptée par la fédération des ESH)* en distinguant le cas particulier des «**délais de paiement**» judiciaires (voir chapitre suivant), et celui des **plans d'apurement ayant bénéficié d'une aide du FSL**. Il faudrait au préalable s'accorder sur une définition de ce qu'on appelle un échec du plan d'apurement,
- Tenter par les CAF une meilleure connaissance des plans d'apurement et de leur réussite dans le cas des bailleurs privés, personnes physiques (voir plus loin).

¹³ Au demeurant il serait souhaitable que les magistrats soient représentés de façon plus systématique au comité de suivi des chartes de prévention. Sur 65 chartes étudiées, seules 20 % d'entre elles ont associé des tribunaux d'instance ou des associations de magistrats à leur comité de suivi.

¹⁴ Cette enquête comprend quatre questions concernant les plans d'apurement judiciaires :

1. *y-a-t-il un suivi des ménages ayant obtenu une suspension de la résiliation du bail sous réserve du respect d'un plan d'apurement ?*
2. *des mesures d'ASLL sont-elles diligentées pour accompagner les ménages ayant obtenu des délais de paiement par le juge ?*
3. *pouvez-vous estimer quel est le taux d'échec (en %) des plans d'apurement après l'audience ?*
4. *si oui quel est ce pourcentage ?*
5. *quelles sont les raisons de ces échecs ?*

A l'expérience ces questions ont fait l'objet d'un taux de réponse relativement élevé pour les deux premières mais plutôt faible pour les suivantes, de l'ordre de 15 % pour la quatrième et de 30 % pour la cinquième.

¹⁵ Ce qui suppose une définition claire de ce que signifie un échec.

- mieux connaître, par des monographies, l'incidence de différents facteurs sur le taux de réussite des plans d'apurement (la durée de ces plans, le mode d'étalement dans le temps de la dette, le délai de versement de l'aide FSL maintien (si elle existe) à partir du démarrage du plan, le reste à vivre des ménages concernés, les échanges préalables entre bailleurs sociaux et magistrats¹⁶, la présence d'un accompagnement social du ménage, le comportement de celui-ci. . .).

6. Repérer les dispositifs d'aide à la quittance alimentés (indirectement) par des fonds publics

Si on peut reprocher au FSL d'être souvent peu réactif : une intervention tardive, des délais d'instruction et de mise en œuvre (et non de traitement) parfois forts longs, ces critiques ne s'appliquent pas aux fonds d'aide à la quittance utilisés par certains bailleurs.

Un fonds du type ALES ou Droit de Cité habitat est géré par une association qui reçoit des bailleurs qui en sont membres, des subventions dont le montant résulte du différentiel de taux entre les prêts type PALULOS accordés par la Caisse des Dépôts et Consignations ou tout autre prêteur et ceux accordés par un collecteur de 1 % (par exemple au titre du 10 % "insertion sociale). Le fonds ainsi constitué est ensuite utilisé par ces mêmes bailleurs, membres de l'association, sous forme d'aides (dons) à la quittance au bénéfice de locataires en difficulté. ALES a été créé conjointement par un collecteur du 1 %, l'APEC et le Logement Français. Droit de Cité habitat a été créé par le GIC Paris et par la SCIC, son concept a été diffusé auprès d'autres collecteurs. La décision d'aide à la quittance pour des locataires en difficulté momentanée est prise très vite, en amont, après avis d'une commission de l'association. A titre d'exemple les dons accordés par le fonds CILCO peuvent aller jusqu'à 942 €.

Un observatoire local se doit de s'informer sur ce type de financement dans le département et de son impact. La décentralisation pourrait d'ailleurs favoriser le développement de ce type d'initiative.

7. Mesurer l'efficacité des protocoles tripartites (circulaire « Borloo » du 13 mai 2004)

Le nombre de protocoles tripartites signés par le préfet pourrait être comptabilisé par ses services, si possible en précisant où en est le locataires par rapport aux procédures successives d'expulsion (ex : avant l'assignation, ou après la décision judiciaire et la résiliation du bail). Mais il faudrait par la suite indiquer également si le protocole a abouti ou non, ce qui suppose une information du préfet par le bailleur. Une circulaire ministérielle préciserait donc le rôle de chacun et la façon de faire. Des statistiques parallèle pourraient être tenues par les bailleurs (voir plus loin). Le taux de réussite moyen au niveau du département ou de la région constituerait une mesure de l'efficacité des protocoles tri-partites au plan local.

Ultérieurement et à l'aide d'un outil informatique ad-hoc, on peut imaginer qu'un croisement de fichiers (celui des procédures d'expulsion et celui des protocoles tri-partites), permette de calculer par exemple combien de ménages assignés ont signé ensuite un protocole, et combien de protocoles ont abouti malgré tout à une expulsion.

¹⁶ Selon l'Union Sociale pour l'Habitat les choses se passent mieux sur le terrain, autrement dit les plans d'apurement judiciaires sont plus réalistes quand il existe des échanges entre bailleurs sociaux et magistrats.

8. impayés : combien de locataires saisissent une commission de surendettement ?

Pendant longtemps et encore récemment, les acteurs publics en charge de la prévention des expulsions locatives s'intéressaient peu aux procédures de traitement du surendettement. On ne dispose donc **d'aucune information statistique sur les locataires en impayés de loyer concernés par cette procédure.**

Sur une soixantaine de chartes départementales étudiées dans le cadre de la présente mission, deux seulement, celle du Haut-Rhin et celle de l'Eure et Loir retiennent comme co- signataire de la charte, la banque de France qui assure le secrétariat de la commission de surendettement et lui fixe des engagements. Peu de chartes recommandent des actions concertées avec la Banque de France, la charte de l'Ille et Vilaine faisant exception en la matière.

Il est donc proposé :

- a) de retenir la Banque de France parmi les partenaires co- signataires de la charte départementale de prévention des expulsions locatives
- b) de l'interroger sur la possibilité de renseigner tout ou partie des indicateurs sur le nombre annuel de saisines de la commission de surendettement et de décisions prises, en distinguant si possible entre le parc public et le parc privé :
 - Le nombre de saisines de la commission de surendettement par des locataires en impayé de loyer, donc de ménages surendettés dont l'un des créanciers est un bailleur social ou privé, en rapportant ce nombre au total des saisines de la commission? *il doit être possible de répondre à cette question sur la base des formulaires remplis par les ménages, mais peut-on distinguer les dettes de loyer des dettes d'accession ? à priori oui si on se fonde sur les statistiques publiés par l'observatoire de l'endettement des ménages (voir annexe D 1).*
 - Le nombre de décisions prises par la commission pour des locataires en impayés de loyer, respectivement à l'issue de la phase amiable et à l'issue de la phase de recommandation ; (à défaut les bailleurs pourraient communiquer cette information dont ils disposent puisqu'ils ont été saisis, en tant que créancier pour avis -phase amiable- ou pour notification de la décision -phase de recommandation) ?
 - Le nombre d'effacements de dette, dès que la procédure de rétablissement personnel sera opérationnelle, lorsque l'une des dettes du ménage concerné est de nature locative.

A noter que la procédure de rétablissement personnel à sa place dans la réforme de la nomenclature du Répertoire général civil prévue par le ministère de la justice :

DECISIONS PRONONCEES EN MATIERE DE RETABLISSEMENT PERSONNEL

Pour les renvois devant la commission (L. 332-12), coder 2K

- 7O *Ouvre la procédure de rétablissement personnel (L. 332-6)*
- 7P *Prononce la liquidation judiciaire du patrimoine personnel du débiteur (L. 332-9)*
- 7Q *Etablit un plan comportant les mesures visées à l'art. L. 331-7 (L.332-10)*
- 7R *Prononce la résolution du plan (art. L 332-10 al.2)*

7S *Prononce la clôture pour extinction du passif*

7T *Prononce la clôture pour insuffisance d'actif (L. 332-9)*

9. Existe-t-il une bonne coordination entre les dispositifs de prévention?

La quasi- absence de la Banque de France parmi les partenaires co- signataires de la charte départementale de prévention des expulsions locatives est significative du peu de coordination qui existe entre le traitement du surendettement et les autres dispositifs de prévention des expulsions.

On devrait pourtant s'attendre à des retombées positives de la mise en synergie des différents dispositifs de prévention. C'est ce qu'affirme également la circulaire ministérielle « Borloo » du 13 mai 2004. Les signataires des chartes devraient donc s'interroger sur la manière de mesurer la qualité de la coordination entre les divers dispositifs de prévention des expulsions locatives essentiellement FSL, SDAPL/CAF/MSA, et traitement du surendettement. Or on manque semble-t-il de données sur :

- le nombre annuel de ménages pour lesquels il y a prise en compte effective de l'aide FSL maintien par la commission de surendettement ou l'inverse, ou du moins une action concertée entre la commission FSL et la commission de surendettement pour arrêter et soutenir un plan d'apurement. Dans le 92 par exemple les commissions FSL demandent que la commission de surendettement ait d'abord statué. Ce n'est pas exact dans le 93.
- le nombre de signalements opérés par l'un des trois organismes (commission de surendettement, commission FSL et SDAPL ou CAF/MSA) vers les deux autres. Ainsi en est-il du nombre de saisines du FSL par la SDAPL. L'enquête DGUHC a obtenu un taux de réponse modeste (22 %) avec 13 départements ayant su répondre à une question demandant aux préfets d'indiquer le nombre de saisines du FSL par la SDAPL.
- la bonne articulation entre SDAPL et FSL, (éviter par exemple une aide du FSL quand cette aide peut être assurée par un rappel d'APL).
- Le nombre de plans d'apurement demandés par la SDAPL (ou la CAF/MSA) pour lesquels a été mise en place une aide du FSL maintien ou une ASLL.

Quel indicateur pour quantifier la qualité de la coordination entre les dispositifs de prévention ?

Il est suggéré de retenir un indicateur à deux paramètres. Le premier prendrait par exemple pour valeur la somme totale des signalements réciproques entre commission de surendettement, commission FSL, et SDAPL ou CAF/MSA rapportée au nombre de locataires assignés en justice (faute de pouvoir le rapporter au nombre de locataires en impayés de loyer). Le second serait égal au nombre d'actions concertées entre FSL et commission de surendettement.

10. autres indicateurs

les signatures d'un nouveau bail après résiliation dans le parc public du département,

Au terme d'une procédure judiciaire suivie d'une période probatoire, la signature d'un nouveau bail symbolise une réussite conjointe des acteurs publics et d'un bailleur social. Ce type d'information souhaité par différents acteurs, notamment par l'ADIL 93, et qui entre dans l'esprit de la circulaire du 13 mai 2004 déjà citée, ne peut provenir que des bailleurs sociaux concernés

le nombre de relogements réalisés dans le cadre de la mise en œuvre du PDALPD

Ces relogements peuvent être réalisés à l'initiative de la préfecture ou sous l'égide des communes, notamment en les confiant à des associations prenant à bail des logements dans le parc public avec sous-location. Ce type d'information devrait ressortir partiellement d'une analyse/bilan des accords collectifs départementaux.

11. L'éclairage statistique des causes des incidents de paiement et de leur prévention

Ce rapport exploratoire serait incomplet s'il n'abordait pas, sous l'angle de l'observation statistique, quelques causes des incidents de paiement et leur prévention qu'on pourrait appeler la prévention amont. La question du niveau des aides au logement abordée par certains bailleurs au cours de la mission est donc évoquée ici. D'autres aspects (régularisations de charge inopportunes ou mal calibrées) sont traités au chapitre suivant.

a. Les termes du débat

« Le taux de ménages dont les ressources sont extrêmement faibles, c'est à dire sont inférieures à 60 % du plafond de ressources ne cesse d'augmenter pour différentes raisons notamment économiques » disent-ils. « En Ile de France, on a pris 5 % en 3 ans et 9 % sur 3 ans en ZUS. Le taux d'effort voisine autour des 30, 31, 32 % pour ceux qui bénéficient de l'APL. Il y a vingt ans, il était de 18 %. Ne cherchons pas plus loin l'origine de la montée des impayés et des expulsions, le pouvoir solvabilisateur des aides au logement a fortement reculé ». « Nous sommes prêts à éclairer des études sur le niveau souhaitable de l'APL, du moins en Ile de France et dans deux trois zones critiques, par des simulations faites sur notre propre parc ».

D'un point de vue purement économique et budgétaire, la réponse qui peut être faite à cette proposition est la suivante : l'élévation du niveau de l'aide au logement permettrait, certes, de réduire le nombre et les montants d'impayés et donc le nombre d'expulsions. Mais il bénéficierait également à bien d'autres ménages qui s'accommodent aujourd'hui du niveau des aides du moment. Il est moins coûteux pour la collectivité publique, en ces temps de rareté budgétaire, de procéder par un ajustement plus fin aux besoins réels grâce aux aides du FSL, une solution plus curative que préventive.

On peut cependant en conclure que les données sur les taux d'efforts devraient figurer dans l'observatoire local.

b. Des charges trop élevées à l'origine de nombre d'impayés ? mieux connaître ces charges par une extension de l'enquête PLS (Parc Locatif Social)?

« Le débat n'est cependant pas clos » déclarent d'autres interlocuteurs. « L'écart entre les charges réelles quittancées par les bailleurs sociaux et le forfait charges de l'APL semble s'être creusé sensiblement. Cet écart n'est-il pas l'un des facteurs explicatifs pertinents de la hausse des impayés et des expulsions ? Ne peut-on envisager de le corriger pour partie ? »

Pour éclairer cette question on peut tenter de mieux cerner le niveau des charges quittancées par les bailleurs. C'est pourquoi il est proposé, comme piste de réflexion, d'envisager de compléter l'enquête sur le parc locatif social (PLS) pilotée par la DAEI, et portant en particulier sur les loyers quittancés, par des questions sur les charges quittancées aux locataires.

PLS est une enquête exhaustive non obligatoire auprès des bailleurs sociaux. Elle porte sur le parc locatif des OPAC, Offices HLM, entreprises sociales pour l'habitat (ex SA HLM), SEM, PACT. Les variables étudiées sont

- a) *structurelles : nombre de logements selon le type, la taille ; année de construction, mise en location ; financement, conventionnement...*
- b) *conjoncturelles : loyer ; vacance ; mobilité...*

Une telle adjonction ne saurait provoquer de risque de dégradation de l'enquête (comme le ferait une extension de l'enquête aux loyers réellement payés, avec probablement des incidences sur le choix des unités statistiques). Le surcoût serait limité, et les résultats obtenus pourraient enrichir les travaux sur les comptes du logement.

Conclusion du chapitre:

Le tableau résumé ci-après a pour seule ambition de contribuer à une réflexion sur les objectifs prioritaires à poursuivre et sur les indicateurs les plus appropriés à la réalisation de ces objectifs. Les informations étant plus ou moins faciles à rassembler et dépendantes de la qualité d'un outil de traitement informatique des données qui paraît souvent obsolète, **il paraît sage d'envisager une construction progressive du tableau de bord local.** La colonne de droite du tableau rassemble donc les informations qui paraissent les plus accessibles pour commencer.

Nota)

Dans la mesure où elles sont définies de façon homogène sur l'ensemble du territoire national, les données peuvent donner lieu à une comparaison entre départements en les rapportant au nombre d'habitants, ou, en ce qui concerne le parc public, au nombre de locataires présents. Elles peuvent servir de base également au calcul de moyennes et d'écart, de médianes avec quartiles et à des analyses de leur répartition sur le territoire national.

Chartes départementales de prévention des expulsions locatives. Esquisse de tableau de bord en ce qui concerne les moyens publics de prévention (*en italiques les données les moins accessibles*)

LES INDICATEURS PRECONISES	POUR COMMENCER
<p align="center"><u>Production des enquêtes sociales</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. nombre d'enquêtes sociales réalisées, transmises avant l'audience, 2. % de ménages assignés rencontrés 3. les producteurs d'enquêtes : % respectifs 4. répartition entre parc public et parc privé 5. <i>part de ces enquêtes dans les dépenses d'ASLL</i> 	<p align="center"><u>Production des enquêtes sociales</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. nombre d'enquêtes sociales réalisées transmises avant l'audience, 2. % de ménages assignés rencontrés
<p align="center"><u>Le FSL maintien</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nombre de demandes (prêts, subv) 2. Nombre d'aides accordées (prêts, subv) 3. Nombre de concordats 4. Aides FSL maintien/aides FSL accès 5. <i>Budget FSL d'aide au maintien/ Budget FSL d'aide à l'accès</i> 6. Montant moyen de l'aide (prêts, subv) 7. <i>Montant correspondant de la dette</i> 8. <i>Nb d'aides accordées avec ASLL</i> 9. <i>Réactivité : délai d'instruction et de mise en œuvre</i> 10. <i>Réactivité : aides avant assignation sur total aides</i> 11. <i>Réactivité : indicateur à construire pour qualifier la rapidité et la qualité du système d'alerte du FSL</i> 12. <i>Aides accordées après résiliation du bail</i> 13. <i>Répartition des aides accordées parc public, parc privé</i> 14. <i>Plans d'apurement aidés par le FSL et taux de réussite</i> 	<p align="center"><u>Le FSL maintien</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nombre de demandes (prêts, subv) 2. Nombre d'aides accordées (prêts, subv) 3. Montant moyen de l'aide (prêts, subv) 4. Aides FSL maintien/aides FSL accès 5. Budget FSL d'aide au maintien / Budget FSL d'aide à l'accès
<p align="center"><u>les plans d'apurement judiciaire</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Nombre de plans d'apurement judiciaires</i> 2. <i>taux d'échec</i> 	
<p align="center"><u>Les protocoles tripartites de la circulaire Borloo</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>nombre de protocoles tripartites « Borloo »</i> 2. <i>taux d'échec</i> 	<p align="center"><u>Les protocoles tripartites de la circulaire Borloo</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 3. <i>nombre de protocoles tripartites « Borloo »</i> 4. <i>taux d'échec</i>
<p align="center"><u>Maintien ou rétablissement de l'APL ou de l'AL</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Locataires endettés déclarés à la SDAPL 2. Locataires endettés bénéficiant de l'AL 3. Saisines de la SDAPL en premier passage (<i>idem pour CAF/MSA</i>) 4. <i>Plans d'apurement suivis par la CAF/MSA et taux de réussite</i> 5. Délai moyen de saisine SDAPL par bailleur (à compter du premier impayé) et montant moyen de l'impayé) (<i>idem pour CAF/MSA</i>) 6. Suspensions de l'APL et décisions de maintien 7. Décisions de rétablissements de l'APL 8. <i>Délai d'instruction des dossiers par la SDAPL</i> 	<p align="center"><u>Maintien ou rétablissement de l'APL ou de l'AL</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. saisines de la SDAPL en premier passage 2. montant moyen de la dette en mois d'impayés 3. Suspensions de l'APL 4. Rétablissements de l'APL 5. Délai d'instruction des dossiers par la SDAPL
<p align="center"><u>% locataires assignés n'ayant pas utilisé les aides auxquels ils ont droit</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>chacun des minima sociaux</i> 2. <i>l'APL</i> 3. <i>l'AL</i> 	<p align="center"><u>% locataires assignés n'ayant pas utilisé les aides auxquels ils ont droit</u></p>
<p align="center"><u>Traitement du surendettement et prévention des impayés de loyer</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Saisines de la commission par des locataires en impayés de loyer</i> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>demandes retenues</i> 2. <i>Décisions en phase amiable</i> 3. <i>Décisions en phase de recommandation</i> 4. <i>Effacements de dette (rétablissement personnel)</i> 	<p align="center"><u>Traitement du surendettement et prévention des impayés de loyer</u></p>
<p align="center"><u>Coordination entre les dispositifs</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Décisions concertées entre commission surendettement et une commission FSL</i> 2. <i>Somme des Signalements réciproques entre commission surendettement, une commission FSL et SDAPL/CAF/MSA</i> 	<p align="center"><u>Coordination entre les dispositifs</u></p>
<p align="center"><u>Autres</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Signatures d'un nouveau bail après résiliation</i> 2. <i>Relogements réalisés dans le cadre du PDALPD</i> 	<p align="center"><u>Autres</u></p>

PISTES DE REFLEXION

préconisation	libellé	Moyen juridique utilisé
1	bâtir conjointement entre le ministère du logement et l'assemblée des départements de France un guide de recommandations destinées aux acteurs locaux et/ ou recenser les bonnes pratiques et les diffuser	
2	Susciter une campagne d'information auprès des bailleurs privés pour qu'ils saisissent la CAF dès l'apparition de l'impayé de loyer, en application de la loi Besson, et les inciter au tiers payant. Permettre ainsi aux CAF d'inciter à la mise en place de plans d'apurement et à en assurer le suivi, Obtenir ainsi, dans le cas des bailleurs privés personnes physiques, une meilleure connaissance des impayés de loyer, des plans d'apurement, de leur taux de succès et de leurs conditions de réussite. Mesurer l'impact d'une telle campagne d'information par un indicateur sur le nombre de saisines annuelles de la CAF pour impayés	
3	Inciter également par la même campagne d'information les bailleurs publics à saisir la CAF/MSA pour leur parc non conventionné	
4	Confier une mission aux CAF pour la recherche des locataires restant à l'écart des aides financières (allocations logement, minima sociaux).	
5	Analyser les conditions de réussite des plans d'apurement notamment judiciaires	
6	Obtenir le comptage par les préfectures/ou les DDE des signatures de protocoles tripartites Borloo. Préciser par une circulaire ministérielle les objectifs attendus et les modalités de ce comptage, les indicateurs à renseigner, et le rôle des bailleurs sociaux. Demander aux bailleurs de tenir leurs propres statistiques en parallèle.	Une circulaire ministérielle ?
7	Négocier avec la Banque de France (protocole Etat ministère du logement/BDF?) pour que les secrétariats des commissions de surendettement communiquent aux acteurs locaux des informations sur : <ul style="list-style-type: none"> - Le nombre de locataires en impayés de loyer ayant saisi une commission de surendettement, - Le nombre de décisions prises à l'issue de la phase amiable, et à l'issue de la phase de recommandation, - Le nombre d'effacements de dette concernant des locataires en impayés de loyer 	
8	Soutenir des réflexions sur la façon de mesurer le niveau de coordination entre les différents dispositifs de prévention des expulsions locatives, ou de trouver de bon indicateurs pour mesurer la rapidité du système d'alerte et de mise en œuvre du FSL..	

C- LA PREVENTION DES EXPULSIONS CHEZ LES BAILLEURS

I. Introduction

Seuls les bailleurs sociaux mettent en œuvre des actions de prévention quelque peu volontaristes. L'essentiel de ce chapitre leur est donc consacré, une courte troisième partie concernant les bailleurs privés. Au même titre que les dispositifs publics de prévention, ces actions doivent être évaluées et nourrir des indicateurs appropriés.

Les bailleurs sociaux ont fait la preuve de leur efficacité : ils ont presque deux fois plus d'impayés de plus de deux mois que les bailleurs privés selon l'Enquête Nationale Logement de l'INSEE 2002 et malgré tout près de deux fois moins d'expulsions que ces derniers, selon des statistiques de l'USH. Cette efficacité s'explique par une bonne adéquation entre les caractéristiques des logements attribués et les ressources des locataires (salaires et revenus de transfert), dès l'apparition d'un incident de paiement par des relances judiciaires, des plans d'apurement, des moyens en contentieux qualifiés, des effectifs appropriés de travailleurs sociaux. Leur action se poursuit durant la phase judiciaire et au delà, jusqu'au rétablissement du bail si celui-ci a été résilié du fait du jugement.

Pour définir des indicateurs d'évaluation de leur action on peut faire cinq remarques :

1. Ces indicateurs doivent être homogènes sur l'ensemble du territoire notamment pour permettre d'exploiter au plan national les situations d'impayés et de compléter ainsi le tableau statistique national sur les expulsions par des données plus en amont.
2. Toutes choses égales par ailleurs, à savoir pour un même type de population de locataires, on peut considérer qu'un bailleur est d'autant plus « performant », que la masse des impayés de loyer rapportée au quittance global est faible. D'où un premier indicateur.
3. Un moyen de mesure complémentaire est le nombre d'impayés rapporté au nombre de locataires présents. Il n'est pas équivalent au précédent, car le poids de la dette des plus pauvres dans le total des créances n'est pas nécessairement prépondérant, les loyers résiduels des locataires démunis sont en effet d'un montant relativement peu élevé car en bonne partie solvabilisées par l'APL. Il a par ailleurs une dimension sociale.
4. Comme l'estime l'un des bailleurs rencontrés dans cette mission, l'aptitude préventive du bailleur peut être évaluée également sur la base du pourcentage d'impayés traités avant le recours au contentieux. Ce dernier point implique qu'un bailleur performant dans ses actions de prévention ne mobilise l'appareil judiciaire qu'en dernière extrémité. Il fait évidemment débat

On fait du contentieux disent les bailleurs sociaux quand on ne peut plus faire autrement « On a des locataires qui sont dans des difficultés telles qu'ils n'arrivent pas à tout gérer, et qu'effectivement le loyer c'est quelque chose qu'ils laissent de côté parce qu'ils ont d'autres soucis beaucoup plus importants de maladie, de famille, je pense que les bailleurs font tout pour ne pas laisser filer la dette, mais que malheureusement ils demeurent impuissants quand ils ont des locataires qui ne réagissent pas aux lettres qui leur sont envoyées. On lance effectivement la procédure contentieuse pour essayer de mobiliser le locataire quand effectivement les lettres de relance ne donnent rien, quand ni les commissions d'impayés qu'on a effectivement dans certaines communes, ni la CVS, ni la CAF, n'arrivent à avoir de réponse de ces locataires, ou même de contact avec eux. On est souvent amené à demander le concours de la force publique qu'on n'exécutera pas mais pour qu'enfin le locataire nous contacte » ou encore « Lorsque vous avez le choc de la décision du tribunal, à ce moment là la famille commence à réagir. Alors qu'elle n'avait pas bougé et qu'elle n'était même pas allée au procès. ».

5. Une autre façon très indirecte d'évaluer l'efficacité d'un bailleur social dans son action préventive est son aptitude à mobiliser les aides FSL.

Les indicateurs évoqués dans ce qui suit se regroupent donc en indicateurs de résultats (montants d'impayés de loyer, sur la base d'un ratio facilement mesurable, nombre d'impayés, pourcentage d'impayés recouverts avant toute procédure) et en indicateurs de moyens (aides FSL, nombre de protocoles tripartites signés suite à la circulaire Borloo, plans d'apurement et leur taux de réussite).

Des valeurs individuelles d'un bailleur on peut passer à leur médiane ou à leur moyenne au niveau du département ou de la région, et enfin au niveau national.

La première partie du chapitre fait le point sur les éléments dont on peut disposer pour créer de tels indicateurs sous réserve de l'accord des bailleurs : les ratios de montants d'impayés (paragraphe a) qui se fondent pour l'essentiel sur des données comptables agrégées par les fédérations d'organismes d'HLM (les Dossiers Individuels de Situation, DIS en abrégé), des ratios de nature plus sociale renseignés actuellement par la seule fédération des offices de l'habitat (paragraphe b). Seule exception, l'indicateur B 14 évoqué au paragraphe II est lié à la base de données Boléro gérée par la DGUHC et la MILOS, base alimentée elle-même par les comptes des organismes. Le paragraphe c fait le point des informations de caractère social, absentes des DIS, et paraissant cependant utiles d'après les réflexions des chapitres précédents. A noter que seules les deux principales fédérations professionnelles affiliées à l'Union Sociale pour l'Habitat ont été contactées.

La seconde partie du chapitre présente deux scénarios de propositions. Le premier laisse aux acteurs locaux le soin de négocier avec les bailleurs sociaux pour définir et renseigner les indicateurs qui leur sont nécessaires en faisant l'hypothèse que le contexte actuel (la décentralisation, la situation créée par la circulaire Borloo du 13 mai 2004) rend possible une telle solution. Le second contraint les bailleurs sociaux à communiquer des données par un article réglementaire créant une enquête sur les impayés de loyer.

Rappelons préalablement que le nombre de saisines de la SDAPL en premier passage, donnée accessible, est une première approche du flux annuel (en nombre) d'impayés de 3 mois et plus.

II-LES OUTILS DISPONIBLES & LES DONNEES MANQUANTES

a) les indicateurs de montant d'impayés de loyer

Ce qu'il faut savoir des pratiques comptables des bailleurs sociaux pour comprendre ce qui va suivre (cf annexe C1 extraite du rapport d'activité 2000 de la MILOS (Mission interministérielle d'inspection du logement social –MILOS-, seule mission d'inspection dont le champ exclusif d'intervention nationale est le logement social. Il est recommandé de lire ce texte, qui a un caractère pédagogique, et qui décrit les méthodes de recouvrement de loyers.

Lorsque le recouvrement d'une créance apparaît compromis, celle-ci est transférée du compte 411 *Locataires* au compte 416 *Locataires douteux ou litigieux* ; le bailleur constitue alors une provision pour couvrir le risque encouru. Lorsqu'il apparaît que les procédures engagées ne permettent pas d'aboutir au recouvrement, une perte est constatée par une écriture au compte de charges 654 *Pertes sur créances irrécouvrables*. C'est l'admission en non-valeur.

Dans les offices publics, l'admission en non valeur des loyers résulte du jeu combiné de la stratégie d'un comptable public qui la sollicite plus ou moins rapidement et d'un conseil d'administration qui l'accorde plus ou moins facilement. Dans les autres organismes, le caractère irrécouvrable d'une créance est une décision de gestion dont l'opportunité est laissée à l'appréciation du conseil d'administration.

Quel ratio pour mesurer de montant global des impayés de loyer? On peut envisager soit de mesurer le flux annuel d'impayés soit de mesurer le stock de créances qui s'est accumulé jusqu'à ce qu'une décision du conseil d'administration de l'organisme (ou dans les offices publics, le jeu combiné de la stratégie d'un comptable public et d'un conseil d'administration) conduise à procéder pour une partie d'entre elles à une admission en non valeur.(ce qui n'empêche pas les recours de suivre leur cours)..

a1) Cas des offices à comptables publics (offices publics, et OPAC ayant conservé un comptable public lors de leur changement de statut) :

Il existe deux indicateurs de flux d'impayés qui sont le complément à 100 % du taux de recouvrement. Les comptables du trésor travaillant dans les offices ont transposé en effet deux ratios du dispositif de recouvrement des impôts :

- Le taux brut de recouvrement au 31 décembre calendaire. Il représente le total de 100 % diminué du pourcentage que représentent les restes à recouvrer rapportés aux prises en charge de l'exercice (c'est à dire la masse débitrice), exclusion faite au numérateur et au dénominateur des loyers à terme échu du mois de décembre .
- Le taux super net de recouvrement au 30 juin de l'exercice N+1. Il représente le total de 100 % diminué du rapport entre, au numérateur, les restes à recouvrer de l'exercice N appréciés à la date du 30 juin de l'année N+1 augmentés des admissions en non valeur¹⁷ de créances de l'année N appréciées au 30 juin N+1 (pour en neutraliser les effets sur le calcul du taux de recouvrement) et, au dénominateur, les prises en charge de l'année N (c'est à dire la masse débitrice), à quelques corrections près, telles qu'elles s'établissent au 31 décembre de l'année N.

La Direction générale de la comptabilité publique produit chaque année une brochure énonçant les résultats par office, avec leur rang de classement pour l'année au plan national. Les taux nationaux y figurent également avec leur moyenne, leur médiane, les quartiles 1 et 3. Les résultats y figurent également par département avec leur rang de classement au plan national (le champion pour l'exercice 2002 du taux supernet est le Puy-de-Dôme, avec un taux de 99,11 %) et par région (le champion du super net pour 2002 est Rhône-Alpe, avec un taux de 98,08 %). Le taux national pour 2002 est de 96,50 %. Des histogrammes indiquent par ailleurs l'évolution sur six ans des moyennes nationales. Le taux est également calculé par strates de logements et par groupes homogènes de départements.

¹⁷ Il s'agit d'Admissions en Non Valeur relatives à des créances nées au cours de l'exercice N (essentiellement de locataires partis sans laisser d'adresse).

a2) indicateurs produits par la fédération des offices de l'habitat.

La fédération des offices de l'habitat établit à l'attention de chaque office, un dossier individuel de situation (D.I.S.) regroupant deux groupes d'indicateurs, les indicateurs du DIS financier¹⁸, les indicateurs du DIS social¹⁹ (cf annexe C 2 a). Les valeurs de chaque organisme sont comparées soit à la moyenne régionale ou de la zone géographique correspondante (au sens des aides au logement) dans le cas du DIS social, soit à la médiane des organismes au plan national pour ce qui concerne le DIS financier. Les organismes sont aussi classés au plan national (DIS financier). Par ailleurs le DIS rappelle l'évolution de l'indicateur sur quatre années successives.

Le montant des impayés de loyer figurent dans le DIS financier à travers plusieurs indicateurs :

- le montant des impayés de l'exercice en % des loyers et charges, indicateur de flux qui correspond au taux de recouvrement brut au 31 décembre calendaire des comptes publics (sa valeur médiane en 2002 à l'échelle nationale est égale à 3,8 %).
- le taux de non recouvrement des impayés de l'année N au 30.06. N+1, indicateur de flux également (sa valeur médiane en 2002 à l'échelle nationale est égale à 2,3 %).
- un indicateur de stock en % appelé « impayés totaux ». Il regroupe les impayés réels de l'exercice (hors le montant des loyers et charges à terme échu de décembre) augmentés des impayés des exercices antérieurs, le total étant rapporté au total des loyers et charges quittancés dans l'année (sa valeur médiane en 2002 à l'échelle nationale est de 7,9 %).

S'agissant des indicateurs de flux la préférence de la fédération semble aller au taux de dotation annuelle aux créances douteuses. Cette dotation annuelle vient alimenter la provision pour créances douteuses destinée à couvrir les pertes résultant du risque de non- recouvrement de ces créances impayées. C'est un chiffre particulièrement stable dont la moyenne nationale s'établit à 1 % du quittancement en loyers + charges (1,3 % loyers seuls).

La règle de provisionnement des sommes dues par les locataires (loyers, charges et accessoires hors frais de poursuite) décrites dans l'instruction comptable sont les suivantes :

- Si le locataire a quitté son logement ou si sa dette a une origine antérieure à un an : provision à 100 % (art R.423623 et R.423644 du CCH)
- Si la dette a une origine comprise entre 6 mois et un an : provision à au moins 50 %
- Si la dette a une origine comprise entre 3 mois et 6 mois : provision à au moins 25 %

Le DIS financier rappelle par ailleurs le montant des impayés des exercices antérieurs. Les « impayés totaux » regroupent les impayés réels de l'exercice (hors le montant des loyers et charges à terme échu de décembre) augmentés des impayés des exercices antérieurs, le total étant rapporté au total des loyers et charges quittancés dans l'année, et exprimé en termes de pourcentage.

¹⁸ 287 offices sur un total de 292 ont participé à l'étude. Ils gèrent 2 128 700 logements (y compris les foyers) sur un total de 2 152 200, soit 98,9 % du patrimoine.

¹⁹ En 2002, 232 offices sur un total de 292, ont participé à l'étude, soit 1 761 700 logements sur 2 049 200 logements (hors foyers).

Les Admissions en Non Valeur (ANV) sont exprimées en % des loyers seuls (moyenne nationale nationale 2001 = 0,9 %) ou en % des loyers et charges (moyenne nationale 2001 = 0,7 %). La médiane nationale ressort à 0,5 %. Ces ANV représentent le coût réel des impayés de loyer pour les organismes (indépendamment du coût des moyens de leur prévention et de leur traitement).

On notera la relative faiblesse des pertes liées aux impayés (ANV) pour le bailleur, grâce à la gestion du recouvrement et aux dispositifs d'aide : de l'ordre de 0,7 % des quittancements en 2001 au plan national pour les admissions en non valeur. A noter que l'autofinancement d'exploitation courante représentait en 2001 pour les offices 6,9 % des loyers au plan national. Dans le même temps les pertes de loyer et de charges dues à la vacance représentaient 4,3 % des loyers au plan national (source « les offices en 2001 : activités, statistiques financières et données sociales » par la fédération des offices de l'habitat). Ce faible pourcentage des pertes pour impayés cache cependant le coût non négligeable des moyens de recouvrement. D'une manière générale les coûts de gestion des organismes HLM sont élevés mais en échange d'un effort important en matière de qualité de la gestion de proximité.

a3) ratios produits par la fédération des Entreprises Sociales de l'Habitat (ex SA HLM).

La fédération des Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH) produit également à l'attention de ses adhérents des DIS (cf annexe C 2b) , Ces documents se limitent en ce qui concerne les impayés à leur dimension comptable avec trois indicateurs :

- le taux de recouvrement locatif en % du quittancement, ce taux correspond aux encaissements de l'année y compris ceux liés aux impayés des années antérieures de sorte que le taux de recouvrement d'une société peut dépasser 100 % une année donnée. La valeur de ce taux est comparé à la moyenne régionale et à la moyenne nationale. Cette dernière est de 99,2 % pour 2002.
- les « impayés locatifs » (comptabilisés à partir du premier mois) exprimés en % du quittancement (loyers + charges) (la moyenne nationale est de 8,2 % pour 2002), qui constituent un indicateur de stock et se répartissent eux-mêmes :
 - en pertes sur créances irrécouvrables nettes (moyenne nationale 0,5 % en 2002) passées en non-valeur.
 - en retards de paiement (la moyenne nationale est de 7,7 % en 2002), comprenant trois composantes : les créances douteuses « locataires partis » (moyenne nationale 3,5 %) , les « créances douteuses locataires présents » (moyenne nationale 3,3 %) et les retards non douteux (moyenne nationale 1,0 %).

Les définitions adoptées par la fédération des ESH, ne sont pas les mêmes que les précédentes est-ce en raison de la présence d'un commissaire aux comptes attaché à la rigueur des règles du plan comptable ? et/ou d'une différence de culture ?

L'appréhension comptable de la question des impayés de loyer n'a pas été suffisamment approfondie dans ce rapport pour réaliser une véritable comparaison entre les «impayés locatifs» de la fédération des ESH et les «impayés totaux» de la fédération des offices. Il semble cependant qu'il y ait identité entre ce que la fédération des offices appelle impayés totaux et ce que la fédération des ESH nomme retard d'exploitation.

Quoiqu'il en soit la comparaison entre les offices d'une part et les ESH d'autre part n'est pas simple en raison d'une politique d'admission en non-valeur beaucoup plus systématique chez les ESH. Même les pratiques de dotation aux créances douteuses paraissent distinctes.

a4) Le ratio B14 de Boléro

Si le mode de calcul des impayés de loyer ne semble pas le même entre les deux fédérations, comment peut-on comparer un office et une ESH au plan des impayés de loyer?

La DGUHC et la MIILOS (organisme commun au ministère en charge du logement et au ministère des finances, et chargé du contrôle des comptes des bailleurs sociaux) disposent de l'ensemble des comptes des organismes HLM.

Ils ont fixé en commun la liste et la définition des ratios fournis par le logiciel BOLERO. A partir des ratios individuels, BOLERO permet de calculer bien entendu des valeurs régionales (c'est à dire relatives à l'ensemble des organismes de la région) et nationales de ces ratios avec médiane, moyenne, et écart-type. Il existe près de 20 ratios dont le plus important est le ratio d'autofinancement /chiffre d'affaires.

Le ratio B14 comptabilise le total des créances locataires (celles de l'exercice qui vient de s'achever ajoutées à celles qui subsistent des années antérieures en cours) rapporté au total des loyers et charges récupérés de l'exercice (c'est à dire diminué des sommes restant à recouvrer sur l'exercice). C'est donc un indicateur de stock.²⁰

A partir d'un extrait établi par la délégation régionale de la MIILOS du Nord-Pas-de-Calais, on constate que le ratio B14 pour la région est en nette diminution entre 1996 et 2000, et qu'il est en 2000 inférieur à la moyenne nationale (10,07 % contre 12,37 %). Ce ratio est par ailleurs inférieur de 2,4 points % pour un ensemble de 24 SA à celui d'un ensemble de 9 offices de l'habitat (moyenne de 9,30 % contre 12,71%, cf annexe C3).

Ce résultat signifie-t-il que les ESH sont en moyenne plus performantes que les offices ? ou que la population logée n'est pas la même, ou que les offices subissent parfois des formes de clientélisme? Non répond la Fédération des offices de l'habitat qui estime qu'un indicateur de stock (celui de sa fédération ou de celle des ESH ou tout autre comme le B14 de BOLERO) ne saurait être un bon moyen de comparaison entre un office et une ESH, en raison, là encore, d'une politique différente de classement des créances irrécouvrables en Non Valeur.

²⁰ La sous-direction DGUHC/OE indique que l'indicateur dont elle dispose est effectivement un indicateur de stock : il comptabilise les loyers et charges non recouverts, sans subdiviser les créances par tranches chronologiques. Elle précise que les données sur l'exercice ne sont pas très utiles dans le cas qui la préoccupe car elles additionnent les créances non recouvrées et les provisions pour non recouvrement. DGUHC/OE prépare donc un rapprochement basé sur les créances non recouvrées à plus d'un an, ce qui présente aussi l'avantage d'éliminer les impayés frictionnels et le non recouvrement à court terme.

En effet chaque organisme a sa propre politique d'Admission de créances irrécouvrables en Non Valeur (ANV). Ce classement en ANV signifie que l'organisme considère alors la créance comme véritablement perdue (tout en poursuivant malgré tout les poursuites de recouvrement auprès des débiteurs), ainsi un organisme A peut opérer ce classement au bout d'un an , un organisme B au bout de trois ans et un organisme C au bout de 5 années. Cette politique variable de classement conduit à diminuer le stock de créances de l'organisme A par rapport à celui de B et de C.

Un classement plus ou moins rapide en ANV expliquerait selon la fédération des offices une large partie de l'écart entre les valeurs prises par le ratio B14 de BOLERO pour l'ensemble des offices d'une part, et l'ensemble des Entreprises Sociales de l'Habitat, d'autre part.

Cette réponse est-elle justifiée ? Faut-il retravailler sur un ratio de stock ? ou bien créer un ratio de flux sur Bolero inspiré du taux brut de recouvrement au 31 décembre calendaire ? on pourrait par exemple jouer sur la différence des stocks de créance sur deux exercices successifs, en réintégrant les pertes sur créances irrécouvrables, cette formule obligeant cependant à un calcul approximatif des loyers + charges du mois de décembre ? mais cette piste de solution a un point faible : la prise en compte des paiements de locataires concernant les exercices antérieurs. Il est proposé à la DGUHC d'inscrire ces questions parmi ses pistes de réflexion. Mais il est à craindre qu'on n'aboutisse à des indicateurs très complexes encore insuffisants.

Conclusion sur la mesure du montant d'impayés

Comme l'indique le rapport d'activité 2000 de la MILOS, sur le plan comptable, l'appréhension du problème des impayés s'avère malaisée. Il n'existe pas véritablement d'indicateur synthétique et pertinent du niveau des impayés qui serait extrait simplement de la comptabilité de l'organisme. Au sein même du mouvement HLM, la fédération des ESH et la fédération des offices de l'habitat paraissent avoir des conceptions différentes et utilisent en tout cas des indicateurs différents.. Le ratio 14 de Bolero, quant à lui n'est pas entièrement satisfaisant pour assurer une comparaison rigoureuse entre deux familles d'organismes.

Pour l'avenir il n'est peut-être pas réaliste d'escompter un rapprochement des deux fédérations pour définir au moins un indicateur commun de montant d'impayé. De même il est utopique d'envisager un nouvel indicateur de BOLERO pour une comparaison rigoureuse des familles de bailleurs sociaux

b) Indicateurs renseignés par le DIS social de la fédération des offices de l'habitat

Le DIS social regroupe des données sur la demande (évolution quantitative, profil), sur les attributions (évolution quantitative, profil, accords collectifs), les allocataires de l'APL (bénéficiaires, ménages à bas revenus, types de ménage), l'occupation du patrimoine collectif (le patrimoine, les ménages locataires, les locataires et les plafonds de ressources, les bénéficiaires des minima sociaux, les personnes logées), les impayés de loyer. Mais tous les offices ne répondent pas à l'enquête conduite par leur fédération, les 20 % qui ne répondent pas étant essentiellement concentrés en région Ile de France.

Le chapitre sur les impayés de loyer et les expulsions prend en compte les indicateurs suivants (cf annexe C 2a) :

1. l'évolution quantitative des montants d'impayés en distinguant les locataires partis et les locataires présents. Ainsi en 2001 il y avait dans la région Nord-Pas-de-Calais en % du quittance, il y avait dans l'ensemble des offices pour 4,6 % d'impayés locataires présents, et 2,2 % locataires partis.
2. Le nombre de locataires présents en impayés de loyer en les répartissant :
 - en impayés de 1500 à 4500 euros et en impayés de plus de 4500 euros (en % de locataires présents)
 - en nombre d'impayés de trois mois à un an et en nombre d'impayés de plus d'un an. (en % de locataires présents).

La moyenne de ces données (en tout cas pour les offices ayant répondu à l'enquête) est communiquée au niveau de la région, de la zone géographique (au sens du calcul des aides au logement). Ainsi pour la région Nord- Pas-de-Calais, il y avait en 2001 respectivement en % de locataires présents : 1,7 % de nombre d'impayés de 1500 à 4500 euros, 0,3 % de nombre d'impayés de plus de 4500 euros, 6,3 % de nombre d'impayés de 3 mois à 1 an, 1,4 % de nombre d'impayés de plus d'1 an dans l'ensemble des offices ayant répondu à l'enquête.

Cette répartition est le résultat d'une application informatique mise au point à l'origine par la Direction générale de la comptabilité publique.

3. Le nombre de plans d'apurement en cours en fin d'exercice (en % de locataires présents). Ainsi il y avait au 31/12/2001 en % de locataires présents 6,2 % de plans d'apurement en cours pour l'ensemble des offices de la région Nord- Pas-de-Calais ayant répondu à l'enquête.
4. Les aides du FSL au maintien dans le logement avec le nombre effectif de locataires ayant bénéficié d'une aide du FSL sur l'année, le montant des aides accordées par le FSL et le montant des dettes locatives correspondantes.

Ce triple indicateur paraît intéressant . Dans son rapport d'activité 2000, et plus précisément au chapitre sur les impayés de loyer, la MIILOS estime que « les organismes qui maîtrisent le mieux la situation du recouvrement sont précisément ceux qui ont recours le plus massivement aux FSL, sans qu'il soit possible d'identifier la cause et la conséquence de ce mécanisme ».

Le DIS social contient enfin des données intéressantes sur les procédures d'expulsion qui devraient permettre des comparaisons intéressantes avec les données principales (nombre d'assignations en justice, de décisions judiciaires, d'interventions effectives de la force publique) énumérées au chapitre A :

5. Le nombre de commandements de payer émis dans le cadre d'une procédure d'expulsion (en % du patrimoine occupé)
6. Le nombre de jugements d'expulsion obtenus dans l'année
7. Le nombre de départs volontaires (en % du patrimoine occupé). Il est intéressant de noter que sur l'un des cas examinés, le nombre de départs volontaires il y a quelques années a ponctuellement dépassé celui des expulsions (huissier ou force publique).

8. Le nombre d'expulsions (huissiers ou force publique) (en % du patrimoine occupé).

Se pose naturellement une interrogation sur la fiabilité statistique des données ainsi recueillies.

c) les informations absentes du DIS social de la fédération des offices de l'habitat

Il s'agit pour l'essentiel des données évoquées au chapitre précédent.

1. *le pourcentage du nombre d'impayés recouverts sans recourir à une procédure, c'est à dire le complément à 100 % du nombre de locataires ayant franchi le stade du commandements à payer, rapporté au nombre de locataires en impayés de loyer.*
2. *le taux de succès (ou d'échec) des plans d'apurement en général. L'idée est de disposer d'une base de comparaison pour le taux de succès (ou d'échec) des plans d'apurement « judiciaires » ou bénéficiant du FSL). Une seule difficulté, bien préciser ce qui permet de juger l'échec qu'un plan d'apurement a échoué.*
3. ***le nombre de plans d'apurement judiciaires (ou délais de paiement) accordés chaque années par les juges (cf page 45) afin de remonter cette donnée au plan national .***
4. *le taux de succès (ou d'échec) de ces plans d'apurement « judiciaires » (cf pages 65/66)..*
5. *le taux de succès des plans d'apurement ayant bénéficié du FSL (cf pages 65/66).*
6. *le nombre de baux résiliés, le nombre de baux résiliés puis signés à nouveau*
7. *le nombre d'occupants sans droits ni titres mais ayant disposé préalablement d'un bail depuis résilié. Selon l'USH, il y en aurait environ 22 000 dans l'ensemble du parc social. Un grand nombre, sans doute la majorité, n'ont pas été signalés par les bailleurs de crainte de perdre l'APL. Depuis la sortie de la circulaire « Borloo » du 13 mai 2004, on peut espérer de la part des bailleurs sociaux une véritable transparence sur ces cas dans l'optique d'une régularisation progressive des ménages de bonne foi avec signature d'un nouveau bail ;*
8. *le nombre de protocoles tripartite Borloo et leur taux de réussite.*
9. ***le nombre des incidents de paiement en cours d'année. Il s'agit de la donnée de flux la plus en amont, au moment de la naissance de l'impayé. C'est une donnée de référence intéressante dont l'évolution peut donner lieu à des études comparatives avec celle du nombre de saisines de la SDAPL en 1^{er} passage, des commandements de payer, ou des assignations en justice.***

Le nombre des incidents de paiement dépend du contexte économique et du niveau des aides au logement, un peu du bailleur (voir plus loin). Il semble connu au niveau de l'USH, du moins en ordre de grandeur, donc accessible. La faisabilité des autres indicateurs, n'a pas été étudiée. Elle est probablement liée aux moyens d'études de l'organisme et à la qualité des outils méthodologiques et informatiques.

Pour ne pas perturber les organismes par une multitude d'enquêtes à venir, il est suggéré plus loin de bien cadrer à l'avance ces demandes en créant par un article réglementaire ad-hoc une enquête concertée sur les impayés de loyer.

II- PROPOSITIONS

1) l'information des acteurs institutionnels

a) scénario 1 : l'information des acteurs locaux en l'absence de contrainte réglementaire

Il faut mettre à part le cas des offices disposant d'un compte du Trésor. Les données de synthèse rassemblées par la DGCP dans sa brochure annuelle peuvent être diffusées sans problème car elles ont un caractère public.

Deux éléments nouveaux vont favoriser la circulation de l'information sur les impayés de loyer :

- les moyens de pression dont vont disposer les élus locaux à la suite des compétences qui leur seront déléguées par la loi sur les responsabilités locales,
- les effets de la circulaire Borloo du 13 mai 2004 qui permettra beaucoup plus de transparence sur les impayés de loyer en réduisant le risque pour le bailleur d'une suspension du versement de l'APL pour les baux résiliés. Après tout l'enquête OPS (occupation du parc social) qui risquait de révéler que certains organismes préféreraient accueillir des « riches » que des « pauvres » a été plutôt appréciée par le monde HLM. « Si on me sollicite je donne facilement le nombre d'impayés de loyer qui n'est pas si élevé que cela dans le parc social, mais qui a tendance très clairement à augmenter, sans doute compte tenu de l'environnement, malgré les efforts qu'on a pu faire » dit le directeur général du Logement Français interrogé dans le cadre de cette mission.

Les organismes préféreront probablement la transmission de moyennes au niveau d'un département ou d'une région plutôt que de données individuelles.

Les acteurs locaux renonceront dans ce scénario à comparer entre eux les offices et les ESH ou les SEM. Ils seront sans doute conduits :

1. pour ce qui concerne les offices à comptes publics, à utiliser les données de flux contenues dans la brochure éditée par la Direction générale de la comptabilité publique en juin de chaque année.
2. pour l'ensemble des offices à utiliser comme eux :
 - l'indicateur de flux du type montant des impayés de l'exercice N au 30.06.N+1 rapporté au total annuel des loyers et charges, qui offre l'avantage d'être cohérent avec celui pris en compte par la DGCP, ou bien le taux de dotation annuelle aux créances douteuses.
 - l'indicateur de stock appelé « impayés totaux » ;
3. pour les ESH, à utiliser l'indicateur de stock appelé « retards de paiement »

Le tableau de bord, probablement construit de façon progressive, se présenterait par exemple, comme suit :

Nature du bailleur	Les indicateurs proposés	Source d'information
offices à comptables publics	Les indicateurs de recouvrement d'impayé (flux) renseignés par la DGCP	La brochure annuelle de la DGCP pour les offices à comptable public
Tous bailleurs	Les indicateurs de flux et de stock renseignés par leurs fédérations respectives	DIS financiers
Tous bailleurs	L'indicateur B14 de BOLERO	DGUHC, MILOS avec l'inconvénient d'être mis à jour avec retard
Tous bailleurs	Nombre d'impayés compris entre 1500 euros et 4500 euros et impayés de plus de 4500 euros en % des locataires présents: moyenne régionale Nombre d'impayés de trois mois à un an, nombre d'impayés de plus d'un an en % des locataires présents : moyenne régionale	DIS social établi par la Fédération nationale des offices de l'habitat), les organismes non concernés par ce DIS social par enquête
Tous bailleurs	Plans d'apurement en cours au 31/12 de l'année N (en % des locataires présents)	DIS social établi par la Fédération nationale des offices de l'habitat), les organismes non concernés par ce DIS social par enquête
<i>Tous bailleurs</i>	<i>% de locataires présents en phase contentieuse, judiciaire et post-judiciaire / tous locataires en impayés de loyer</i>	<i>Enquête auprès des bailleurs, en l'absence de données dans les DIS</i>
<i>Tous bailleurs</i>	<i>Nombre de plans d'apurement, distinguer les plans d'apurement judiciaires et/ou aidés par le FSL (en % des locataires présents)+ taux d'échec</i>	<i>Enquête auprès des bailleurs en l'absence de données dans les DIS</i>
<i>Tous bailleurs</i>	<i>Baux résiliés, nombre d'occupants sans droits ni titres mais ayant disposé préalablement d'un bail depuis résilié, baux signés à nouveau</i>	<i>Enquête auprès des bailleurs en l'absence de données dans les DIS</i>
<i>Tous bailleurs</i>	<i>Nb de protocoles tripartites, taux de succès</i>	<i>Enquête auprès des bailleurs en l'absence de données dans les DIS</i>
<i>Tous bailleurs</i>	<i>Nombre d'incidents de paiement</i>	<i>Enquête auprès des bailleurs en l'absence de données dans les DIS</i>
Tous bailleurs	Les aides du FSL au maintien dans le logement (nombre de locataires ayant bénéficié d'une aide du FSL sur l'année, montant des aides accordées et montant des dettes locatives correspondantes)	DIS social établi par la Fédération nationale des offices de l'habitat), les organismes non concernés par ce DIS social par enquête

italiques = Informations absentes des DIS sociaux de la fédération des offices de l'habitat et pour partie difficiles à obtenir

b) scénario 2 : la voie réglementaire

Il s'agit d'obtenir de l'ensemble des organismes publics et privés d'HLM et donc des fédérations professionnelles affiliées à l'Union Sociale pour l'Habitat qui les représentent, et d'autres familles de bailleurs sociaux (fédération des SEM.), qu'ils produisent le même type de données, homogènes sur l'ensemble du territoire national, et les communiquent aux acteurs institutionnels locaux.

L'un des objectifs est de pouvoir faire remonter les données sur les situations d'impayés et compléter ainsi le tableau statistique national sur les expulsions notamment par des données de flux plus en amont. Ces données peuvent être contenues dans les DIS d'aujourd'hui (ex montants d'impayés, nombre de commandements de payer) ou en être absentes (ex nombre d'incidents de paiement, nombre de délais de paiement accordés par les juges -cf paragraphe I c.) .

Il serait créé un nouvel article réglementaire dans le cadre d'une nouvelle section V « impayés de loyer » à créer au sein du chapitre II loyers et divers du titre IV (Rapports des organismes d'habitations à loyer modéré et des bénéficiaires) du Livre IV (Habitations à loyer modéré) du CCH.

Cet article autoriserait la réalisation d'une enquête sur les impayés de loyer auprès des organismes d'HLM. Il serait rédigé après qu'aient été définis, conjointement entre le ministère du logement, l'Union Sociale pour l'Habitat et le cas échéant d'autres structures professionnelles, les objectifs poursuivis et les informations à recueillir, par exemple sur la base de propositions présentées par un groupe de travail mixte Etat, représentants de conseils généraux, représentants des bailleurs sociaux. Cette enquête (et cet article ou un article complémentaire) pourrait s'étendre à la connaissance des ménages en impayés de loyer (cf chapitre suivant).

La question de l'extension d'une telle mesure à d'autres bailleurs sociaux que les organismes d'HLM, notamment à une partie des organismes mentionnés au quatrième alinéa de l'article 41 ter de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 (cf page 36) reste ouverte. Il est suggéré de l'étendre au moins au parc conventionné des SEM.

2) la réalisation d'études ponctuelles notamment sur les origines des incidents de paiement

A défaut de pouvoir créer des indicateurs spécifiques, il ne serait pas inintéressant d'étudier par exemple sous forme de monographies :

La prévention amont

- les régularisations de charges calibrées de façon inopportune, comme générateurs d'impayés de loyer, (montant, choix peu judicieux de calendrier d'intervention).
- les facteurs explicatifs de la bonne performance d'un bailleur dans ses actions préventives: l'aptitude à attribuer au départ un logement adapté aux ressources du locataire ou à reloger une famille en cas d'incidents répétés, comme l'encourage la circulaire « Borloo » du 13 mai 2004, sa politique sociale, sa politique patrimoniale sous l'angle de la réduction des charges locatives...

la couverture des risques

Le dispositif locapass fait l'objet actuellement de critiques chez les bailleurs sociaux et notamment à l'Union Sociale pour l'Habitat. Il ne ferait notamment que reporter dans le temps l'impayé de loyer. D'où l'intérêt d'études sur :

- le mode de couverture des risques d'impayés (locapass..) comme facteur de prévention ou d'aggravation des expulsions locatives.

III- TRAITEMENT DES IMPAYES DE LOYER CHEZ LES BAILLEURS PRIVES

On ne dispose que de peu de connaissances sur les impayés de byer et leur mode de traitement chez la multitude de propriétaires personnes physiques. Le programme 13 du plan de cohésion sociale annoncé par le ministre le 30 juin 2004 marque pourtant la volonté gouvernementale de résoudre la crise du logement par la mobilisation du parc privé avec une mesure phare faisant suite notamment à un souhait du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées : le statut de créance privilégiée des créances issues d'impayés relatifs à une charge de logement qui sera conforté. Pour l'heure il paraît difficile d'envisager un indicateur statistique permettant d'évaluer cette future mesure ou simplement d'en mesurer l'impact. Sauf éventuellement se fonder sur le comptage des titres facilement exécutoire attribués aux propriétaires concernés et des montants correspondants.

Pour le reste, on peut envisager les pistes d'études ci-après :

Premier chantier : avec les conseils généraux l'analyse de l'évolution du jeu de la garantie de loyer du FSL.

Second chantier : la campagne d'information préconisée au chapitre précédent pour inciter les bailleurs privés à saisir les CAF, d'une manière beaucoup plus fréquente qu'aujourd'hui. Les Caisses d'Allocations Familiales (ou MSA) sont des points privilégiés d'accès à la connaissance des impayés dans le parc privé et leur évolution.

Troisième chantier : réaliser des études communes avec les compagnies d'assurances. On constate, notamment au sein de la FNAIM et de l'UNPI, que ces bailleurs s'assurent de façon croissante contre les impayés de loyer (il semblerait que pour l'heure 50 % à peu près des propriétaires affiliés à l'UNPI s'assurent et 80 % en Ile de France. Les « nouveaux bailleurs », les jeunes qui entrent dans le métier, s'assurent d'ailleurs systématiquement.), ce qui les conduirait d'ailleurs à passer de plus en plus rapidement à l'action contentieuse. En effet si on ne réagit pas immédiatement à l'impayé, l'assurance ne fonctionne pas. D'où l'obligation d'envoyer le commandement de payer dès le premier mois. Le système assurantiel serait donc en partie responsable de l'augmentation des expulsions dans le secteur privé²¹.

²¹ Entretien avec Patrick Kamoun de l'USH.

D- LA CONNAISSANCE DES LOCATAIRES EN IMPAYES DE LOYER

Qui sont les locataires en impayés de loyer, les ménages menacés d'expulsion ? Pour quelles raisons entrent-ils un jour dans la spirale des incidents de paiement et des dettes de loyer ? Pour quels motifs certains ne parviennent pas à respecter un plan d'apurement ?

Pour définir et piloter un programme d'actions, il faut une lisibilité sur les ménages. Des outils ont donc été créés dans ce sens au plan national. D'autres pourraient voir le jour. Mais surtout des initiatives pourraient se développer à l'échelle départementale, à la suite des nouvelles responsabilités qui vont être confiées aux collectivités locales, produisant des connaissances mais au prix de disparités géographiques.

I. LES TRAVAUX PILOTES AU NIVEAU NATIONAL

I-1 LES MATERIAUX DISPONIBLES

- l'Enquête Nationale Logement de l'INSEE, qui se renouvelle tous les cinq ans et comprend plusieurs questions sur les impayés de loyer ;
- le programme «tableau de bord des bénéficiaires du FSL» de la CNAF, logiciel à la disposition des CAF et portant sur les caractéristiques des ménages bénéficiaires du FSL

a. l'Enquête Nationale Logement de l'INSEE.

L'Enquête nationale Logement a interrogé un peu plus de 32 000 ménages. Deux questions notamment (cf annexe D 2a) portent sur l'existence et la durée d'un impayé de loyer, les deux questions suivantes portant sur les conséquences de cette situation sur le versement de l'aide au logement. Mais aucune question ne porte sur les motifs des impayés de loyer

La Direction des Affaires Economiques et Internationales (DAEI) du ministère de l'équipement vient de travailler sur le sous-ensemble (de l'enquête 2002) constitué par les personnes ayant eu un retard de paiement d'au moins deux mois et ayant répondu positivement à la question « à ce jour êtes vous en situation d'impayé ». L'exploitation s'est faite par un croisement du critère (parc public, parc privé) avec chacun des critères suivants : classe d'âge, niveau de vie, catégorie socio-professionnelle, statut de la profession exercée par la personne de référence, type de ménage, nationalité, lieu de résidence –selon la taille de l'unité urbaine - locataires bénéficiaires d'une aide au logement, nombre de pièces d'habitation.

On trouvera en annexe D 2b les résultats bruts de cette exploitation. Quelques éléments marquants figurent en page Y de ce rapport. On ne peut nier toutefois les fragilités du volet « impayés de loyer » de l'enquête et de l'exploitation ainsi réalisée, en raison de la gêne, voire de l'humiliation, qu'il y a à avouer qu'on ne peut payer son loyer. Par ailleurs, trois sélections successives réduisent sensiblement la taille de l'échantillon analysé, ce qui pose la question du caractère significatif de certains résultats.

La prochaine enquête nationale Logement se déroulera en 2006 Elle sera modifiée dans son contenu (en particulier au niveau de la définition d'un ménage). Le volet «impayé de loyer » devrait être simplifié, ne distinguant plus les impayés de plus ou de moins de six mois.

Certaines questions seront modifiées : - LPBC : A ce jour, êtes vous en situation d'impayé de loyer ? La réponse sera désormais "Oui" ou "Non" et non plus "Oui de moins de 6 mois", "Oui de plus de 6 mois", "Non" , les deux questions suivantes seront regroupées : Quelles conséquences a entraîné ce retard ? Les réponses ont été complétées également : 1. Aucune conséquence, 2. Le versement de l'aide au logement est passé en tiers payant au propriétaire, 3. L'aide au logement a été suspendue, 4. Une procédure de recouvrement a été engagée.

L'INSEE réalise actuellement une enquête annuel ERCV (Enquête Revenu et Conditions de Vie) qui comporte des questions sur les impayés de loyer. Ces questions sont: "Au cours de ces douze derniers mois, votre ménage a t il eu des problèmes d'argent l'empêchant de payer son loyer, l'empêchant de rembourser des dettes relatives à son logement". Il y a également des questions relatives aux difficultés de paiement des factures d'eau, de téléphone... Les premiers résultats relatifs à la partie conditions de vie (donc comprenant sans doute des éléments sur les impayés de loyer), seront disponibles en octobre- novembre 2004. Ceux relatifs à l'ensemble de l'enquête, notamment concernant la partie revenu, seront disponibles début 2006. Il semble cependant que, compte-tenu du nombre de ménages enquêtés, 9 à 10 000 ménages, (30 000 pour l'ENL) l'enquête ne pourra fournir que des informations structurelles.

b. « le tableau de bord des bénéficiaires du Fond de solidarité pour le logement » (CNAF)

Depuis janvier 2003, les CAF gestionnaires du FSL disposent d'un outil appelé « tableau de bord des bénéficiaires des FSL », élaboré par la Direction de l'action sociale de la CNAF en collaboration avec le bureau des politiques sociales du Ministère du logement. Ce tableau de bord, alimenté par les données de gestion du système d'information d'action sociale (SIAS), doit permettre aux CAF « gestionnaires », de disposer de données de connaissances sur les bénéficiaires des FSL, nécessaires à l'évaluation et au pilotage du dispositif. Ces données portent notamment sur la composition familiale des ménages aidés, l'âge de la personne de référence, l'activité de la personne de référence, la répartition des ménages entre les bénéficiaires de chacun des trois minima sociaux et les non bénéficiaires.

L'utilisation de l'outil est donc encore en montée en charge et en cours de mise au point. Dans l'immédiat, les données locales ne font pas l'objet de remontées nationales informatisées. Selon la CNAF cet outil n'est pas encore entièrement fiable et il reste encore des mises au point à opérer.

Les CAF susceptibles d'utiliser cet outil

L'outil « tableau de bord des bénéficiaires du FSL » ne peut pas être utilisé par toutes les CAF. Il faut qu'elles soient gestionnaires financiers et comptables du dispositif, ce qui se produit dans 75 départements, et qu'elles aient en charge, en plus, l'instruction administrative et sociale des dossiers de demandes et/ou le secrétariat du dispositif, c'est ce qui se passe dans **48 départements.**

b-1 L'utilisation au plan national du « tableau de bord des bénéficiaires du FSL »

Pour apporter quelques éléments d'éclairage à l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale sur les profils des bénéficiaires des aides financières attribuées à l'échelle nationale, la CNAF a demandé à dix CAF de tester le tableau de bord précité sur la base des données 2002.

Les CAF ayant participé à l'étude sont les suivantes : Chartres, Epinal, Lille, Roubaix, Amiens, Toulouse, Digne, Albi, Blois, Rennes, les données de cette dernière n'ayant pas été intégrés.

Taille de l'échantillon de ménages étudié

Ces informations portent sur 16 970 ménages dont les dossiers ont été examinés par les commissions d'attribution d'aides, pour 70 % d'entre eux la demande d'aide concerne l'accès au logement et 30 % le maintien. Parmi ceux ci 72 % des ménages (12 255) ont bénéficié d'une aide financière, dont 75 % pour l'accès au logement et 25 % pour le maintien.

On trouvera en annexe D 3 , les résultats obtenus, avec distinction selon la nature de l'aide (aides FSL au maintien, aides FSL à l'accès). Ces résultats font notamment ressortir que les non bénéficiaires de minima sociaux sont prépondérants pour les aides au maintien alors que c'est le contraire pour l'aide à l'accès).

A noter qu'on peut estimer à 27 % les ménages qui ne percevaient pas ou plus l'aide au logement lors de l'examen de la demande d'aide au maintien.

Validation des résultats au plan national

Les résultats obtenus donnent des tendances. Comme l'estiment cependant les auteurs de l'étude, il conviendrait de valider ces résultats sur un échantillon plus large.

Il faudrait donc rechercher un large panel de départements qui soient à la fois inclus dans l'ensemble des 48 départements ci-dessus, et bien représentatifs de la population nationale des ménages aidés par le FSL, ce qui n'est pas si évident car le règlement du FSL varie selon les départements, certains d'entre eux imposent un plafond de ressource, d'autres pas sauf à titre dérogatoire, (par ailleurs il y a des FSL qui prennent la dette jusqu'à 20 000 F, d'autres jusqu'à 10 000 F seulement, d'autres jusqu'à 50 000 F). Ce qui est plus grave c'est que le parc public paraît (c'est en tout cas notre hypothèse fondée sur les constats du GIP FSL 91 et dans le passé sur les observations du bilan CNH de 1997-1998) sur-représenté dans les aides FSL, par rapport au parc privé. Il est probable que cette sur-représentation soit variable d'un département à un autre.

De plus le règlement du FSL est susceptible de varier en fonction des contraintes budgétaires : en cas de réduction des dotations budgétaires, comme actuellement, les conditions d'accès au FSL se durcissent dans certains règlements. La population étudiée ne répond donc pas à une même définition d'un département à un autre, ni même, peut-être, d'une année à l'autre.

I-2 LES TRAVAUX PILOTES AU PLAN NATIONAL : LES PERSPECTIVES POSSIBLES

- une enquête, initiée par le groupe « sans abri » du CNIS et déjà testée en 1996 par le ministère de la justice, auprès de locataires ayant fait l'objet d'un jugement en résiliation de bail.
- l'extension éventuelle de l'enquête OPS à l'étude des ménages en impayés de loyer
- ménages ayant donné lieu à une saisine de la SDAPL
- la gestion d'un panel de ménages bénéficiaires du FSL

a. Réaliser une enquête en profondeur telle celle testée en 95-96 à l'initiative du groupe de travail « sans abri » du CNIS

L'exploitation précédente des fichiers FSL néglige les locataires qui n'ont pas été en mesure (ou pas encore) d'exploiter leurs droits à être aidés par le Fonds de Solidarité pour le Logement (en particulier de très nombreux ménages logés dans le parc social de fait détenu par des propriétaires individuels, comme le montrent des chiffres collectés par le FSL 91. Elle laisse également dans l'ombre, du moins dans une partie des départements, les locataires en impayés de loyer se situant au delà des plafonds de ressource et particulièrement les locataires qui, disposant de ressources stables, sont victimes du surendettement. Par ailleurs et par nature, elle n'apporte aucune information sur les raisons des impayés.

L'enquête testée par le ministère de la Justice échappe au contraire à ces deux types de critiques.

En 1996 le ministère de la justice / -Sous-Direction de la Statistique, des Etudes et de la Documentation (SDSED)- , maître d'ouvrage, avec l'INSEE pour maître d'œuvre, a testé, à l'initiative du groupe de travail sans abri du Conseil National Interministériel de la Statistique sans abri »²², une enquête auprès de locataires ayant fait l'objet d'un jugement de résiliation de bail par les juges de trois tribunaux d'instance (Arras, Chartres et Marseille). L'opération, à l'époque avait été co-financée par le SDSED, les greffes, la Fondation Abbé Pierre et l'INSEE, ce dernier étant maître d'œuvre de l'opération

Elle a porté sur les locataires assignés pour non paiement et résiliation du bail par leur bailleurs sur le territoire de trois juridictions, Chartres, Arras, et Marseille). 500 ménages ont été interrogés à domiciles sur les éléments suivants : connaissance que les ménages ont de la procédure en cours, événements ayant conduit à une telle situation, caractéristiques du ménage (situation familiale et éventuellement éléments de rupture, situation par rapport à l'emploi, revenus, solutions qu'ils envisagent pour sortir de la situation d'expulsion).

L'avis de la CNIL ayant rendu impossible l'interrogation des ménages dès la saisine du tribunal, les interviews ont été réalisées après l'audience. Les bailleurs ont également été interrogés par voie postale (sur leur gestion des impayés et les suites qu'ils envisagent de donner aux décisions de justice).

L'enquête a été précédée par une collecte dans les tribunaux (coordonnées des locataires et des bailleurs, statut des bailleurs, motif d'expulsion, demandes et décisions des juges).

²² cf rapport de mars 1996 « pour une meilleure connaissance des sans abri et de l'exclusion du logement »

Le coût de réalisation de l'enquête a été estimé en 1995 à 700 000 F hors conception chiffré à 750 000 F (il s'agit probablement de dépenses hors taxes), sur la base de trois juridictions. Les dépenses de conception seraient probablement réduites si on reproduisait l'enquête.

Compte-tenu de l'importance des expulsions et de la question du logement en Ile-de-France, la Mission Pauvreté et Exclusion Sociale (MIPES) estime que des financements et un appui conséquent à une telle enquête peuvent être recherchés tant au plan départemental que régional (y compris les CAF). Une telle enquête couvrirait certainement un champ plus large que l'outil précédent en touchant des ménages non aidés par le FSL. Elle permettrait en outre de cerner les motifs et les événements à l'origine des impayés de loyer.

En résumé c'est une somme d'enquêtes rigoureuse du point de vue de la représentativité des ménages menacés d'expulsion jugés par tel tribunal d'instance (mais elle n'est pas non plus représentative de l'ensemble des ménages en impayés de loyer, car cette enquête ne s'intéresse pas à l'amont des procédures). Elle est précieuse au plan méthodologique mais elle n'intéresse que le niveau national. Enfin, relativement coûteuse, elle appelle nécessairement des co-financements..

c. une enquête auprès des bailleurs sur les ménages en impayés de loyer prenant appui sur l'enquête OPS (Occupation du Parc Social)

En application des articles L. 442-5 et R. 442-14 du code de la construction et de l'habitation, les organismes HLM et les SEM communiquent tous les trois ans à l'administration des renseignements statistiques sur l'occupation des logements locatifs sociaux (hors foyer) et son évolution. L'objectif est de mieux connaître les caractéristiques socio-économiques des locataires de logements sociaux, et notamment de compléter les sources d'informations déjà existantes, à savoir l'enquête logement de l'INSEE ou le Recensement Général de la Population.

Le gouvernement a ainsi en charge de déposer un rapport sur le bureau des assemblées tous les trois ans, l'année 2000 correspondant à la deuxième vague d'enquêtes, l'année 2003 à la troisième. Cette enquête est gérée par la DGUHC par le canal des DDE.

C'est le bailleur qui interroge ses locataires et qui conserve le fichier des données ainsi recueillies. Les DDE disposent de données agrégées bailleur par bailleur, et la DGUHC département par département.

En l'état, sans apporter d'éclairage sur la population en impayés de loyer au moment de l'enquête, les résultats de cette enquête peuvent contribuer à prévoir des tendances futures : elle contient en effet une description assez précise des ménages, par tranche de revenu, (d'où le calcul par exemple du taux de ménages démunis, du taux de ménages se situant en deçà de 60 % du plafond de ressources réglementaires), de l'âge de la personne de référence, de la situation professionnelle (d'où le calcul du taux de chômage), de la nationalité de la personne de référence, de la situation familiale (d'où le calcul par exemple du taux de familles mono-parentales). Elle contient également des éléments sur les allocations perçues mais ces dernières variables ne sont pas très fiables.

La visualisation des résultats fait clairement apparaître les disparités géographiques du point de vue des populations démunies en HLM ou des familles monoparentales,.

A noter que le taux de ménages démunis a augmenté en 2003, de 2, 5 % au niveau national et de 5 % en Ile de France. Si on prend l'exemple du Logement Français qui a fait une exploitation très pédagogique de son fichier OPS, on voit que ce taux a diminué à Paris et dans le Val de Marne, les Hauts de Seine et l'Eure et Loir mais qu'il existe une charge très importante de population démunie dans l'Oise, la Seine-Saint-Denis, et particulièrement dans l'Essonne où la situation se dégrade.

Peut-on ajouter, dans cette enquête auprès des bailleurs, des questions sur les ménages en impayés de loyer ?

Deux représentants de bailleurs parmi les personnes rencontrées dans cette mission se sont demandées si on ne pourrait utiliser l'enquête OPS pour connaître le profil des locataires en impayés. Les informations à recueillir

Il faudrait en fait croiser deux fichiers dont chaque bailleur social a la possession et qu'il conserve confidentiellement, celui résultant de l'enquête OPS et celui des locataires en impayés de loyer. Les informations agrégées remonteraient au niveau départemental (DDE), puis national (DGUHC).

Ce rajout supposerait une mesure réglementaire par la création, de préférence à la modification de l'article R.442-14 du CCH, d'un article au sein d'une nouvelle section V « impayés de loyer » à créer au sein du chapitre II loyers et divers du titre IV (Rapports des organismes d'habitations à loyer modéré et des bénéficiaires) du Livre IV (Habitations à loyer modéré) du CCH. Cet article pourrait être le même que celui évoqué au chapitre précédent ou un article voisin. Il autoriserait une enquête auprès des bailleurs sociaux sur les impayés de loyer. Cette formule revient à dissocier juridiquement cette nouvelle enquête de la précédente, ce qui permettrait d'ailleurs de ne pas s'en tenir à la périodicité de trois ans.

On peut penser qu'après la sortie de la circulaire « Borloo » du 13 mai 2004, les bailleurs seraient moins hostiles à une telle opération (d'autant plus qu'ils ont été dans l'ensemble plutôt satisfaits de l'enquête OPS), alors qu'elle aurait pu apparaître auparavant comme un moyen de « flicage » pour repérer les impayés de loyer qui auraient dû normalement faire l'objet d'une suspension d'APL. Bien entendu les informations à recueillir doivent être définies conjointement entre l'Etat et les bailleurs.

Faut-il étendre cette enquête à l'ensemble du parc de logements visés à l'article L.442 -5 du CCH concernant l'organisation d'OPS ? se limiter au contraire aux organismes d'HLM ? il est suggéré (cf également page 85) de se limiter aux organismes d'HLM et au parc conventionné des SEM. Les structures trop petites poseraient des problèmes de confidentialité.

Problème : une telle exploitation implique une charge supplémentaire pour les DDE déjà en décroissance de moyens.

Remarque : faut-il interroger les locataires pour connaître la raison des dettes locatives ? la question est ouverte. Mais les travailleurs sociaux des organismes ne les connaissent-ils pas dans une large mesure ?

d. **Connaissance des ménages ayant donné lieu à une saisine de la SDAPL**

Le logiciel SDAPL2 permet de publier des données sur les profils des ménages ayant donné lieu à une saisine de la SDAPL. A notre connaissance, cette possibilité ne semble pas encore pour le moment avoir été exploitée, ni au niveau local ni au niveau central.

Dans l'hypothèse d'une extension de l'enquête OPS aux impayés de loyer on peut imaginer aussi que la SDAPL demande des exploitations à chaque bailleur, (en clair que l'on croise d'une certaine manière les fichiers des SDAPL avec les fichiers des bailleurs), ce qui n'est pas interdit par la CNIL.

e. **la gestion d'un panel de ménages bénéficiaires du FSL:**

Il s'agit de construire et de gérer un fichier national constitué sur la base d'un panel spécifique de ménages ayant eu recours au FSL. De même pour les SDAPL. Cette solution fondée sur la gestion d'un fichier centré sur les personnes comme le pratique la DREES est suggérée par l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale :

La Secrétaire de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale interviewée regrette en effet l'absence de la création d'un fichier national, centré sur un panel de ménages ayant bénéficié d'une aide du FSL. Un tel outil aurait permis au ministère du logement de mieux assurer au plan national le suivi des ménages menacés d'expulsion à la suite d'impayés de loyer, et leur évolution, et de mieux connaître non seulement les caractéristiques socio-économiques de ces ménages mais aussi les raisons de ces impayés (souvent des ruptures dans la situation du ménage : perte d'emploi, divorce..). La DREES est accoutumée à gérer des panels de ménages ou de personnes, pour le compte des secteurs affaires sociales et santé.

Le modèle pour fixer les idées, aurait pu être ce qui est demandé lors de la saisine du Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ) ou pour l'obtention d'un contrat insertion- Revenu Minimum d'Activité –RMA, l'exploitation des fichiers correspondants gérés au niveau national par la DREES- conduisant à des informations non seulement sur les profils des demandeurs et sur les raisons de l'aide mais aussi sur leurs trajectoires²³- (*par exemple pour les entrants FSL combien ont sollicité le FSL maintien ? combien ont donné lieu à une saisine de la SDAPL ? combien ont eu leur bail résilié et se sont fait suspendre leur APL, combien sont devenus des occupants sans titre ?*).

L'administration centrale du ministère de l'emploi et des affaires sociales a subi une expérience malheureuse en ce qui concerne les statistiques sur l'aide sociale lors de la première décentralisation faute d'avoir fixé un cadre bien défini pour la collecte des données au niveau des conseils généraux et leur remontée au niveau national, elle s'est heurté par la suite à de nombreuses difficultés liées aux pratiques disparates des conseils généraux.

La DREES vient donc d'effectuer un travail depuis l'automne dernier notamment en association avec l'Assemblée des Départements de France pour définir un cadre précis à la collecte des données sur le RMA.

²³ que pratique la DREES par exemple sur son fichier sur les bénéficiaires de minima sociaux.

S'il n'est pas trop tard, suite aux nouvelles responsabilités confiées aux collectivités locales, c'est la voie que l'auteur de la remarque suggère de suivre.

Mais, comme on l'a vu plus haut les ménages bénéficiaires du FSL ne sont pas nécessairement parfaitement représentatifs de l'ensemble des ménages en impayés de loyer ou menacés d'expulsion, notamment en raison d'une sur-représentation possible des locataires du parc public.

Par ailleurs le coût de création d'un tel outil est peut-être difficilement compatible avec les contraintes budgétaires du moment. Enfin une telle solution qui permet un cadrage national apporterait moins d'enseignements au plan local et s'inscrit moins bien dans le contexte institutionnel.

f. **La connaissance des locataires en impayés de loyer, victimes du surendettement**

Une opération serait à définir concernant les locataires en impayés de loyer disposant de revenus salariaux mais victimes du surendettement. Faut-il conduire ces études en liaison avec l'observatoire de l'endettement des ménages ?

Cet observatoire, émanation sans doute d'organismes de crédit à la consommation, est rattaché à la fédération bancaire française. Il est piloté par le professeur Mouillart de l'université Paris X Nanterre avec en 2002 le concours de la SOFRES (on y observe en particulier que les locataires HLM bien que sont moins endettés que les propriétaires, saisissent comparativement plus fréquemment la commission de surendettement que ces derniers).

Cet observatoire partant d'une exploitation des dossiers de prêts, il semblerait préférable de travailler directement avec la banque de France sur les dossiers de surendettement, notamment sur la façon dont les personnes restent ou ne restent pas dans leur logement, sur l'aide sociale dont ils disposent, sur la façon d'assurer un suivi longitudinal des personnes et sur la récurrence des phénomènes de surendettement.

II. LES INITIATIVES LOCALES : ACTEURS INSTITUTIONNELS ET BAILLEURS SOCIAUX

- Des enquêtes locales comme l'étude sur les ménages assignés en justice effectuée dans le Pas de Calais en 1999 qui porte également sur les raisons des impayés ;
- l'exploitation informatique des données FSL à l'initiative des secrétariats du Fonds
- l'exploitation des enquêtes sociales destinées à la préparation de l'audience judiciaire
- des études réalisées par des bailleurs sociaux sur leur propre population « à risque » (ex OPAC 94, Logement Français).

a. études locales

Une étude sur les ménages assignés en justice pour expulsion a été effectuée dans 5 arrondissements du Pas-de-Calais, de septembre à novembre 1999. Initiée par le FSL et la DDASS, elle est citée par le GERU dans l'étude pilotée par l'UNIOPSS en 2001 pour le compte de la DGUHC. Objet : mieux connaître le profil des ménages, selon qu'ils sont locataires du parc privé ou public (composition familiale, niveau des ressources, endettement, efficacité des enquêtes sociales et incidence sur la décision des juges) et mieux cerner les impayés de loyer. Ses résultats figurent en annexe D1.

Il en ressort notamment que :

- Les problèmes de gestion et la diminution des ressources interviennent pour 38 à 42 % des locataires selon le parc. Si l'on ajoute la cause d'endettement qui semble liée à l'une de ces deux causes ce sont 48 % à 63 % des ménages qui rencontrent ces difficultés.
- La perte d'emploi et la rupture du couple interviennent ensemble à hauteur de 14 % des situations.

b. l'exploitation informatique des données FSL à l'initiative des secrétariats du Fonds

Lorsque la CAF n'assure pas le secrétariat du FSL, qu'en est-il pour l'analyse des profils socio-économiques des bénéficiaires du FSL ?

La mission a révélé au moins deux exemples en Ile de France, d'initiatives prises par le secrétariat du FSL. Le conseil général 92 projette un nouvel outil informatique pour l'exploitation de ses données sur le FSL, outil qui pourrait être financé en 2006. Pour avoir une bonne lisibilité sur les ménages un module est prévu en ce qui concerne les profils socio-économiques des locataires bénéficiaires du FSL.

Le GIP FSL du département de l'Essonne dispose déjà d'un tel outil depuis deux ans.

On constate par exemple que les locataires bénéficiaires du FSL maintien ne sont que 43 % à percevoir un salaire. Les 26/25 ans et les 36/45 ans représentent 61 % des aides, les familles monoparentales 46 % des aides, les couples 33 % des aides et les isolés 22 % des aides. Les causes principales de l'endettement locatif sont respectivement : le surendettement (42 %) lié notamment aux crédits à la consommation. Viennent ensuite le chômage (36 %) puis les séparations de couple et la maladie.

A noter que le GIP FSL 91 analyse les raisons des impayés de loyer en utilisant, pour commencer, les informations contenues dans les dossiers de demande FSL.

c. l'exploitation locale des enquêtes sociales destinées à la préparation de l'audience judiciaire

Voir ci-dessus (étude des événements ayant généré l'impayé de loyer). On pourrait envisager aussi l'exploitation locale des fiches d'enquêtes sociales à condition que celles-ci répondent à un cahier des charges rigoureux (tel que pourrait le définir la circulaire en projet) et que les ménages enquêtés soient représentatifs de l'ensemble des locataires assignés.

d. Les études réalisées par les bailleurs sociaux.

Indépendamment des travaux réalisés dans le cadre de l'étude OPS (voir plus loin), quelques bailleurs sociaux réalisent des études ponctuelles ou stratégiques.

L'exemple de l'OPAC 62.

En association ou non avec l'Union Sociale pour l'Habitat, des bailleurs sociaux, ont à titre individuel réalisé des études sur leur « population à risque », comme l'a fait par exemple l'OPAC 62 (Pas-de-Calais Habitat).

Pas-de-Calais Habitat a particulièrement travaillé sur le risque locatif de l'impayé de loyer, afin d'améliorer à la fois ses outils d'analyse (l'objectif étant notamment d'apprécier la solvabilité des demandeurs de logement) et la couverture du risque, notamment avec le concours du bureau d'études CRESGE.

Du point de vue du risque financier, l'OPAC répartit ainsi ses locataires en catégories caractérisées par tout ou partie des paramètres suivants, l'âge de la personne de référence, la composition familiale, la situation professionnelle, le type de logement, et les valeurs prises par trois indicateurs : l'APL évaluée en % de la quittance, le Revenu par Unité de Consommation (en abrégé RUC), et le taux d'effort (= loyer résiduel/ressources), le type de logement.

L'OPAC 62, observe par exemple que les locataires aux ressources les plus faibles ne représentent pas le risque financier le plus élevé car ils sont solvabilisés par l'APL tandis qu'un peu moins de 20 % des locataires débiteurs de l'office, qui correspondent à des loyers résiduels plus élevés, génèrent de l'ordre de 60 % de la masse des impayés. D'où l'observation suivante au sein de l'USH « On voit bien que le risque locatif concerne peu les ménages à très très faibles ressources, parce qu'ils sont bien solvabilisés par les aides, il concerne davantage les ménages à 1,25 Smic à 1,5 Smic. Le tout lié à l'endettement des ménages, car dès que vous avez 1,5 Smic on vous prêtera 10 000 F par ci, 10 000 F par là..

Par ailleurs selon Pas-de-Calais habitat, une partie des incidents de paiement ou des impayés de loyer constatés ne seraient pas liés à des phénomènes accidentels tels un divorce ou le chômage, mais à des situations psychologiques, voire psychiatriques dégradées.

D'autres bailleurs font le même constat : « Il faudra trouver des logements adaptés, qui ne sont pas autant des institutions fussent-elles médicalisées ou autres, qui sont sûrement de toutes petites unités, sûrement dispersées, probablement avec un accompagnement social permanent. Parce que c'est vrai il y a certains de nos concitoyens que vous ne pouvez laisser seuls dans la nature. Ils sont dangereux pour eux mêmes et pour leur voisinage. C'est ainsi. Ce sont des gens qui relèvent de l'insertion sociale lourde, pas le logement familial, pire que ça, nous commençons à le constater dans le stock ».

« Ainsi, quand vous prenez une tour de 110 logements et que vous dites celle-là on va la casser on va reloger, offrir des logements, vous vous apercevez qu'il y a, allez, entre 10 et 13 % de ménages qu'on ne peut pas loger classiquement et donc qui relèvent d'une aide psychologique ou psychiatrique ».

L'OPAC 62 a étudié les trajectoires des entrants FSL et remarque ainsi que :

- *cette population est bien couverte par les aides au logement (80 % des entrants FSL ont un taux de couverture d'au moins 60 %).*
- *elle génère une fréquence élevée d'impayés (75 % sont en dette 3 mois après leur entrée contre 30 % pour l'ensemble des entrants)*
- *néanmoins le poids de sa dette est relativement faible (3164 F contre 3735 F pour l'ensemble des entrants débiteurs)*
- *leur dette se résorbe plus rapidement que les autres entrants débiteurs.*

III. QUELS BESOINS D'ETUDES ET OUTILS STATISTIQUES ?

Un premier parti possible au niveau national serait de ne rien faire et de s'en remettre aux initiatives locales portées par la nouvelle décentralisation. Mais celles-ci laisseront peut-être des «trous » géographiques, indépendamment des risques de disparités de méthode. Autre parti possible : accompagner ces initiatives par l'extension de l'enquête OPS qui permet de couvrir l'ensemble des ménages en impayés de loyer locataires du parc social. Cette solution a l'avantage de faire supporter le principal de la charge financière aux bailleurs sociaux sans nécessairement déplaire à ces derniers. Troisième solution : mettre en œuvre l'enquête « CNIS » relativement coûteuse, mais qui permet d'aller beaucoup plus loin dans la connaissance des événements à l'origine de l'endettement et des intentions des locataires et favorise des progrès au plan de la connaissance. D'où les pistes de réflexion suivantes proposées au ministère du logement et portant respectivement sur :

- **une enquête auprès des bailleurs sur les ménages en impayés de loyer prenant appui sur l'enquête OPS**
- **le co-financement et la maîtrise d'ouvrage de l'enquête initiée par le groupe de travail « sans abri » du CNIS**
- **la construction et la gestion d'un panel sur les bénéficiaires du FSL,**
- On peut y ajouter, comme suite aux études conduites par Pas de Calais Habitat, **l'approfondissement des connaissances sur le facteur psycho-psychiatrique des impayés de loyer.**

Pour mémoire rappelons (cf chapitre B) **une proposition d'extension de l'enquête PLS de la DAEI aux charges quittancées**, afin de mieux appréhender le décalage entre les charges réelles et le forfait charges de l'APL, décalage qui pourrait être l'un des facteurs explicatifs pertinents de la croissance des impayés de loyer.

Autres suggestions

Les pistes de réflexion qui suivent sont d'ordre plus général et découlent des évolutions du paysage institutionnel d'une part et du regroupement des fonctions logement et affaires sociales sous une même autorité ministérielle.

Il faut rappeler tout d'abord les trois voies d'acheminement d'un projet et d'un programme d'études statistiques :

- 1ère voie, au niveau national et en interne, dans le cadre d'un dialogue DGUHC/DAEI, la DGUHC intervenant plus particulièrement au plan statistique sur les ménages, la DAEI sur le parc social et sur les loyers,
- 2ème voie, au niveau national dans le cadre de la commission des comptes du logement²⁴
- 3ème voie dans le cadre de la formation «urbanisme-équipement-logement» du CNIS une instance elle-même ouverte à la société civile (bailleurs, associations..) et qui joue notamment un rôle essentiel en matière d'approbation d'un programme d'études statistiques..

La voie en interne ne dispense pas d'une présentation à la commission des comptes du logement et à la formation spécialisée du CNIS. Quel que soit le mode de génération du projet, celui-ci nécessite un travail préliminaire (en groupe de réflexion) pour aboutir à l'expression claire d'un besoin.

1) Le nouveau train de décentralisations et avec elles la multiplication probable des initiatives locales implique une double réflexion portant sur :

- la diversification des membres de la formation urbanisme –logement du CNIS par l'entrée d'élus locaux (conseils régionaux, conseils généraux, communautés d'agglomération)

- les conséquences des nouvelles responsabilités confiées aux collectivités locales sur l'avenir de la politique statistique du ministère du logement (quels outils privilégier au niveau de l'Etat? comment maintenir une cohérence globale des « produits statistiques » créés localement ?)

²⁴ La première tentative de compte satellite du logement a d'abord consisté à faire, dans les années 1970, un compte de la l'investissement logement et donc de la construction neuve. Est restée de la tentative de comptes satellite de l'époque les comptes financiers du SESOF de la Banque de France. Mais à la fin des années 80 un travail mené entre la DAEI et la DHC (direction de l'habitat et de la construction devenue depuis, par fusion avec la direction en charge de l'urbanisme, la DGUHC) associant d'autres acteurs (l'Université Paris X (M. Mouillard), ANAH, CSTB, Banque de France, INSEE ..) a remis en chantier le projet de compte satellite et l'a étendu à l'ensemble de la fonction service du logement. Cette fonction englobe la consommation de services de logement tout autant que la production de services de logement (les opérations relatives à la cession du droit d'usage d'un logement) et que les échanges conduisant à la possession du logement (les opérations donnant à l'agent le droit de disposer juridiquement du logement).

C'est ainsi que la DAEI observe l'évolution des dépenses des ménages consacrées à l'usage courant de leur logement et leur couverture par les aides à la personne tout comme elle s'intéresse à l'évolution de l'investissement dans le logement. L'Enquête Nationale Logement de l'INSEE qu'elle suit, ne néglige pas la situation des ménages et couvre les impayés de loyer.

L'espoir porté dans l'élaboration du compte satellite du logement visait à transformer le dispositif statistique sur l'occupation du parc et sur les transactions dans l'ancien en mettant les différentes sources en cohérence, à faciliter les échanges entre les différents acteurs dans le domaine du logement au sein de la commission chargée d'examiner le rapport etc.. mais aussi à périmenter une meilleure collaboration entre la DHC et la DAEI.

Dans le système d'observation du logement, les outils comme le recensement, l'enquête nationale Logement, jouent un rôle essentiel.

Mais le compte satellite et aussi les questions que les acteurs se posent aujourd'hui devraient être l'occasion de réfléchir aux trous de notre système statistique (mieux connaître les gens en situation de ruptures de logement à développer par les intéressés). Les travaux du CNIS menés dans les années 1990 autour des situations d'exclusion du logement restant d'actualité

2) Les remarques formulées par la secrétaire générale de l'ONPES révèlent des divergences entre services et départements ministériels du point de vue des méthodes d'approche des problèmes mais aussi des priorités, de l'expression des besoins, et même de la culture²⁵.

De telles divergences seraient certainement porteuses d'avancées dans les connaissances s'il y avait effectivement débat. Or le débat n'existe pas car les services se rencontrent peu. La DREES, direction statistique des ministères des affaires sociales et de la santé et qui assure le secrétariat de l'ONPES, est semble-t-il peu présente au sein de la commission des comptes du logement et de la formation «urbanisme-logement du CNIS, deux instances à l'origine des programmes statistiques sur le logement social.

Inversement, la DGUHC et la DAEI (Direction des Affaires Economiques et Internationales) du ministère de l'équipement ne sont pas représentées au sein du comité directeur de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, la DGUHC étant cependant sous-traitante mais non partenaire dans la rédaction du rapport annuel de l'ONPES. D'où la suggestion suivante :

Le rassemblement sous la même autorité ministérielle de l'ensemble des responsabilités de l'Etat en matière sociale, y compris le logement, devrait être l'occasion de développer les échanges entre services, de favoriser des synergies (DREES et ONPES, DGUHC, et même la DAEI qui est sous l'autorité du ministère de l'équipement) sur le thème du logement des personnes défavorisées en général et des expulsions locatives en particulier.

²⁵ La DREES semble n'avoir que peu investi sur une information localisée et sur son système d'information local. Mais elle a beaucoup développé les fichiers centrés sur des panels (retraités , malades, handicapés..)

Le ministère de l'équipement a été fortement concerné par la décentralisation et si son système statistique a été axé longtemps sur la construction neuve et le soutien au bâtiment, il s'est repositionné dans une expertise face aux collectivités locales alliant les potentialités d'un réseau statistique régional solide et d'une expertise d'étude des CETE répartie sur le territoire.. De ce fait le Ministère a fortement développé sa capacité à mobiliser des sources statistiques externes et à les traiter pour des statistiques localisées.

Le croisement des deux cultures serait certainement bénéfique

E- LE DEVENIR DES PERSONNES EXPULSEES : UN CHAMP PEU EXPLORÉ

Une telle investigation est difficile. Le champ a été jusqu'à présent peu exploré. C'est « le trou noir » ou « la boîte noire » comme disent certains :

I-LES TRAVAUX DEJA REALISES

L'entrée dans un processus de grande précarité

a) les approches de l'INED sur les SDF

L'INED a tenté d'exploiter l'enquête logement de l'INSEE pour connaître le pourcentage de SDF issus d'une expulsion. Maryse Marpsat, responsable du programme de recherche sur les sans domicile de l'INED, s'est intéressée aux raisons que les sans domicile donnent de la perte de leur logement dans l'enquête INSEE 2001.

Selon ce chercheur et sauf erreur de calcul, on trouve les résultats suivants : donnent comme raison :

- avoir été expulsés : 12% de ceux qui ont déjà eu un logement à eux, soit 8% de l'ensemble des sans-domicile ;
- avoir quitté le logement parce que le propriétaire leur a demandé de partir : 11% de ceux qui ont déjà eu un logement à eux, soit 7% de l'ensemble des sans-domicile ;

- avoir quitté le logement parce que ne pouvaient plus payer le loyer, les charges, les traites : 19 % de ceux qui ont déjà eu un logement à eux, soit 13% de l'ensemble des sans-domicile ;
- l'une au moins de ces trois raisons (on pouvait donner plusieurs réponses) : 30% de ceux qui ont déjà eu un logement à eux, soit 20% de l'ensemble des sans-domicile (en effet il ne faut pas oublier qu'un certain nombre de personnes "s'auto-expulsent" quand elles voient qu'elles n'arriveront pas à payer)

Par ailleurs, si on s'en tient à la réponse stricte "expulsion", elle est plus fréquente chez les enquêtés qui ont la situation la plus fragile au moment de l'enquête, c'est-à-dire ceux qui dorment dans la rue, dans un centre d'urgence ou dans un hôtel payé par une association, par opposition à ceux qui habitent un centre d'hébergement de longue durée ou un appartement fourni par une association.

On peut en dégager, avec prudence, quelques éléments sur la part des expulsés dans cette population. Mme Marpsat constate surtout et de façon générale que **le système statistique est faible sur ces questions de l'expulsion**, comme l'a montré le rapport du CNIS sur les sans-abri et l'exclusion du logement (1996).

b) l'enquête OSC-FNARS

L'Observatoire Sociologique du Changement (OSC) a réalisé un partenariat avec la FNARS et avec le concours de plusieurs autres institutions (DGUHC, DGAS, FAP, Administration pénitentiaire) une enquête sur les trajectoires et les représentations des personnes s'adressant aux services d'accueil, d'hébergement et d'insertion. La population concernée touche les SDF mais aussi les personnes en grande difficulté, y compris celles qui ont un logement mais dont la situation reste précaire. L'enquête s'est déroulée de l'été 2000 à septembre 2001.

5, 6 % des personnes interrogées considèrent la perte de leur logement comme leur difficulté n°1 (6^{ème} position). Mais 10,9% considèrent la perte du logement comme la difficulté qui les ont fait basculer dans la précarité (2^{ème} position, juste après la rupture du couple).

II-LES PERSPECTIVES POSSIBLES

1. Les départs volontaires

Il est nécessaire tout d'abord de bien cerner le contexte. A côté des expulsions réalisées avec le concours de l'huissier et de la force publique il existe en effet des départs volontaires, notamment « à la cloche de bois » que la fédération des offices de l'habitat estime à 0,2 % /an du patrimoine occupé dans les zones 2 et 3 en 2001, sur la base d'informations transmises par ses ressortissants. Nous ignorons le degré de fiabilité d'un tel chiffre. Il y a là un premier indicateur susceptible d'être renseigné.

2. Les occupants de leur logement sans droit ni titre

Il y a ensuite ceux qui ont vu leur bail résilié mais qui restent malgré tout dans leur logement ce sont les occupants sans droit ni titre pour lesquels les préfetures versent des indemnités aux bailleurs car elles ont refusé de les faire partir avec le concours de la force publique. A noter que leur nombre, s'agissant du parc public, pourrait être cerné à partir du montant des indemnités d'occupation versés par les préfetures. Qu'on peut retrouver dans les comptes des organismes, puisqu'ils correspondent à des recettes figurant sous un autre qualificatif que les loyers. L'Union Sociale pour l'Habitat (Patrick Kamoun) a fait une estimation par cette méthode, mais avec une marge d'erreur assez importante, de l'ordre selon elle de 50 %. Elle aboutit ainsi au plan national au chiffre d'environ **22.000 ménages pour l'ensemble du parc locatif social**. Des données plus précises nécessiteraient une enquête auprès des bailleurs. Il y a potentiellement un second indicateur.

A noter que les baux signés après résiliation constituent l'un des indicateurs proposés (cf traitement social)

3. Le recours au 115

Connaître l'existence du 115 suppose déjà un certain degré d'information qu'on pourrait tenter de mesurer. L'analyse par des organismes gérant le 115 des appels qu'ils ont enregistrés peut, avec une marge d'erreur non négligeable (une personne peut émettre plusieurs appels), donner une idée du pourcentage de demandes formulées à la suite d'une expulsion (location ou sous-location). De l'ordre de 5 % des appels proviendrait d'isolés ou de familles expulsées selon la DARS dans le département de l'Oise. L'association l'Ilot qui gère le 115 dans le Val de Marne, note de son côté à partir de 16 382 réponses que la 1^{ère} raison de la demande d'hébergement serait pour 4,15 % l'expulsion du logement, pour 1% l'expulsion d'une sous-location, (pour 0,82 % une rupture d'hébergement CHRS, pour 1,50 % une rupture ou une fin d'hébergement CHU). Mais cela ne donne aucune information sur le parcours résidentiel des ménages expulsés de leur logement.

4. quel parcours résidentiel ?

Pour tenter d'en savoir plus sur les parcours résidentiels des expulsés on pourrait imaginer de conserver l'échantillon des ménages étudié dans le cadre de l'enquête du type CNIS exposée ci-dessus, et tenter de retrouver ceux qui ont effectivement eu leur bail résilié, afin de les interviewer avec une périodicité à définir.

Mais le problème est par définition celui de la disparition des personnes ayant quitté leur domicile par suite de la décision d'expulsion. Pour partie leur nouvelle adresse peut être connue des anciens voisins ou des travailleurs sociaux du CCAS et du Conseil général. Mais un grand nombre de familles ne sont pas connues de ces derniers. Il faut donc rechercher d'autres voies.

On peut imaginer tout d'abord **une approche globale** : Que deviennent notamment les expulsés avec enfants ? les CAF devraient pouvoir les retrouver et donc être pilotes de ces études.

Les conseils généraux disposent par ailleurs d'information sur les situations d'éclatement de la famille et placements des enfants en foyer.

Et les expulsés sans enfant ? ne peut-on en suivre la trace à partir de l'attribution du RMI et des autres minima sociaux ?

Au minimum les DDASS pourraient tenter de mesurer, par une enquête auprès des associations, sur le total de mesures financées (ALT, crédits pauvreté- précarité etc..) quel pourcentage de familles expulsées en sont bénéficiaires.

D'autres **approches plus fines** consisteraient à enquêter auprès des structures d'hébergement (centres d'hébergement d'urgence, hôtels sociaux, résidences sociales, CHRS, CASM) et auprès des associations pratiquant le bail glissant, afin d'évaluer parmi ces isolés ou ces familles le pourcentage de ceux qui sont passés par une phase d'expulsion, de reconstituer leur trajectoire résidentielle, et d'en déduire des trajectoires types.

Dans un premier temps il paraît prioritaire de réaliser des monographies en interviewant des ménages ayant connu l'expulsion sur leur parcours résidentiel antérieur et les principaux organismes rencontrés au cours de ce parcours résidentiel.

Ci-joint un tableau résumé de ces propositions :

Mode d'hébergement	Les données à recueillir	Source d'information
squatts	Nombre de squatts	Enquête réalisée par la DDASS ou par un organisme désigné par le comité directeur du PDALPD auprès des communes
Les occupants de leur logement social sans droit ni titre p.m. (cf chapitre C)	Nombre d'occupants sans droit ni titre au sein du parc social	Enquête auprès des bailleurs sociaux en l'absence de données dans les DIS
Le recours au 115	% d'appels téléphoniques ayant pour origine une expulsion locative (location ou sous-location)	Enquête réalisée par la DDASS
Entrée en centre d'hébergement d'urgence	- % des mesures financées par la DDASS (ALT ou autres programmes type pauvreté-précarité) ayant pour origine une expulsion - ou % des entrées ayant pour origine une expulsion	Enquête réalisée par la DDASS auprès des associations gestionnaires
Hôtels sociaux	% des entrées ayant pour origine une expulsion	Enquête réalisée par la DDASS auprès des associations gestionnaires
Résidences sociales et CHR	% des entrées ayant pour origine une expulsion	
Hôtels meublés	% des mesures financées par la DDASS (ALT ou autres programmes type pauvreté-précarité) ayant pour origine une expulsion	DDASS
Sous-locations assurées par les CCAS ou par les associations	% des entrées ayant pour origine une expulsion	Enquête réalisée par la DDASS ou par l'organisme désigné par le comité directeur du PDALPD
Les expulsés avec enfants	Nombre et devenir	Les CAF
Situations d'éclatement de la famille et placements en foyer	Nombre de placements et devenir	Les conseils généraux
Les expulsions sans enfants	Nombre et devenir	Fichiers du RMI et des autres minima sociaux
Monographies par interview sur les parcours résidentiels antérieurs		

5. Une approche qualitative et monographique des parcours résidentiels des expulsés : le projet d'étude du GREFOSS

Pour y voir clair, l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale a l'intention de confier au GREFOSS (IEP Grenoble) une mission exploratoire de caractère très qualitatif et monographique portant à la fois sur l'information des ménages après le jugement, le sort des plans d'apurement retenus par le juge, et sur le devenir des expulsés, principalement de ceux qui ont choisi le départ volontaire (« à la cloche de bois ») en adoptant comme terrain d'étude, les agglomérations de Lyon et Marseille compte- tenu des travaux déjà réalisés par cet organisme dans le cadre de l'étude UNIOPSS 2001 pour le compte de la DGUHC.

6. Pour un réinvestissement méthodologique : relancer un groupe de travail du CNIS sur la question des gens en situation de ruptures de logement

De façon plus globale, la MIPES (Mission d'Information sur la Pauvreté et l'Exclusion Sociale) rattachée simultanément à la Préfecture de la Région Ile de France et au Conseil Régional) estime de façon plus générale qu'il est souhaitable de faire aujourd'hui un réinvestissement méthodologique par la relance à ce titre par le CNIS d'**un groupe de travail sur la question des gens en situation de ruptures de logement** – qui échappent au système statistique (recensement et enquêtes).

F- LE COUT DES EXPULSIONS ET DE LEUR PREVENTION

La question du coût des impayés, des expulsions et de leur prévention sera nécessairement d'actualité au fur et à mesure qu'on se rapprochera de la mise en œuvre de la LLOLF.

Le problème des coûts n'a pas été abordé dans ce rapport. Il peut être abordé sous plusieurs aspects,

- 1) en termes de choix économiques,
- 2) en termes de chiffrage des dépenses élémentaires entrant en ligne de compte dans le processus de traitement des impayés, de prévention de l'expulsion,
- 3) en termes d'évaluation du coût social aval des expulsions (dépenses consenties par l'Etat et les collectivités locales pour soutenir le parcours résidentiel des locataires expulsés),
- 4) en termes de dépenses de prévention des expulsions consenties par l'Etat, le Conseil général, les autres collectivités locales et le budget des prestations familiales (aides au logement, FSL, 1%...).
- 5) en termes de coût des impayés pour le bailleur
- 6) en termes de coût de la dette pour le locataire. Ce sont les frais de procédure

Les choix économiques :

Il peut s'agir d'éclairer par exemple les deux questions suivantes :

1. quelle est la solution la moins coûteuse pour l'Etat au plan budgétaire pour traiter la question des expulsions : relever le niveau des aides au logement ? ajuster le niveau de la dotation du FSL pour mieux cibler sur la demande réelle? jouer sur des formules de fonds d'aide à la créance gérés directement par les bailleurs, alimentés à la fois par les bailleurs et des fonds publics (ex 1%) et intervenant dès l'amont de l'impayé ? ou ajuster le niveau du FSL et jouer simultanément sur les dépenses de soutien aux expulsés ?
2. en termes économiques, au lieu de consacrer des sommes parfois considérables en frais de procédures, en créances irrécouvrables pour le bailleur puis, une fois l'expulsion réalisée en dépenses de relogement temporaire, en soutien financier sur les crédits du conseil général ou des municipalités, ne vaut-il pas mieux, pour certaines familles, injecter en amont des crédits publics pour qu'elles restent en place là où elles sont, lorsqu'on sait qu'inévitablement elles ne pourront pas payer leur loyer résiduel, et qu'elles entreront dans le circuit du judiciaire ? Le résultat final sera peut-être moins coûteux pour l'ensemble des collectivités publiques, moins traumatisant pour la famille concernée, mais probablement désastreux du point de vue de l'exemple ainsi constitué pour les voisins.

Le coût social aval des expulsions (coût du soutien apporté aux familles expulsées)

- la quote-part du coût de fonctionnement du 115, du SAMU social, des centres d'hébergement d'urgence, des CHR, le coût des nuitées ou de véritables séjours de longue durée dans les hôtels meublés » (source d'information: les DDASS) : plusieurs personnes rencontrées au cours de la mission tiennent à peu près, comme l'une d'elles, le langage suivant : «on a fait un petit calcul sur l'Ile de France, compte-tenu du prix que coûte à l'Etat l'unité d'hôtel (qui n'a d'ailleurs d'hôtel que le nom), le montant des nuitées annuelles financerait quatre fois plus de logements qu'il y a de ménages logés de cette manière .
- les aides individuelles accordées par les collectivités locales (CCAS, budget d'aide sociale à l'enfance des conseils généraux),
- les crédits d'aide à la médiation locative et d'accompagnement social consenties au mouvement associatif dans le cadre du relogement de familles expulsées (FSL, communes)

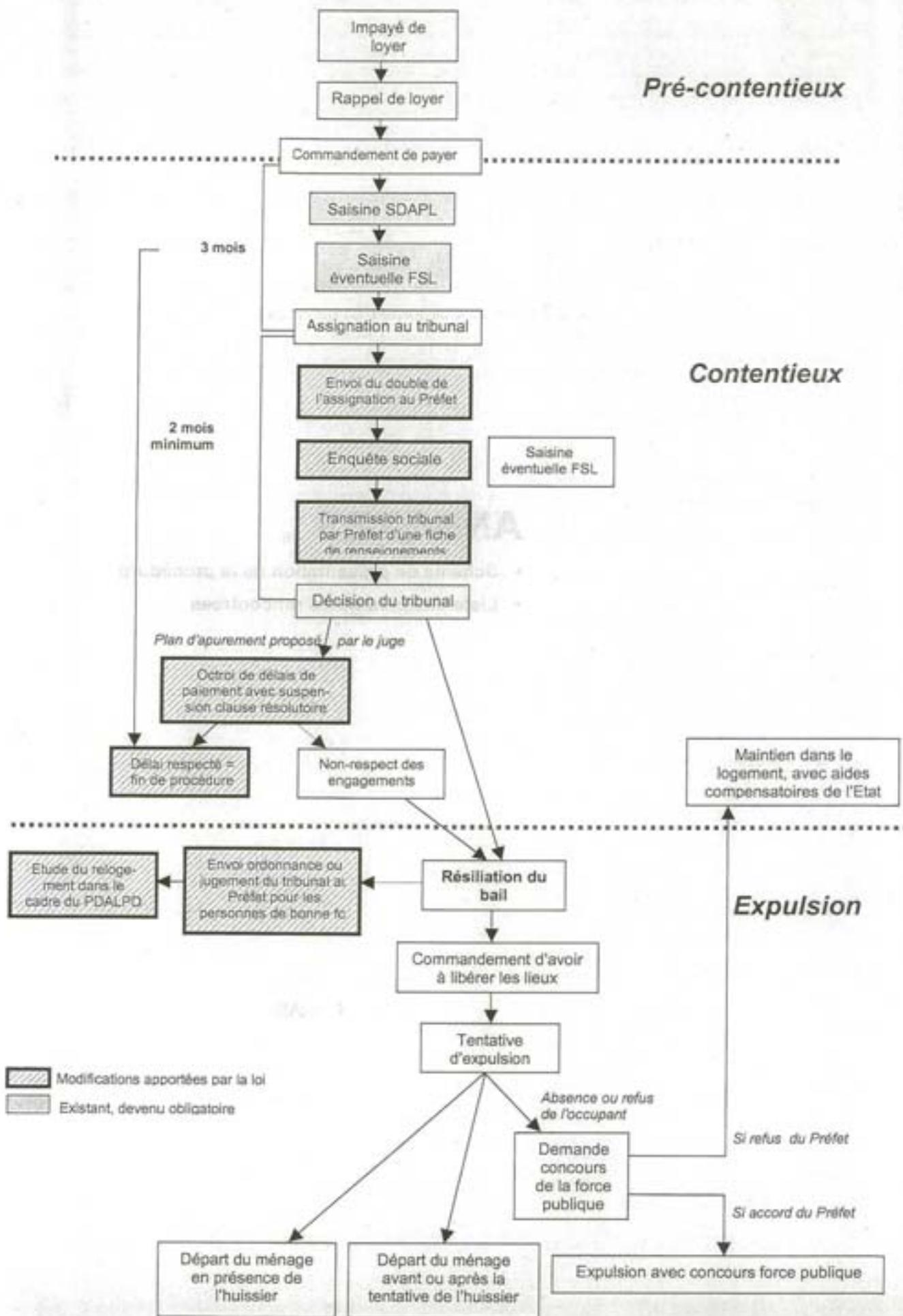
Il faudrait tenter simultanément une approche globale des coûts au niveau du département et des approches monographiques.

les charges supportées par les bailleurs :

- les coûts salariaux des personnels en charge du recouvrement des impayés de loyer (y compris les travailleurs sociaux) + les frais généraux liés ;
- les créances locatives irrécouvrables admises en non valeur (de l'ordre de 0,5 % des loyers quittancées dans l'année).
- les frais d'assurances et les frais de procédures non récupérés pour les propriétaires non assurés

le coût de la dette pour le locataire

« moi il n'est pas rare que j'étudie un dossier d'impayés encore une fois avec le double de ce que représente la dette de loyer qui reste à la charge du débiteur , celui-ci évidemment dans un certain nombre de cas peut payer le loyer mais a du mal , voire ne peut pas payer tous les frais qui ont été mis à sa charge» souligne le directeur de la CAF 92..



ANNEXE 1

Les sigles utilisés

Sigle	Signification
ADIL	Agence Départementale pour l'Information sur le Logement
APEC	Association pour la Participation des Employeurs à l'effort de Construction
ASLL	Accompagnement Social Lié au Logement
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CCH	Code de la Construction et de l'habitation
CDAD	Centre Départemental d'Accès au Droit
CGPC	Conseil Général des Ponts et Chaussées
CNH	Conseil National de l'Habitat
CNIS	Conseil national de l'information statistique
DAEI	Direction des Affaires Economiques et Internationales = l'une des Directions du ministère de l'équipement
DGCP	Direction Générale de la Comptabilité Publique
DGUHC	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
DIS	Dossier Individuel de Situation (produit par les fédérations professionnelles des offices et entreprises sociales de l'habitat)
DREES	Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques. C'est l'une des Directions du ministère en charge des affaires sociales
ENL	Enquête Nationale Logement (de l'INSEE)
ESH	Entreprises Sociales pour l'Habitat (ex SA d'HLM)
FSL	Fonds de Solidarité pour le Logement
INED	Institut National des Etudes Démographiques
JEX	Juge de l'Exécution
MIPES	mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Ile de France (rattachée simultanément à la préfecture et au Conseil régional de l'Ile de France)

ONPES	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
OPS	Occupation du Parc Social
PDALPD	Plan Départemental d'Actions pour le Logement des Personnes Défavorisées
PLS	Parc Locatif Social (enquête sur le)
SDAPL	section départementale des aides publiques au logement
TGI	Tribunal de grande Instance
TI	Tribunal d'Instance
USH	Union Sociale pour l'Habitat

ANNEXE 2

Bibliographie

1. « Prévention des expulsions » Analyse des modalités d'application des règles instaurées par la loi relative à la lutte contre les exclusions et évaluation de leur impact, par FORSS-Recherche sociale pour le compte de l'Union Sociale pour l'Habitat. Décembre 2003.
2. Loi relative à la lutte contre les exclusions. Evaluation du dispositif de prévention des expulsions locatives. Mai 2002 :
 - études de sites : GERU (Nicole Kerhuel) sur Arras, Bobigny et Chartres, GREFOSS (Dominique Mansanti et Nicole Maurel) sur Lyon et Marseille.
 - coordination générale : Annie Badouard et Christine Tetelbom, bureau des politiques sociales au ministère du logement
 - Ces rapports sont accessibles sur le site du ministère de l'équipement
3. Dispositif de prévention des expulsions. Bilan des ADIL avec le concours de l'observatoire des pratiques du Conseil National de l'Habitat. Octobre 2001
4. Loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement : bilan 1997 et 1998 présenté au CNH par la DGUHC
5. 9^{ème} rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées : droit au logement , construire la responsabilité. Novembre 2003
6. rapports antérieurs du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées
7. brochures annuelles de la Direction Générale de la Comptabilité Publique : Le recouvrement des loyers dans les offices d'HLM à comptabilité publique .
8. Analyses statistiques produites par la fédération des entreprises sociales pour l'habitat à l'occasion de son assemblée générale
9. Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) : pour une meilleure connaissance des sans-abri. Rapport final du groupe de travail sur les sans -abri.
10. Ministère de la justice Sous-Direction de la Statistique : notes diverses rendant compte de la préparation puis de la réalisation d'une enquête auprès de 500 ménages menacés d'expulsion de leur logement. Cette enquête a fait l'objet d'une recommandation du groupe de travail du CNIS cité ci-dessus.

11. MIPES (Mission d'Information sur la Pauvreté et l'Exclusion Sociale en Ile de France) :
Compte-rendu de la rencontre régionale Ile de France du 21 octobre 2003 sur le thème « accès au droit et prévention des expulsions locatives »
Compte-rendu de la rencontre « Etudes et Recherches » du 6 février 2004.
12. Les offices de l'habitat : activité, statistiques financières et données sociales. Rapport annuel établi par la fédération des offices de l'habitat.
13. Fondation Abbé Pierre : l'état du mal-logement en France 2004
14. FNARS : Détresse humaine et ruptures sociales : mieux comprendre, pour mieux agir
Enquête OSC-Fnars « personnes en détresse ». parue dans la revue « Recueils & documents » avril 2002 + encadré de 4 pages du 11 mars 2002.

Voir également les rapports d'activité des associations gérant le 115 et rapports d'activité des équipes du SAMU social.

ANNEXE 3

QUELQUES REFERENCES JURIDIQUES

<p>- Article 115 de la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions (article L. 353-15-1 du CCH)</p>	<p><u>Obligation pour les bailleurs sociaux, pour leurs logements conventionnés, de saisir la SDAPL</u> au moins trois mois avant de délivrer une assignation aux fins de constat de résiliation du bail</p>
<p>- Article 115 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 (article L. 442-6-1 du CCH)</p>	<p><u>Obligation pour les bailleurs sociaux, pour leurs logements non conventionnés, de saisir la CAF/MSA</u> au moins trois mois avant de délivrer une assignation aux fins de constat de résiliation du bail</p>
<p>- décret n° 90-886 du 2 octobre 1990 pris en application de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (articles 1 à 8). Ce décret a modifié le code de la sécurité sociale en ce qui concerne l'allocation de logement prévue aux articles L.831-1 et suivants de ce code. Sont modifiés notamment les articles R. 831-10, R. 831-11, R. 831-13, R. 831-21, R. 831-21-1, R.831-21-2, R.831-21-3. Est créé l'article R.831-21-4.</p>	<p><u>Saisine de la CAF/MSA par les bailleurs privés.</u> Sont définis ce qu'est le «non-paiement d'un loyer», et la faculté donnée au bailleur d'obtenir de l'organisme payeur (la CAF ou la MSA) le versement entre ses mains de l'allocation de logement aux lieux et place de l'allocataire. En application de l'article R.831-21-1, l'organisme payeur décide alors soit de demander la mise en place d'un plan d'apurement de la dette, soit de saisir un fonds d'aide au logement (essentiellement le FSL).</p>
<p>- 1^{er} alinéa de l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs</p>	<p><u>Nécessité du commandement de payer</u> « Toute clause prévoyant la résiliation de plein droit du contrat de location pour défaut de paiement du loyer ou des charges aux termes convenus ou pour non- versement du dépôt de garantie ne produit effet que deux mois après un commandement de payer demeuré infructueux. »</p>
<p>- article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, modifié par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 (loi « exclusions ») art. 114.</p>	<p><u>Assignations aux fins de constat de la résiliation (en référé)</u> (défaut de paiement du loyer ou des charges aux termes convenus ou pour non- versement du dépôt de garantie): A peine d'irrecevabilité de la demande, l'assignation aux fins de constat de la résiliation est notifiée à la diligence de l'huissier de justice au représentant de l'Etat, par LR AR, au moins deux mois avant l'audience afin qu'il saisisse, en tant que de besoin, les organismes dont relèvent les aides au logement, le Fonds de solidarité pour le logement ou les services sociaux compétents.</p>
<p>- article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, modifié par la loi « Solidarité et Renouvellement Urbain » n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 (article 188) : « Les dispositions du deuxième alinéa sont applicables aux assignations tendant au prononcé de la résiliation du bail lorsqu'elle est motivée par l'existence d'une dette locative du preneur »</p>	<p><u>Assignations au fond</u> (défaut de paiement du loyer ou des charges aux termes convenus ou pour non- versement du dépôt de garantie) : sous peine d'irrecevabilité de la demande, l'assignation est notifiée à la diligence de l'huissier de justice au représentant de l'Etat, par LR AR, au moins deux mois avant l'audience afin qu'il saisisse, en tant que de besoin, les organismes dont relèvent les aides au logement, le Fonds de solidarité pour le logement ou les services sociaux compétents</p>

<ul style="list-style-type: none"> - article 2 second alinéa et article 40 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs 	<p><u>Locaux d'habitation situés hors du champ de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989</u> tendant à améliorer les rapports locatifs : locaux meublés, logements- foyers ainsi que les locaux d'habitation dont le loyer est fixé en application des dispositions du chapitre III de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948</p>
<ul style="list-style-type: none"> - loi 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, article 61 	<p><u>Nécessité d'une décision de justice</u> ou d'un PV de conciliation exécutoire, <u>et après un commandement d'avoir à quitter les locaux pour procéder à une expulsion ou à l'évacuation d'un lieu habité</u></p>
<ul style="list-style-type: none"> - loi 91-650 du 9 juillet 1991, portant réforme des procédures civiles d'exécution article 62, qui s'applique à l'expulsion d'un local affecté à l'habitation principale de la personne expulsée ou de tout occupant de son chef (le motif de l'expulsion n'est pas précisé, ce qui signifie qu'il peut s'agir de congés conformément à l'article 15 de la loi 89-462 du 6 juillet 1989 que ce soit pour vente, pour reprise pour habiter, pour motif légitime et sérieux, notamment l'inexécution par le locataire de l'une des obligations lui incombant ; ou encore une résiliation du bail pour faute (article 1741 du code civil.. L'expulsion peut aussi concerner des personnes entrées dans les locaux par voie de fait comme le précise l'article 62); 	<p><u>Commandement d'avoir à libérer les locaux:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - L'expulsion ne peut avoir lieu qu'à l'expiration d'un délai de deux mois qui suit le commandement.
<ul style="list-style-type: none"> - loi 91-650 du 9 juillet 1991, portant réforme des procédures civiles d'exécution ,article 62 - Article 197 du décret no 92-755 du 31 juillet 1992 instituant de nouvelles règles relatives aux procédures civiles d'exécution pour l'application de la loi no 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, titre IX (les mesures d'expulsion). - circulaire interministérielle du 26 août 1994 	<p><u>Commandement d'avoir à libérer les locaux</u></p> <p>Nécessité de notifier au préfet l'acte d'huissier de justice signifié à la personne expulsée</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Article 16 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution - Article 17 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 - circulaire interministérielle du 26 août 1994 	<p><u>Le concours de la force publique</u></p> <p>L'Etat est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements. Le refus donne lieu à réparation</p>
<ul style="list-style-type: none"> - décret d'application n° 92-755 du 31 juillet 1992, article 50 en application de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution. - circulaire interministérielle du 26 août 1994 - circulaire interministérielle du 26 août 1994 	<p><u>Réquisition de la force publique,</u></p> <p>« Si l'huissier de justice est dans l'obligation de requérir le concours de la force publique, il s'adresse au <u>préfet.</u>» « La réquisition contient une copie du dispositif du titre exécutoire. Elle est accompagnée d'un exposé des diligences auxquelles l'huissier de justice a procédé et des difficultés d'exécution. »</p>
<ul style="list-style-type: none"> - 3 ème alinéa de l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs modifié par l'article 114 de la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions 	<p><u>Possibilités données au juge, même d'office, d'accorder des délais de paiement,</u> dans les conditions prévues aux articles 1244-1 (premier alinéa) et 1244-2 du code civil, au locataire en situation de régler sa dette locative.'</p>

OCTROI DE DELAIS POUR L'EVACUATION DES LOCAUX

<p>Article L613-1 du CCH</p>	<p><u>Possibilité donnée au juge des référés ou au juge de l'exécution</u>, selon le cas, du lieu de la situation de l'immeuble, par dérogation aux dispositions de l'article 1244 du code civil, <u>d'accorder des délais renouvelables excédant une année aux occupants de locaux d'habitation</u> ou à usage professionnel, dont l'expulsion aura été ordonnée judiciairement, chaque fois que le relogement des intéressés ne pourra avoir lieu dans des conditions normales, sans que lesdits occupants aient à justifier d'un titre à l'origine de l'occupation. <u>Le juge qui ordonne l'expulsion peut, même d'office, accorder les mêmes délais, dans les mêmes conditions</u> (disposition non applicable lorsque le propriétaire exerce son droit de reprise dans les conditions prévues à l'article 19 de la loi n. 48-1360 du 1er septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement ainsi que lorsque la procédure de relogement effectuée en application de l'article L. 442-4-1 n'a pas été suivie d'effet du fait du locataire</p>
<p>Article L613-2 du CCH (créé par la <i>Loi n° 80-1 du 4 janvier 1980 art. 2</i>)</p>	<p><u>La durée des délais prévus à l'article précédent ne peut, en aucun cas, être inférieure à trois mois ni supérieure à trois ans.</u> Pour la fixation de ces délais, il doit être tenu compte de la bonne ou mauvaise volonté manifestée par l'occupant dans l'exécution de ses obligations, des situations respectives du propriétaire et de l'occupant, notamment en ce qui concerne l'âge, l'état de santé, la qualité de sinistré par faits de guerre, la situation de famille ou de fortune de chacun d'eux, les circonstances atmosphériques, ainsi que des diligences que l'occupant justifie avoir faites en vue de son relogement.</p>
<p>Article L. 613-3 du CCH</p> <p>article 198 du décret d'application n° 92-755 du 31 juillet 1992, en application de l'article 62 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution.</p>	<p><u>Allongement de la période hivernale</u></p> <p><u>demande de délais</u></p> <p>à compter de la signification du commandement d'avoir à libérer les locaux, , toute demande de délais formée en application du deuxième alinéa de l'article 62 de la loi du 9 juillet 1991 ou en application des articles L. 613-1 à L. 613-5 du code de la construction et de l'habitation est portée devant le juge de l'exécution du lieu de situation de l'immeuble</p>

article 62 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991, modifié par l'article 117 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998, article L. 613-2-1 du CCH	<p><u>transmission au représentant de l'Etat de l'ordonnance ou du jugement en vue de la prise en compte de la demande de relogement de l'occupant</u></p> <p>Le juge qui ordonne l'expulsion ou qui, avant la délivrance du commandement d'avoir à libérer les locaux mentionné à l'article 61, statue sur une demande de délais présentée sur le fondement des articles L. 613-1 et L. 613-2 du code de la construction et de l'habitation peut, même d'office, décider que l'ordonnance ou le jugement sera transmis, par les soins du greffe, au représentant de l'Etat dans le département, en vue de la prise en compte de la demande de relogement de l'occupant dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées prévu par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement.'</p>
Article 121 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998,	<p><u>Elaboration dans chaque département d'une charte pour la prévention de l'expulsion</u> avec l'ensemble des partenaires concernés dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi</p>

Circulaire interministérielle du 26 août 1994 en application de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 modifiée portant réforme des procédures civiles d'exécution et de son décret d'application n° 92-755 du 31 juillet 1992. Elle définit les instructions concernant la prévention des expulsions de locaux d'habitation et l'exécution des décisions de justice prononçant une expulsion des locaux d'habitation. Cette circulaire demande notamment la transmission à l'administration centrale, le 30 janvier de chaque année, d'un tableau des demandes et des décisions prises en matière de concours de la force publique et de leur incidence financière, selon un modèle figurant en annexe.

ANNEXE 4

ORGANISMES ET

PERSONNES RENCONTREES OU CONTACTES

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES

Administration centrale

direction des libertés publiques et des affaires juridiques

Mme Gabrielli chef du bureau du contentieux

Mme Lorient sous-direction des libertés publiques et des polices administratives

M. Boiché adjoint au chef du bureau de la responsabilité de l'Etat, des dommages et de l'assurance

Mme Brossot adjointe au sous-directeur du conseil juridique et du contentieux.

M. Auboin, sous-directeur de l'administration territoriale - Direction de la Modernisation et de l'Action Territoriale ;

Mme Dufaure-Purguy contrôleur de gestion

préfectures

Paris

M. Olivier Filliette Sous-directeur de l'habitat et du logement

Mme Wanda Schaal chef du bureau de l'action sociale

Mme Marie Maurel responsable de la mission prévention des expulsions)

M. Arnaud Collin : mission prévention des expulsions

Hauts de Seine

M. Jean-Pierre Troussard directeur des actions inter-ministérielles,

Mme Toumazet responsable du bureau du logement,

Mme Laporte chef de la section des expulsions,

M. Patrice Dupuis (section des expulsions)

Val de Marne

Eric Berton chef du bureau du logement

Sylvie Bernet adjointe au chef du bureau du logement

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Mme Brigitte MUNOZ-PEREZ : responsable de la cellule études de la Direction des Affaires Civiles et du Sceau (DACs)

M. Baudoin SEYS : chargé de la sous-direction de la statistique à la Direction Générale et de l'Équipement.

Mme Sonia LUMBROSO, magistrat, sous-direction de la statistique.

M. Olivier Naudin greffier en chef service de l'organisation judiciaire

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Direction générale de la comptabilité publique

M. Lucien Feist : bureau 6 B

Mme Natalie Garcia : bureau 6B

M. Fernand Joder (par son ancienne fonction de chargé de mission à la MIILOS)

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA COHÉSION SOCIALE

M. Alain Régnier directeur du cabinet de Mme VERSINI secrétaire d'État à la lutte contre la précarité et l'exclusion

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Mme Marie-Thérèse Espinasse secrétaire général de l'ONPES

services déconcentrés

Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales du Val de Marne

M. Tranchant chef du service de l'action sociale

Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction

Mme Annie Badouard chef du bureau des politiques sociales (IUH)

Mme Patricia Akodjenou bureau des politiques sociales (IUH)

M. Bernard Maire bureau des politiques sociales (IUH)

Mme Marie-Claire Grima chargée de la sous-direction de l'observation et des études(OE)

Mme Béatrice Buguet sous-direction des organismes constructeurs

M. Alain Bougnères sous-direction du financement et du budget – bureau des aides personnelles au logement

Haut comité pour le logement des défavorisés

M. Bernard Lacharme Secrétaire Général

MINISTÈRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DU TOURISME ET DE LA MER

administration centrale

Conseil Général des Ponts et Chaussées

M. Gilles Rouques

MIILOS

Didier Comyn : délégation MIILOS Nord-Pas de Calais

Direction des Affaires Economiques et Internationales

M. Michel Barge chargé de la sous-direction de l'observation statistique de la construction
 Mme Claire Plateau DAEI/Service économique et statistique /sous-direction de l'observation statistique de la construction –chef du bureau des synthèses sur le logement et l'immobilier
 Mme Raphaëlle Rivalin, chargée d'études Bureau des synthèses sur le Logement et l'Immobilier, DAEI/SES/SC3

services déconcentrésDirection régionale de l'équipement de l'Ile de France

François Bray : Division de l'Habitat : chef du Groupe opérationnel du Logement
 Olivier de La Malène : Division de l'Habitat : Groupe opérationnel du Logement

Directions Départementales de l'EquipementSeine –Saint-Denis

M. Arnaud Cursente chef du service de l'habitat
 Mme Martine Gabet

Val de Marne

Christian Mourougane : chef du service de l'habitat
 Marie José Lemaire : service habitat, chef de la subdivision insertion par le logement

CONSEIL RÉGIONAL DE L'ILE DE FRANCE

MIPES : Michel Castellan

CONSEIL GÉNÉRAL DES HAUTS DE SEINE

Michèle Vanimschoot responsable du service FSL

GIP FSL 91

Martial Le Nancq, directeur

CENTRE DE RECHERCHES

INED: Mme Maryse Marpsat

CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES

CNAF Direction de l'Action Sociale : Françoise Lefebvre
 CNAF: Claude Amzallag

:

CAF des Hauts de Seine

M. Pierre Pauvert directeur adjoint, directeur des gestions techniques

ORGANISMES ET STRUCTURES PROFESSIONNELLES (adhérents de l'Union Sociale pour l'Habitat)

a) Les fédérations professionnelles :

Union Sociale pour l'Habitat:

M. Patrick Kamoun

La fédération des offices de l'habitat

M. Pathé

Mme Aline Ranson

Les Entreprises Sociales pour l'Habitat (ex Fédération des SA HLM) :

M. F.Veillon

b) les organismes

OPDHLM des Hauts de Seine

M. Bourgoin

OPAC du Pas de Calais

M. Bernard Vergin

OPAC de l'Oise

M. Surhomme

OPAC du Val de Marne

Mme A. M. Fekete

Le Logement Français

M. Carli directeur général

la chambre nationale des huissiers de justice

ASSOCIATIONS

Fédération FNARS

François BREGOU Vice-Président

Fondation Abbé Pierre

Patrick Doutreligne Délégué Général

Annexe A1

TRIBUNAL D'INSTANCE-DEMANDES INTRODUITES AU FOND ET EN REFERE 2002 par nature d'affaire, par département et siège de juridiction

N° dpt	Département et siège de juridiction	TOTAL	Demandes des bailleurs					Demandes des locataires					Autres demandes des bailleurs ou des locataires
			Total	Paiement loyers et/ou résiliation - expulsion	Validité du congé expulsion	Fixation judiciaire loyer ou charges	Exécution obligation locataire autre que paiement	Domages intérêts fin de bail	Total	Travaux à la charge du bailleur	Maintien dans les lieux	Sanction bailleur pour trouble jouissance	
			51A	51C	51I	51B	51E	51F	51D	51G	51H	51Z	
	TOTAL	154 327	111 395	12 231	928	3 918	1 388	3 294	750	1 750	6 650	12 023	
1	AIN	903	800	15	1	8	10	5	2	17	26	19	
	Belley	166	156	1	0	1	2	0	0	0	1	5	
	Bourg-en-Bresse	217	181	4	0	4	5	2	0	6	9	6	
	Nantua	356	327	6	1	2	0	1	2	7	7	3	
	Trévoux	164	136	4	0	1	3	2	0	4	9	5	
2	AISNE	948	770	12	2	9	16	27	2	7	54	49	
	Château-Thierry	123	103	3	0	2	2	1	0	2	4	6	
	Laon	312	273	3	1	3	2	7	0	1	11	11	
	Saint-Quentin	266	195	3	1	1	10	9	2	2	26	17	
	Soissons	186	153	2	0	2	0	3	0	2	12	12	
	Vervins	61	46	1	0	1	2	7	0	0	1	3	

Annexe A 2

Traitement judiciaire des demandes d'expulsion locative pour impayé de loyers en 2002
Nombre de décisions acceptant les demandes formées au fond et en référé
Proportion de décisions prononcées contradictoirement

N° dpt	Tribunal d'instance	FOND + REFERE				FOND				REFERE			
		Nombre de décisions	Durée moyenne	Nombre de décisions contradictoires	% de décisions contradictoires	Nombre de décisions	Durée moyenne	Nombre de décisions contradictoires	% de décisions contradictoires	Nombre de décisions	Durée moyenne	Nombre de décisions contradictoires	% de décisions contradictoires
	TOTAL	84 138	3,9	31 467	37,4	47 416	4,5	18 069	38,1	36 722	3,0	13 398	36,5
1	AIN	710		231	32,5	255		86	33,7	455		145	31,9
	Belley	144	4,1	58	40,3	52	5,4	25	48,1	92	3,4	33	35,9
	Bourg-en-Bresse	170	3,1	40	23,5	76	3,7	20	26,3	94	2,6	20	21,3
	Nantua	286	1,9	92	32,2	75	4,0	22	29,3	211	1,1	70	33,2
	Trévoux	110	3,6	41	37,3	52	3,9	19	36,5	58	3,4	22	37,9
2	AISNE	662		256	38,7	232		91	39,2	430		165	38,4
	Château-Thierry	79	4,0	44	55,7	62	4,2	33	53,2	17	3,2	11	64,7
	Laon	236	3,9	92	39,0	59	5,7	23	39,0	177	3,3	69	39,0
	Saint-Quentin	165	3,5	42	25,5	59	4,5	14	23,7	106	2,9	28	26,4
	Soissons	140	3,4	68	48,6	41	3,6	17	41,5	99	3,4	51	51,5
	Vervins	42	3,0	10	23,8	11	3,2	4	36,4	31	2,9	6	19,4

Annexe A 3

CONTENTIEUX LOCATIFS DEVANT LES TRIBUNAUX D'INSTANCE
 RESULTAT DES DEMANDES INTRODUITES AU FOND ET EN REFERE 2002
 par nature d'affaire et mode de règlement %

Objet des demandes	Décision ne statuant pas sur la demande							Décision statuant sur la demande					
	TOTAL	Conciliation	Désistement	Irrecevabilité	Caducité	incompétence	Autres décisions déssaisissant la juridiction	Jonction	Radiation	Total	Acceptation totale	Acceptation partielle	Rejet
51A Paiement loyers et/ou résiliation-expulsion	100,0	1,1	11,4	0,2	1,1	0,3	0,1	2,1	4,3	79,4	41,9	34,6	2,9
Source : Ministère de la Justice, S/DSED, Répertoire Général Civil							Cellule Etudes et recherches						

ANNEXE C 1

(extrait du rapport d'activité 2000 de la MIILOS)

LE TRAITEMENT DES IMPAYES DE LOYER

Les impayés de loyer constituent pour les bailleurs sociaux un problème particulièrement complexe à cerner, tout en représentant un enjeu économique et social non négligeable. Au plan économique, les loyers représentent environ 70% des recettes¹. La perte représente en moyenne 4% des loyers quittancés chaque année, tous organismes confondus. Elle constitue donc un handicap réel, de nature à mettre à mal l'équilibre financier. A cette perte directe s'ajoutent les charges résultant du suivi des dossiers et les frais d'actes et de procédure que génère le recouvrement contentieux. Les impayés mettent également en évidence la difficulté de la gestion d'un parc de logements dans sa double composante sociale et géographique. Ainsi, au plan géographique, son impact peut être très fort. A titre d'exemple, dans des villes de la région Centre, telles Vierzon ou Bourges, l'apparition des impayés telle qu'elle a été constatée dans les contrôles de la MIILOS est directement liée aux plans de restructuration successifs qui ont frappé l'industrie locale depuis 1997.

Dans ce contexte évolutif, il convient de s'interroger sur la stratégie qu'un bailleur social va adopter face au problème des impayés. Cherche-t-il à l'analyser objectivement, définir ses causes, élaborer une politique de prévention et de traitement efficace ? Ou, au contraire, l'appréhende-t-il comme un mal inéluctable lié à la persistance de la précarité dans la société et par voie indirecte dans le parc dont il a la charge ?

Pour répondre à ces questions, 43 fiches synthétiques remplies à l'occasion des contrôles effectués durant l'année 2000 ont été analysées. Elles concernent des organismes de tous statuts juridiques, répartis sur l'ensemble du territoire, et qui gèrent un parc variant de 135 à 20 100 logements. A la lumière de ces analyses, plusieurs hypothèses peuvent être avancées.

I - L'APPREHENSION COMPTABLE DU PHENOMENE APPARAÎT DELICATE

Sur le plan comptable, l'appréhension du problème s'avère malaisée. En effet, il n'existe pas d'indicateur synthétique et pertinent du niveau des impayés qui serait extrait simplement de la comptabilité de l'organisme.

Lorsque le recouvrement d'une créance apparaît compromis, celle-ci est transférée du compte 411 *Locataires* au compte 416 *Locataires douteux ou litigieux* ; le bailleur constitue alors une provision pour couvrir le risque encouru. Lorsqu'il apparaît que les procédures engagées ne permettent pas d'aboutir au recouvrement, une perte est constatée par une écriture au compte de charges 654 *Pertes sur créances irrécouvrables*.

Cet apurement peut intervenir plus ou moins tard : assez rarement dans l'année courante, le plus souvent au bout de deux à trois ans. Mais le compte 416 contient bien souvent des créances qui correspondent en réalité à des pertes. A titre d'exemple, un office municipal de la région parisienne maintenait ainsi, récemment, des créances antérieures à l'exercice 1992. Dans les organismes de droit privé, le caractère irrécouvrable d'une créance est une décision de gestion dont l'opportunité est laissée à l'appréciation du conseil d'administration.

Le restant des ressources est constitué par les recettes diverses, dont celles liées à l'accession à la propriété, et par les reprises sur provisions. Dans les offices publics, l'admission en non valeur des loyers résulte du jeu combiné de la stratégie d'un comptable public qui la sollicite plus ou moins rapidement et d'un conseil d'administration qui l'accorde plus ou moins facilement. Certains ordonnateurs refusaient jusqu'à un passé récent toute admission en non-valeur par principe et préfèrent prononcer des remises gracieuses dont ils retirent plus de bénéfice en termes "d'image" auprès des locataires.

Aussi le solde du compte 416 n'a-t-il pas en lui même de signification convaincante. Il est plutôt un compte "fourre-tout", additionnant pêle-mêle les créances sur les locataires, les créances sur les collectivités locales résultant d'engagements plus ou moins formalisés auxquelles s'ajoutent parfois les pénalités infligées aux titulaires des marchés ! Certains organismes se refusent même à ouvrir ce compte dans leurs écritures, considérant que le compte 411 *Locataires* permet le suivi de toutes les créances, douteuses ou non.

II - L'ANALYSE DE LA STRUCTURE ET DES CAUSES DES IMPAYES : UNE DEMARCHE ENCORE TROP SUPERFICIELLE DANS LES ORGANISMES HLM

Le constat majeur, sur la base de l'échantillon étudié, est que les organismes n'accordent pas toute l'attention qu'ils devraient au problème évoqué.

Ainsi, 30 organismes sur 43 ne sont pas en mesure de fournir une ventilation des arriérés par exercice d'origine ou par nombre d'échéances impayées. Faute d'analyse à partir de ces éléments, l'organisme se trouve dans l'incapacité d'apprécier le nombre exact de locataires débiteurs et le volume financier correspondant. Ce constat est d'autant plus inquiétant dans les offices publics que cette information est fournie régulièrement par le comptable public à l'ordonnateur qui a priori n'en tire aucun enseignement.

La répartition des impayés par secteur géographique dans le parc locatif ou par opération n'est pas non plus suivie de manière précise alors que cette information est essentielle à la fois pour bâtir une politique préventive visant à réduire le taux d'impayés et pour mesurer le dégradation de la vie collective dans les immeubles concernés.

Pour quantifier le phénomène, la MIILOS utilise un indicateur global de stock (montant des créances en fin d'exercice corrigé des créances admises en perte définitive / loyers de l'exercice) et suit également l'évolution de ce ratio d'un exercice sur l'autre.

Les résultats des investigations des vérificateurs mettent en lumière les éléments suivants :

- les taux d'impayés les plus élevés sont rarement relevés dans les quartiers réputés "deshérités".

De fait, les habitants concernés bénéficient quasiment tous de l'APL directement versé au bailleur et qui peut couvrir la quasi-totalité du loyer ; ces populations font également l'objet d'un suivi constant par les travailleurs sociaux ;

- au sein d'un même quartier, le taux d'impayés peut varier d'un immeuble à l'autre, voire d'une cage d'escalier à l'autre au sein du même immeuble ;
- les mauvais payeurs peuvent être concentrés au sein d'un groupe et bénéficier d'une indulgence particulière du bailleur en raison de leur statut : agents de la collectivité locale ou de l'organisme HLM ; les cas de clientélisme avéré sont toutefois rares ;
- sur le fond, les retards de paiement concernent le plus souvent des populations qui disposent en temps normal des ressources pour vivre et sont insérées socialement. Cet équilibre peut cependant être remis en cause par la moindre rupture qui affecte le niveau des revenus (chômage, maladie, séparation...). L'accumulation des impayés n'est alors plus maîtrisée par ces locataires et les conduit à basculer dans un mode d'existence plus fragilisé. Or ces populations sont mal identifiées par les bailleurs sociaux car elles ne font pas partie des couches de locataires traditionnellement suivis par les services sociaux. Elles répugnent aussi à utiliser les dispositifs sociaux, à leurs yeux trop stigmatisants.

Il y a là incontestablement une nouvelle donne que doivent intégrer les organismes HLM dans leur politique de lutte contre les impayés.

III - L'ACTION EN RECOUVREMENT DES IMPAYES FAIT APPARAÎTRE DES RESULTATS CONTRASTES, SELON LES ORGANISMES

LE TRAITEMENT AMIABLE DES IMPAYES

L'action préventive contre le développement des impayés doit intervenir très en amont de la constatation du premier retard. De fait, la qualité du quittancement et la logistique mise en place pour le recouvrement amiable sont déterminantes.

Dans ce cadre, 29 bailleurs (sur 43) utilisent pour le recouvrement le prélèvement sur compte bancaire ou le TIP, mais parmi eux 7 ne connaissent pas la proportion de locataires adhérents au dispositif ou la proportion des loyers recouverts par ces procédures. Il est donc certain que leur impact sur le taux de recouvrement n'a pas été évalué.

10 organismes, par contre, apparaissent performants sur ce terrain : le taux des loyers encaissés par prélèvement y est supérieur à 50%. Un tel niveau statistique atteste de l'importance des moyens donnés aux services gestionnaires et comptables pour sécuriser le dispositif de paiement et réagir rapidement à la première défaillance.

LE TRAITEMENT SOCIAL DES IMPAYES

Le traitement social des impayés s'appuie essentiellement sur les fonds de solidarité pour le logement (FSL) créés par la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Les résultats apparaissent dans ce domaine également très contrastés. 15 organismes ont pu indiquer sans pointages le nombre de locataires dont la situation fait l'objet d'un examen par la commission de traitement des situations de surendettement des particuliers. Sur ce même échantillon, 29 par contre identifient les locataires bénéficiant d'une aide du FSL. La différence d'appréhension des deux institutions par les bailleurs est frappante.

Le champ de compétences des FSL est connu et leur action est unanimement appréciée. Leur efficacité est pourtant variable d'un département à l'autre et par endroit le traitement des dossiers accuse un retard de plusieurs mois (jusqu'à 5 mois en région Ile de France).

Il apparaît toutefois que les organismes qui maîtrisent le mieux la situation du recouvrement sont précisément ceux qui ont recours le plus massivement aux FSL, sans qu'il soit possible d'identifier la cause et la conséquence de ce mécanisme.

Le succès relatif du dispositif s'explique par deux raisons majeures. Il s'agit d'une part de fonds spécialisés dans le domaine du logement qui permettent de traiter les dossiers entre partenaires répondant normalement à une vocation sociale affirmée. Ces fonds ont fait d'autre part l'objet d'adaptations successives qui leur permettent de répondre dans les meilleurs délais aux évolutions des difficultés observées.

Ces mêmes raisons expliquent a contrario la méfiance qu'inspirent les commissions de traitement des situations de surendettement des particuliers. Elles sont perçues comme des commissions "généralistes" qui traitent globalement les dettes de toute nature (bancaire, consommation courante, sociale, fiscale) et réunissent de ce fait des intervenants aussi variés que les banquiers ou le trésorier-payeur général. Leur légitimité dans le monde du logement n'est pas encore acquise.

LE TRAITEMENT CONTENTIEUX

Si tous les organismes sont conduits à engager des procédures contentieuses, les solutions retenues pour les mettre en œuvre sont très variables.

Le seuil de basculement du traitement social vers le contentieux lourd est le seul point commun à tous les bailleurs, quel que soit leur statut et l'importance de leur parc : au delà de 30 000 F d'impayés, le locataire ne relève plus des solutions en interne et fait l'objet de procédures d'exécution.

Les trois quarts des organismes ont désigné en leur sein un responsable du contentieux dont les attributions comportent toujours le suivi des relations avec la profession judiciaire. Les autres ont opté pour l'alternative suivante :

- le contentieux est suivi par les responsables de la gestion locative ;
- l'organisme confie la totalité du contentieux à un prestataire de service (cabinet de recouvrement ou d'avocat).

Aucune des deux solutions n'apparaît pleinement satisfaisante. Les services gestionnaires manquent de compétence dans un domaine très « pointu » et les contacts réguliers qu'ils ont eu avec le locataire leur ôte la rigueur indispensable en la matière. Les professionnels du recouvrement à l'inverse visent l'efficacité immédiate au détriment de la recherche de solutions de compromis. De surcroît, le montant des honoraires versés est parfois très élevé au regard des montants recouverts.

Le cas des offices publics est encore une fois spécifique : la collaboration entre l'ordonnateur et le comptable dans les opérations de recouvrement est souvent problématique. Le président de l'office se décharge fréquemment sur le receveur de toute responsabilité et le receveur considère parfois le suivi des locataires en retard comme une ingérence dans ses fonctions. Les chartes de partenariat conclues entre les comptables et les offices ont d'ailleurs pour objectif sinon essentiel du moins primordial de clarifier le rôle et les responsabilités de chacun.

Enfin, les contrôles ont fait ressortir globalement une défiance des bailleurs sociaux envers les procédures contentieuses. L'intervention du juge, considéré à tort ou à raison comme acquis à la cause du locataire, est contestée, notamment lorsqu'il accorde des délais de paiement jugés abusifs. La longueur de la procédure apparaît elle-même dissuasive : l'exécution d'une ordonnance d'expulsion nécessite au minimum 18 mois en région Ile-de-France. De plus, la situation patrimoniale des débiteurs rend illusoire la plupart du temps toute tentative de recouvrement effectif.

IV - CONCLUSION

Il ressort de l'étude que les organismes qui obtiennent en matière d'impayés des résultats exemplaires sont ceux qui mènent une action résolue reposant sur une analyse très fine de la situation des locataires au regard du paiement des loyers. Ces bailleurs ont réussi également à coordonner l'action de tous les intervenants, internes ou externes à l'organisme.

Il n'en demeure pas moins que, dans la trop grande majorité des cas, le problème des impayés est davantage subi que maîtrisé par les organismes. Or, si la difficulté à appréhender la réalité sociale et comptable des impayés est incontestable, elle met aussi en lumière que la réponse au problème dépend autant de la compétence des services que de la volonté des administrateurs à œuvrer durablement sur le terrain.

ANNEXE C 2a

extrait des DIS (offices de l'habitat)

L'approche comptable des impayés de loyer
(extrait du DIS financier)

Page 136

L'approche sociale des impayés de loyer
(extrait du DIS social) :

Pages 137 à 138

évolution quantitative
ancienneté de la dette des locataires présents
les aides au maintien dans le logement du FSL
les procédures d'expulsion

EVOLUTION QUANTITATIVE DES IMPAYES

	VALEURS POUR VOTRE OFFICE				Valeurs pour votre région en 2002	Valeurs pour les zones 2 et 3 en 2002
	1999	2000	2001	2002		
Impayés en % du quittancement						
Impayés de N au 30.06. N+1	X	X	X	X	X	X
Impayés réels-locataires présents (*)	X	X	X	X	X	X
Impayés réels –locataires partis	X	X	X	X	X	X

CARACTERISTIQUES DE LA DETTE DES LOCATAIRES PRESENTS

	VALEURS POUR VOTRE OFFICE				Valeurs pour votre région en 2002	Valeurs pour les zones 2 et 3 en 2002
	1999	2000	2001	2002		
Locataires présents ayant une dette						
Nombre d'impayés de 1500 à 4500 euros en % des locataires présents	X	X	X	X	X	X
Nombre d'impayés de plus de 4500 euros en % des locataires présents	X	X	X	X	X	X
Nombre d'impayés de trois mois à un an en % des locataires présents	X	X	X	X	X	X
Nombre d'impayés de plus d'un an en % des locataires présents	X	X	X	X	X	X
Nombre de plans d'apurement en cours au 31/12/02 en % des locataires présents	X	X	X	X	X	X

(*) hors quittancement de décembre

ANALYSE DES IMPAYES LOCATIFS

	VALEURS POUR VOTRE OFFICE					ENSEMBLE DES OFFICES	
	1998	1999	2000	2001	2002	Médiane 2002	Rang national 2002
IMPAYES DE L'EXERCICE (1) . en % des loyers et charges	. %	. %	. %	. %	. %	. %	. / 287
TAUX DE NON RECouvreMENT DES IMPAYES DE N AU 30/06/N + 1	. %	. %	. %	. %	. %	. %	. / .
IMPAYES TOTAUX (2) . en % des loyers et charges	. %	. %	. %	. %	. %	. %	. / 287
DOTATION AUX CREANCES DOUTEUSES . en % des loyers	. %	. %	. %	. %	. %	. %	. / 287
. en % des loyers et charges	. %	. %	. %	. %	. %	. %	. / 287
PROVISION AUX CREANCES DOUTEUSES . en % des impayés antérieurs	. %	. %	. %	. %	. %	. %	. / 287
ADMISSIONS EN NON-VALEUR . en % des loyers	. %	. %	. %	. %	. %	. %	. / 287
. en % des loyers et charges	. %	. %	. %	. %	. %	. %	. / 287

ELEMENTS DE CALCUL	VALEURS POUR VOTRE OFFICE				
	1998	1999	2000	2001	2002
Montants en milliers d'euros					
Impayés réels de l'exercice
Impayés de N AU 30/06/N + 1
Impayés des exercices antérieurs
Provision aux créances douteuses
Dotation aux créances douteuses
Admissions en non valeur
(1) Déduction faite au numérateur et au dénominateur du montant des loyers et charges à terme échu de décembre					
(2) Déduction faite au numérateur seulement du montant des loyers et charges à terme échu de décembre					
(3) Le montant minimum réglementaire de la provision pour créances douteuses serait, à fin 2002, de					(3)

Le rang national est déterminé à partir des valeurs les plus faibles (ordre croissant)

ANNEXE C 2b

extrait des DIS (Entreprises Sociales de Habitat)

	VOTRE SOCIETE			Région	France
	1998	1999	2000	2000	
Taux de recouvrement locatif en % du quittancement	x	x	x	x	x
Impayés locatifs Total en % du quittancement	x	x	x	x	x
dont: Pertes nettes sur créances irrécouvrables	x	x	x	x	x
retards de paiement au 31/12	x	x	x	x	x
dont (créances douteuses locataires partis)	x	x	x	x	x
(créances douteuses locat. présents)	x	x	x	x	x
(retards non douteux)	x	x	x	x	x

ANNEXE C3

Région Nord

Valeurs moyennes et médianes du ratio B 14 de BOLERO

pour la période 1996 à 2000.

Les ratios retenus proviennent du logiciel BOLERO dont la liste et la définition sont partagées par la DGUHC (Ministère de l'Équipement et du logement) et la MILOS.

Le ratio B14 comptabilise le total des créances locataires (celles de l'exercice qui vient de s'achever ajoutées à celles qui subsistent des années antérieures en cours) rapporté au total des loyers et charges récupérés de l'exercice (c'est à dire **diminué des sommes restant à recouvrer sur l'exercice**). C'est donc un indicateur de stock

&

& &

Tableau des médianes et moyennes du ratio B14 (médiane nationale et médianes et moyennes régionales) pour les Offices et Opac.

OFFICES ET OPAC (9 région Nord)		2000	1999	1998	1997	1996	2000/1996	
		national	région	région	région	région	région	
nombre de logements gérés		2 140 000	118 676	118 435	119 656	116 577	115 769	2,51%
NB Logts moyenne	Omoyenne	7 329	13 186	13 159	13 289	12 947	12 863	2,51%
nb Logts médiane	Omédiane		6 629	6 612	6 564	6 431	5 992	10,63%
B14 créances locataires/loyers charges recup(%)	Omédiane	14,94	11,66	12,22	13,88	12,21	13,46	-13,37%
B14 créances locataires/loyers charges recup(%)	O Moyenne		12,71	13,45	13,63	15,27	16,57	-23,30%

Tableau des médianes et moyennes du ratio B14 (médiane nationale et médianes et moyennes régionales) pour les Entreprises sociales pour l'habitat

STES ANONYMES D'HLM (24 région nord)		2000	1999	1998	1997	1996	2000/1996	
		national	région	région	région	région	région	
nombre de logements gérés		1 760 000	174 038	168 174	166 555	169 353	165 910	4,90%
NB Logts moyenne	moy SA	5 552	7 567	7 644	7 571	7 363	7 213	4,91%
nb Logts médiane	médiane SA		5 775	5 805	5 678	5 442	5 407	6,81%
B14 créances locataires/loyers charges recup(%)	médiane SA	11,15	9,01	8,84	8,65	9,56	9,85	-8,53%
B14 créances locataires/loyers charges recup(%)	moy SA		9,30	9,24	9,04	9,59	12,88	-27,80%

ANNEXE D1

1.2 - 5 - Expérience du Pas de Calais - Prévention des Expulsions.

- ♦ Etude lancée lors d'une enquête sur les assignations.

Etude réalisée sur 5 arrondissements de septembre à novembre 1999 :

152 parc public
222 assignations
70 parc privé

Sur les 222 assignations : 175 familles ont bénéficié d'une enquête
35 familles ont refusé de répondre
9 enquêtes annulées car la dette de loyer soldée
3 familles ont quitté les lieux

Parc public

14,5 % sont des personnes isolées
5,9 % des couples sans enfant
19,7 % sont des ménages (couples ou isolés) avec 1 enfant
59,9 % sont des ménages (couples ou isolés) avec 2 enfants et plus.

Parc privé

20 % sont des isolés
11,4 % des couples sans enfant
48,6 % sont des ménages (couples ou isolés) avec 2 enfants et plus
20 % sont des ménages (couples ou isolés) avec 1 enfant

Situation des personnes

54 % des ménages sont des salariés
17 % touchent les ASSEDIC
28,9 % touchent les minimas sociaux

70 % des ménages ont des ressources inférieures à 10 000 Frs dans le parc privé
.75 % des ménages ont des ressources inférieures à 10 000 Frs dans le parc public.

- ♦ Les charges locatives sont importantes.

	Parc public	Parc privé
de 0 à 2 000 F	42,1 %	25,7 %
de 2 000 à 4 000 F	45,4 %	41,4 %
plus de 4 000 F	7,9 %	24,3 %
sans réponse	4,6 %	8,6 %

- ◆ Les dettes de loyer à la date de l'assignation.

	Parc public	Parc privé
- de 2 500 F	10,5 %	0 %
de 2 500 F à 10 000 F	53,3 %	29,9 %
de 10 000 F à 20 000 F	23,7 %	31,5 %
+ de 20 000 F	11,2 %	31,5 %
sans réponse	1,3 %	7,1 %

Les dettes locatives dans le parc privé sont plus importantes : elles sont dues à plusieurs raisons :

- ◆ le montant des loyers plus élevé que dans le parc public
- ◆ le retard de réaction du bailleur privé
- ◆ la méconnaissance des procédures et recours des propriétaires privés.

- ◆ Le motif des impayés.

	PARC PUBLIC		PARC PRIVE	
	Chiffre	Pour cent	Chiffre	Pour cent
Rupture du couple	14	9,2	3	4,2
Longue maladie	13	8,6	4	5,7
Endettement	32	21,1	10	14,3
Problème de gestion	31	20,4	17	24,3
Diminution des ressources	33	21,7	7	10
Difficulté administrative	6	3,9	6	8,6
Perte d'emploi	9	5,9	7	10
Désaccord avec le propriétaire	5	3,3	6	8,6
Arrêt maladie	0	0	2	2,9
Vente du logement	0	0	1	1,4
Sans réponse	9	5,9	7	10
TOTAL	152	100	70	100

Les problèmes de gestion et la diminution des ressources interviennent pour 38 à 42 % des locataires selon le parc. Si l'on ajoute la cause d'endettement qui semble liée à l'une de ces deux causes ce sont 48 % à 63 % des ménages qui rencontrent ces difficultés.

La perte d'emploi et la rupture du couple interviennent ensemble à hauteur de 14 % des situations.

ANNEXE D2A

Extrait du questionnaire de l'enquête nationale 2001 sur le logement de l'INSEE

DIFFICULTES DE PAIEMENT DU LOYER ET DES CHARGES

LPBA

Au cours des 24 derniers mois, avez-vous connu des difficultés pour régler votre loyer ou vos charges²⁶ ?

1. Oui
2. Non

⇒*Si Oui :*

LPBB

Avez-vous eu un retard de paiement d'au moins deux mois ?

1. Oui
2. Non

⇒*POUR LES LOCATAIRES ou sous-locataires AYANT EU UN RETARD DE PAIEMENT D'AU MOINS DEUX MOIS (SOC3 = 4 et LPBB=OUI)*

LPBC

A ce jour, êtes-vous en situation d'impayé de loyer ?

1. Oui, de moins de six mois
2. Oui, de six mois ou plus
3. Non

⇒*Si Oui et si LAB1=1 ou 2 (aide en tiers payant):*

LPAI1

Votre situation vis-à-vis de l'aide au logement a-t-elle été modifiée à cause de ce retard ?

1. Oui, cela a entraîné le versement en tiers payant au propriétaire
2. Non, pas de modification

⇒*Si Oui et si LAB1=3 et LAB2=3 (pas d'aide):*

LPAI2

Votre situation vis-à-vis de l'aide au logement a-t-elle été modifiée à cause de ce retard ?

1. Oui, l'aide a été suspendue
2. Non, pas de modification, le ménage ne perçoit pas d'aide

²⁶ Pour les logés gratuitement, seulement les charges, pour les locataires ne payant pas de charges, seulement le loyer

ANNEXE D2B**EXPLOITATION DU VOLET « IMPAYES DE LOYER » DE L'ENQUETE NATIONALE 2001 SUR LE LOGEMENT DE L'INSEE****A- LOCATAIRES EN IMPAYES DE LOYER ET AIDES AU LOGEMENT**

Tous secteurs confondus on a 73% des locataires en situation d'impayé de loyer perçoivent des aides personnelles au logement qui sont versées pour les trois quarts en tiers payant directement au propriétaire.

Le fait d'être en impayé de loyers a modifié la situation vis à vis de l'aide au logement pour 11% des ménages qui percevaient une aide. Pour 3,7% d'entre eux, l'aide au logement a été supprimée et pour les 7,4% restant, l'aide est désormais versée directement au propriétaire bailleur.

Dans le parc privé 73% des locataires en situation d'impayé de loyer perçoivent des aides personnelles au logement qui sont versées pour 37% d'entre eux en tiers payant directement au propriétaire.

Dans le parc HLM 73% des locataires en situation d'impayé de loyer perçoivent des aides personnelles au logement qui sont versées pour 95% d'entre eux en tiers payant directement au propriétaire.

B – PROFILS SOCIO-ENCONOMIQUES DES LOCATAIRES EN IMPAYE DE LOYER
--

Mode de lecture des tableaux ci-après :
--

Pour chacune des variables, trois tableaux se succèdent et concernent respectivement l'ensemble des logements, les logements du parc privé et les logements du parc public.

	a	b	c	d	e	f
0 pas d'impayé de loyer	A' B' C' D'					
1 impayés de loyer	A B C D					O
total	E F					

0 = pas d'impayé de loyer

1 = impayé de loyer

total = ensemble des locataires

A = effectif de la case = nombre de locataires enquêtés étant à la fois en impayés de loyer et dans la situation 1.

B = % de la case rapporté au total des locataires enquêtés.

C = % de la case rapporté au total des effectifs de la ligne : **les locataires en impayés relevant de la situation a représentent C % des locataires en impayés de loyer.**

D = % de la case rapporté au total des effectifs de la colonne : **D % de l'ensemble des locataires relevant de la situation a sont en impayés de loyer.**

E = nombre total de locataires enquêtés relevant de la situation 1.

F = % de locataires relevant de la situation a rapporté au nombre total de locataires : **les locataires relevant de la situation a représentent F % du total des locataires.**

A', B', C', D', données correspondantes pour les locataires n'étant pas en impayé de loyer.

O = % des locataires en impayés rapporté au total des locataires.

Admettons que $D > O$. cela signifie , que le pourcentage de locataires relevant de la situation a est plus élevé que la moyenne. Dans ce cas le chiffre D et la valeur de la variable (par exemple a) sont soulignés.

Exemple : âge de la personne de référence. On remarque que le pourcentage des locataires en impayés de loyer, relevant des situations 1, 2 et 3 (moins de 30 ans, de 30 à 39 ans, de 40 à 49 ans), et qui sont logés dans le parc public est plus élevé que la moyenne. Les valeurs 1, 2, et 3 de la variable sont soulignées ainsi que la valeur du paramètre D correspondante.

<u>Liste des variables</u>

Variable

page

I: statut professionnel de la personne de référence ??

II- caractéristique : la tranche de taille de l'unité urbaine (= le lieu de résidence)

III: âge de la personne de référence

IV : tranche de revenu

V : occupation principale de la personne de référence

VI : type de ménage selon le type de la famille principale

VII : nationalité de la personne de référence

I: Statut professionnel de la personne de référence

Variable STATUT2 :	1	Agriculteurs
	2	Artisans, commerçants et chefs d'entreprise
	3	Fonctionnaires
	4	Cadres et professions intellectuelles sup hors fonctionnaire
	5	Professions intermédiaires hors fonctionnaires
	6	Employés hors fonctionnaires
	7	Ouvriers
	8	Non déclarés

1 _ Pour l'ensemble des logements:

variable	1	2	3	4	5	6	7	8	Total
0	203818	477300	2090218	907239	1247000	1509360	3378527	1620.9	9815082
	2.02	4.73	20.71	8.99	12.36	14.96	33.48	0.02	
	2.08	4.86	21.30	9.24	12.70	15.38	34.42	0.02	
	99.08	98.14	97.72	99.20	98.66	97.11	95.79	100.00	97.25
1	1900.1	9033.1	48715	7330.9	16949	44855	148492	0	277274
	0.02	0.09	0.48	0.07	0.17	0.44	1.47	0.00	
	0.69	3.26	17.57	2.64	6.11	16.18	53.55	0.00	
	0.92	1.86	2.28	0.80	1.34	2.89	4.21	0.00	2.75
Total	205718	486333	2138932	914570	1263949	1554214	3527019	1620.85	1.009E7
	2.04	4.82	21.19	9.06	12.52	15.40	34.95	0.02	100.00

Frequency Missing = 636826.80489

2 _ Pour les logements du secteur privé:

variable	1	2	3	4	5	6	7	8	Total
0	166460	361353	1083197	719537	770003	796955	1591270	1620.9	5490396
	2.98	6.47	19.40	12.89	13.79	14.27	28.50	0.03	
	3.03	6.58	19.73	13.11	14.02	14.52	28.98	0.03	
	99.49	98.52	98.76	99.52	99.31	97.86	97.12	100.00	98.33
1	854.12	5444.5	13622	3495.8	5316.8	17431	47247	0	93411
	0.02	0.10	0.24	0.06	0.10	0.31	0.85	0.00	
	0.91	5.83	14.58	3.74	5.69	18.66	50.58	0.00	
	0.51	1.48	1.24	0.48	0.69	2.14	2.88	0.00	1.67
Total	167314	366798	1096819	723033	775319	814387	1638517	1620.85	5583807
	3.00	6.57	19.64	12.95	13.89	14.58	29.34	0.03	100.00

Frequency Missing = 513020.08694

3 _ Pour les logements du secteur public:

variable	1	2	3	4	5	6	7	Total
0	37358	115946	1007021	187702	476998	712404	1787257	4324686
	0.83	2.57	22.34	4.16	10.58	15.80	39.64	
	0.86	2.68	23.29	4.34	11.03	16.47	41.33	
	97.28	97.00	96.63	98.00	97.62	96.29	94.64	95.92
1	1046	3588.7	35093	3835.1	11632	27423	101245	183863
	0.02	0.08	0.78	0.09	0.26	0.61	2.25	
	0.57	1.95	19.09	2.09	6.33	14.92	55.07	
	2.72	3.00	3.37	2.00	2.38	3.71	5.36	4.08
Total	38404.2	119535	1042113	191538	488629	739828	1888502	4508549
	0.85	2.65	23.11	4.25	10.84	16.41	41.89	100.00

3 de 40 à 49 ans
 4 de 50 à 64 ans
 5 plus de 65 ans

1 _ Pour l'ensemble des logements:

variable	1	2	3	4	5	Total
0	25350801	2525981	1838356	1708892	1831510	1.044 E7
Pas d'impayé	23.63	23.54	17.13	15.93	17.07	
	24.28	24.20	17.61	16.37	17.54	
	97.54	96.37	96.28	97.26	99.39	97.30
1	63827	95015	71023	48196	11303	289364
impayés	0.59	0.89	0.66	0.45	0.11	
+ou -6 mois	22.06	32.84	24.54	16.66	3.91	
	2.46	3.63	3.72	2.74	0.61	2,70
Total	2598907	2620996	1909379	1757088	1842813	1.073 E7
	24.22	24.43	17.80	16.38	17.18	100.00

1 Pour les logements du secteur privé

variable	1	2	3	4	5	Total
0	1868042	1435213	920855	840266	934473	5998849
Pas d'impayé	30,64	23,54	15,10	13,78	15,33	
	31,14	23,92	15,35	14,01	15,58	
	98,54	98,01	97,46	98,29	99,72	98,39
1	27692	29097	23953	14655	2580	97978
impayés	0,45	0,48	0,39	0,24	0,04	
+ou -6 mois	28,26	29,70	24,45	14,96	2,63	
	1,46	1,99	2,54	1,71	0,28	1,61
Total	1895734	1464310	944809	854922	937053	6096827
	31,09	24,02	15,50	14,02	15,37	100,00

1 Pour les logements du secteur public

variable	1	2	3	4	5	Total
0	667038	1090768	917501	868625	897037	4440969
Pas d'impayé	14,40	23,55	19,81	18,75	19,36	
	15,02	24,56	20,66	19,56	20,20	
	94,86	94,30	95,12	96,28	99,04	95,87
1	36135	65918	47070	33541	8722,9	191387
impayés	0,78	1,42	1,02	0,72	0,19	
+ou -6 mois	18,88	34,44	24,59	17,53	4,56	
	5,14	5,70	4,88	3,72	0,96	4,13
Total	703172	1156686	964571	902166	905760	4632355
	15,18	24,97	20,82	19,48	19,55	100,00

IV: tranche de revenu

Variable : MRTOTA 1 moins de 8385€
 2 de 8385€ à moins de 11909€

3 de 11909€ à moins de 15245€
 4 de 15245€ à moins de 18689€
 5 de 18689€ à moins de 22410€
 6 de 22410€ à moins de 26526€
 7 de 26526€ à moins de 31251€
 8 de 31251€ à moins de 37503€
 9 de 37503€ à moins de 49194€
 10 49194€ et plus
 ventilation en déciles de la variable MRTOTA

1 _ Pour l'ensemble des logements:

variable	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
0	1595150	1435707	1304628	1221954	1106737	1026018	893648	753395	579185	523396	1,044E
Pas d'impayé	14,87	13,38	12,16	11,39	10,32	9,56	8,33	7,02	5,40	4,88	
	15,28	13,75	12,50	11,70	10,60	9,83	8,56	7,22	5,55	5,01	
	95,77	95,56	96,83	96,59	97,75	98,83	98,24	99,21	99,29	99,50	97,31
impayés	70381	66764	42726	43149	25454	12155	16007	6004,6	4118,4	2605,5	289361
+ou -6 mois	0,66	0,62	0,40	0,40	0,24	0,11	0,15	0,06	0,04	0,02	
	24,32	23,07	14,77	14,91	8,80	4,20	5,53	2,08	1,42	0,90	
	4,23	4,44	3,17	3,41	2,25	1,17	1,76	0,79	0,71	0,50	2,7
Total	1665531	1502471	1347354	1265103	1132191	1038173	909655	759400	583303	526002	1,073E
	15,52	14,00	12,56	11,79	10,55	9,68	8,48	7,08	5,44	4,90	100,01

1 Pour les logements du secteur privé

variable	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
0	1057252	812130	679026	643011	591717	530708	499104	439616	363933	382351	599884
Pas d'impayé	17,34	13,32	11,14	10,55	9,71	8,70	8,19	7,21	5,97	6,27	
	17,62	13,54	11,32	10,72	9,86	8,85	8,32	7,33	6,07	6,37	
	97,05	97,85	97,19	98,00	99,33	99,15	99,02	100,00	100,00	99,55	98,31
impayés	32155	17846	19653	13149	3996,3	4541,8	4927,3	0	0	1710,3	97971
+ou -6 mois	0,53	0,29	0,32	0,22	0,07	0,07	0,08	0,00	0,00	0,03	
	32,82	18,21	20,06	13,42	4,08	4,64	5,03	0,00	0,00	1,75	
	2,95	2,15	2,81	2,00	0,67	0,85	0,98	0,00	0,00	0,45	1,6
Total	1089407	829977	698679	656159	595713	535250	504032	439616	363933	384061	609682
	17,87	13,61	11,46	10,76	9,77	8,78	8,27	7,21	5,97	6,30	100,01

1 Pour les logements du secteur public

variable	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
0	537898	623576	625602	578943	515020	495310	394544	313779	215252	141046	44405
Pas d'impayé	11,61	13,46	13,51	12,50	11,12	10,69	8,52	6,77	4,65	3,04	
	12,11	14,04	14,09	13,04	11,60	11,15	8,88	7,07	4,85	3,18	
	93,36	92,73	96,44	95,07	96,00	98,49	97,27	98,12	98,12	99,37	15,
impayés	38226	48918	23073	30001	21458	7612,9	11080	6004,6	4118,4	895,21	1913
+ou -6 mois	0,83	1,06	0,50	0,65	0,46	0,16	0,24	0,09	0,09	0,02	
	19,97	25,56	12,06	15,68	11,21	3,98	5,79	2,15	2,15	0,47	
	6,64	7,27	3,56	4,93	4,00	1,51	2,73	1,88	1,88	0,63	4,
Total	576124	672495	648675	608944	536477	502923	405623	319784	219370	141941	46323
	12,44	14,52	14,00	13,15	11,58	10,86	8,76	6,90	4,74	3,06	100,

V : occupation principale de la personne de référence

Variable : MOCCUP

1 occupe actuellement un emploi

- 2 **chômeur (inscrit ou non à l'ANPE)**
 3 **étudiant, élève en formation ou en stage non rémunéré**
 4 militaire du contingent
 5 retraité (ancien salarié ou préretraité)
 6 retiré des affaires (ancien commerçant, ancien artisan, ancien agriculteur..)
 7 au foyer
 8 autre inactif (y compris les personnes ne touchant qu'une pension de réversion et les personnes invalides)

Pour l'ensemble des logements:

variable	1	2	3	4	5	6	7	8	Total
0	6372513	846602	581966	2612,7	1782935	179071	180477	493642	1,044 E7
Pas d'impayé	59,39	7,89	5,42	0,02	16,62	1,67	1,68	4,60	
	61,04	8,11	5,57	0,03	17,08	1,72	1,73	4,73	
	97,57	91,74	99,20	100,00	99,13	98,91	93,38	96,23	97,30
impayés	158597	76269	4721,9	0	15667	1967,4	12798	19345	289365
+ou -6 mois	1,48	0,71	0,04	0,00	0,15	0,02	0,12	0,18	
	54,81	26,36	1,63	0,00	5,41	0,68	4,42	6,69	2,70
	0,00	2,43	8,26	0,80	0,87	1,09	6,62	3,77	100,00
Total	6531110	922870	586688	2612,7	1798601	181039	193274	512987	1,073 E7
	60,87	8,60	5,47	0,02	16,76	1,69	1,80	4,78	

1 Pour les logements du secteur privé

variable	1	2	3	4	5	6	7	8	Total
0	3714249	458950	520310		869770	132224	63608	239740	5998849
Pas d'impayé	60,92	7,53	8,53		14,27	2,17	1,04	3,93	
	61,92	7,65	8,67		14,50	2,20	1,06	4,00	
	98,56	93,38	99,76		99,50	100,00	98,34	98,15	98,39
impayés	54285	32536	1241,9		4334	0	1070,9	4510,5	97978
+ou -6 mois	0,89	0,53	0,02		0,07	0,00	0,02	0,07	
	55,40	33,21	1,27		4,42	0,00	1,09	4,60	
	1,44	6,62	0,24		0,50	0,00	1,66	1,85	1,61
Total	3768533	491486	521552		874104	132224	64678,9	244250	6096827
	61,81	8,06	8,55		14,34	2,17	1,06	4,01	100,00

2 Pour les logements du secteur public

variable	1	2	3	4	5	6	7	8	Total
0	2658265	387652	61657	2612,7	913164	46848	116869	253903	4440969
Pas d'impayé	57,38	8,37	1,33	0,06	19,71	1,01	2,52	5,48	
	59,85	8,73	1,39	0,06	20,56	1,05	2,63	5,72	
	96,22	89,86	94,66	100,00	98,77	95,97	90,88	94,48	95,87
impayés	104312	43733	3480	0	11333	1967,4	11727	14835	191387
+ou -6 mois	2,25	0,94	0,08	0,00	0,24	0,04	0,25	0,32	
	54,50	22,85	1,82	0,00	1,03	1,03	6,13	7,75	
	3,78	10,14	5,34	0,00	4,03	4,03	9,12	5,52	4,13
Total	2762577	431384	65136,7	2612,7	924497	48815	128596	268737	4632356
	59,64	9,31	1,41	0,06	19,96	1,05	2,78	5,80	100,00

VI : Type de ménage selon le type de la famille principale

Variable : MTYA

% pond.

11	homme vivant seul	11,7
12	femme vivant seule	18,7
20	ménage de plusieurs personnes sans famille	3,3
31	homme avec enfants (*)	0,8
32	femme avec enfants (*)	5,4
41	couple avec homme inactif et femme inactive	15,3
42	couple avec homme inactif et femme active	3,2
43	couple avec homme actif et femme inactive	10,2
44	couple avec homme actif et femme active	31,3
	Ensemble	100,0

Pour l'ensemble des logements:

variable	11	12	20	31	32	41	42	43	44	Total
0	1787197	2442710	386048	95963	902276	680109	199814	1090569	2855131	1,044E7
Pas d'impayé	16,66	22,77	3,60	0,89	8,41	6,34	1,86	10,16	26,61	
	17,12	23,40	3,70	0,92	8,64	6,51	1,91	10,45	27,35	
	97,47	99,00	97,99	94,63	93,14	98,25	96,54	94,84	97,94	97,3
impayés	46342	24669	7904,6	5445,9	66430	12103	7152,7	59359	59958	289365
+ou -6 mois	0,43	0,23	0,07	0,05	0,62	0,11	0,07	0,55	0,56	
	16,02	8,53	2,73	1,88	22,96	4,18	2,47	20,51	20,72	
	2,53	1,00	2,01	5,37	6,86	1,75	3,46	5,16	2,06	2,70
Total	1833539	2467379	393953	101409	968707	692212	206967	1149929	2915089	1,073E7
	17,09	23,00	3,67	0,95	9,03	6,45	1,93	10,72	27,17	100,00

1. Pour les logements du secteur privé

variable	11	12	20	31	32	41	42	43	44	Total
0	1252684	1525086	224503	40021	344681	343517	101170	520872	1646316	5998849
Pas d'impayé	20,55	25,01	3,68	0,66	5,65	5,63	1,66	8,54	27,00	
	20,88	25,42	3,74	0,67	5,75	5,73	1,69	8,68	27,44	
	98,19	99,27	98,79	97,47	95,11	99,56	97,53	96,71	98,77	98,39
impayés	23091	11141	2740,6	1039,5	17731	1508	2565,6	17729	20432	97978
+ou -6 mois	0,38	0,18	0,04	0,02	0,29	0,02	0,04	0,29	0,34	
	23,57	11,37	2,80	1,06	18,10	1,54	2,62	18,10	20,85	
	1,81	0,73	1,21	2,53	4,89	0,44	2,47	3,29	1,23	1,61
Total	1275775	1536227	227243	41060,1	362412	345025	103735	538602	1666748	6096827
	20,93	25,20	3,73	0,67	5,94	5,66	1,70	8,83	27,34	100,00

2 Pour les logements du secteur public

variable	11	12	20	31	32	41	42	43	44	Total
0	534513	917624	161545	55943	557595	336592	98644	569697	1208815	4440969
Pas d'impayé	11,54	19,81	3,49	1,21	12,04	7,27	2,13	12,30	26,10	
	12,04	20,66	3,64	1,26	12,56	7,58	2,22	12,83	27,22	
	95,83	98,55	96,90	92,70	91,97	96,95	95,56	93,19	96,83	95,87
impayés	23251	13529	5163,9	4406,4	48699	10595	4587,1	41630	39526	191387
+ou -6 mois	0,50	0,29	0,11	0,10	1,05	0,23	0,10	0,90	0,85	
	12,15	7,07	2,70	2,30	25,45	5,54	2,40	21,75	20,65	
	4,17	1,45	3,10	7,30	8,03	3,05	4,44	6,81	3,17	4,13
Total	557764	931153	166709	60349,1	606295	347186	103231	611327	1248341	4632356
	12,04	20,10	3,60	1,30	13,09	7,49	2,23	13,20	26,95	100,00

VII : Nationalité de la personne de référence

Variable : MNATI0R

% pond.

00 française de naissance	90,0
01 française par naturalisation, mariage, déclaration ou option à sa majorité	4,1
02 portugaise	1,1
03 espagnole	0,4
04 italienne	0,4
05 autre nationalité de la CEE	0,6
06 turque	0,3
07 autre nationalité européenne	0,3
08 algérienne, marocaine, tunisienne	1,9
09 autre nationalité d'Afrique	0,6
10 cambodgienne, vietnamienne, laotienne	0,1
11 autre nationalité ou apatride	0,4
Ensemble	100,0

Pour l'ensemble des logements:

variable	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	Total
0	9058913	463035	130239	56245	36085,9	54637,5	57472,7	48636,2	349963	110572	12476,4	61542,9	10439819
Pas d'impayé	84,43	4,32	1,21	0,52	0,34	0,51	0,54	0,45	3,26	1,03	0,12	0,57	
	86,77	4,44	1,25	0,54	0,35	0,52	0,55	0,47	3,35	1,06	0,12	0,59	
	97,72	96,06	98,50	100,00	96,86	96,54	91,68	97,93	92,40	89,76	85,71	94,22	97,30
1	211766	19011	1981,6	0	1167,9	1955,4	5214	1026,3	28771	12613	2080,9	3777,7	289365
impayés	1,97	0,18	0,02	0,00	0,01	0,02	0,05	0,01	0,27	0,12	0,02	0,04	
+ou -6 mois	73,18	6,57	0,68	0,00	0,40	0,68	1,80	0,35	9,94	4,36	0,72	1,31	
	2,28	3,94	1,50	0,00	3,14	3,46	8,32	2,07	7,60	10,24	14,29	5,78	2,70
Total	9270679	482046	132221	56245	37253,8	56592,9	62686,7	49662,5	378734	123185	14557,3	65320,6	1,073 E7
	86,41	4,49	1,23	0,52	0,35	0,53	0,58	0,46	3,53	1,15	0,14	0,61	100,00

1 Pour les logements du secteur privé

variable	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	Total
0	5345214	208820	71994	29280	16867	44179	20917	30685	118646	51503	5986,3	54759	5998849
Pas d'impayé	87,67	3,43	1,18	0,48	0,28	0,72	0,34	0,50	1,95	0,84	0,10	0,90	
	89,10	3,48	1,20	0,49	0,28	0,74	0,35	0,51	1,98	0,86	0,10	0,91	
	98,71	98,01	98,77	100,00	100,00	95,76	88,28	96,76	93,25	89,81	100,00	94,94	
1	69746	4230	897,18	0	0	1955,4	2777,2	1026,3	8585,3	5841,9	0	2919	97978
impayés	1,14	0,07	0,01	0,00	0,00	0,03	0,05	0,02	0,14	0,10	0,00	0,05	
+ou -6 mois	71,19	4,32	0,92	0,00	0,00	2,00	2,83	1,05	8,76	5,96	0,00	2,98	
	1,29	1,99	1,23	0,00	0,00	4,24	11,72	3,24	6,75	10,19	0,00	5,06	1,61
Total	5414960	213050	72890,9	29279,7	16867,1	46134,9	23693,8	31711	127231	57344,6	5986,28	57677,9	6096827
	88,82	3,49	1,20	0,48	0,28	0,76	0,39	0,52	2,09	0,94	0,10	0,95	100,00

2 Pour les logements du secteur public

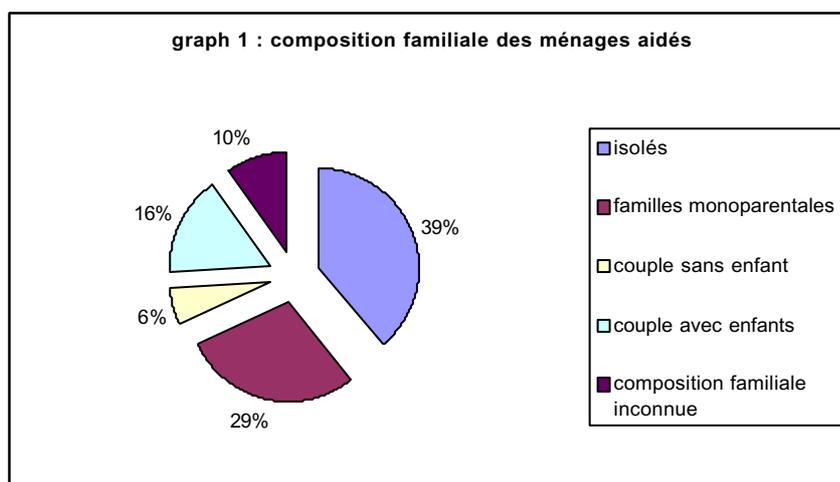
variable	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	Total
0	3713699	254215	58246	26965	19219	10458	36556	17952	231317	59069	6490,1	6784	4440969
Pas d'impayé	80,17	5,49	1,26	0,58	0,41	0,23	0,79	0,39	4,99	1,28	0,14	0,15	
	83,62	5,72	1,31	0,61	0,43	0,24	0,82	0,40	5,21	1,33	0,15	0,15	
	96,32	94,51	98,17	100,00	94,27	100,00	93,75	100,00	91,97	89,72	75,72	88,77	95,87
1	142020	14781	1084,5	0	1167,9	0	2436,8	0	20186	6770,7	2080,9	858,66	191387
impayés	3,07	0,32	0,02	0,00	0,03	0,00	0,05	0,00	0,44	0,15	0,04	0,02	
+ou -6 mois	74,21	7,72	0,57	0,00	0,61	0,00	1,27	0,00	10,55	3,54	1,09	0,45	
	3,68	5,49	1,83	0,00	5,73	0,00	6,25	0,00	8,03	10,28	24,28	11,24	4,13
Total	3855719	268996	59330,1	26965,3	20386,8	10458,1	38992,9	17951,5	251503	65840,1	8571,04	7642,65	4632356
	83,23	5,81	1,28	0,58	0,44	0,23	0,84	0,39	5,43	1,42	0,19	0,16	100,00

ANNEXE D 3

Les éléments d'informations ci-après portent sur les données de 9 CAF et concernent 16 970 ménages dont les dossiers ont été examinés par les commissions d'attribution d'aides, pour 70 % d'entre eux la demande d'aide concerne l'accès au logement et 30 % le maintien.

Parmi ceux ci :

- 72 % des ménages (12 255) ont bénéficié d'une aide financière, dont 75 % pour l'accès au logement et 25 % pour le maintien ;
 - Pour 16 % des ménages, leur demande d'aide a fait l'objet d'un refus ;
 - Pour les dossiers restants (14 %), ceux-ci ont fait l'objet d'un ajournement ou ont obtenu un accord de principe d'aide, voire d'une décision d'annulation.
- **Un peu plus des deux tiers des ménages aidés sont isolés ou monoparentaux**
- 39 % des ménages aidés sont isolés²⁷ ;
 - 29 % sont des familles monoparentales dont 48 % avec un enfant à charge et 19 % avec 3 enfants et plus à charge ;
 - 16 % sont en couples avec enfants à charge, dont 35 % avec 1 enfant, 29 % avec deux enfants et 35 % avec 3 enfants et plus ;
 - 6 % sont des couples sans enfants.

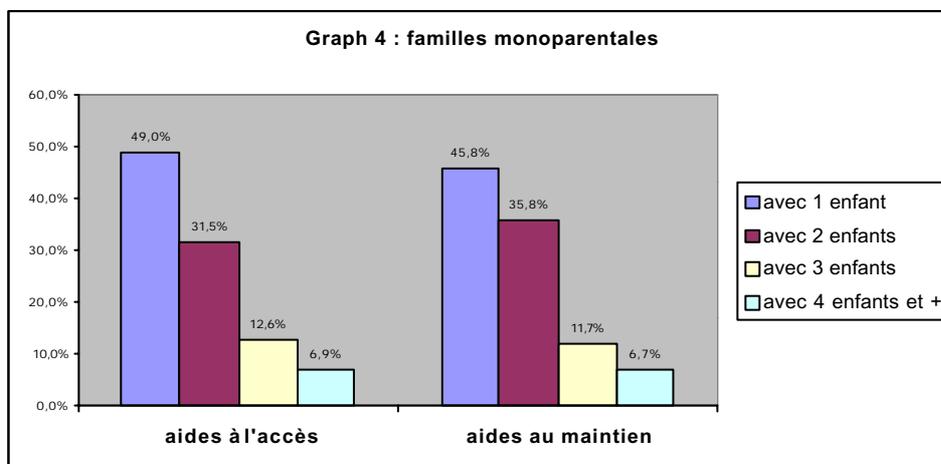
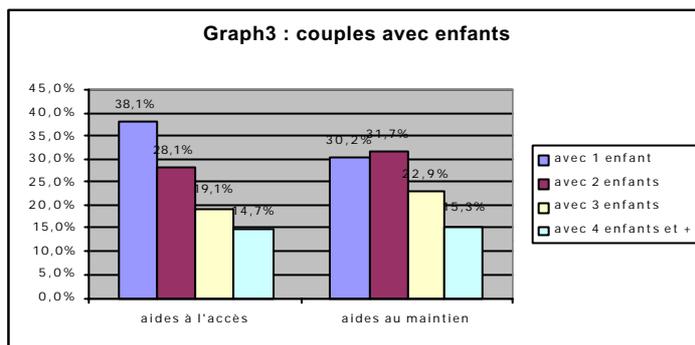
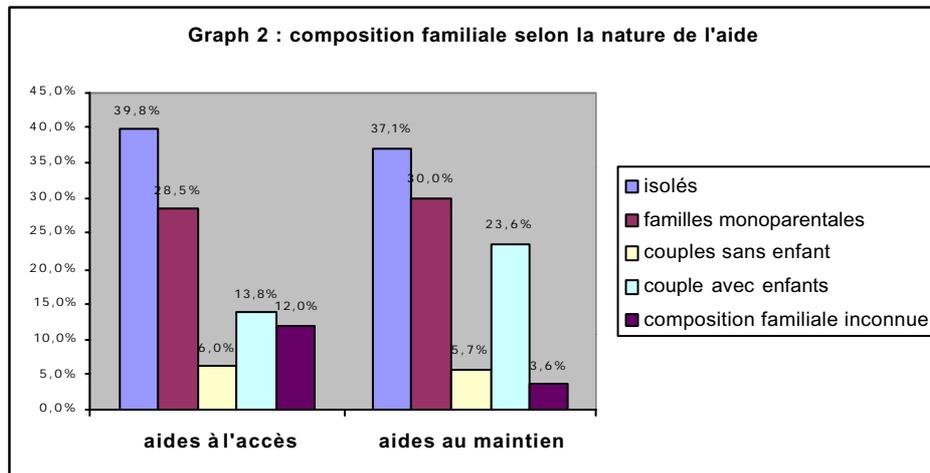


Selon la nature des aides, on observe que :

- **Pour les aides à l'accès** : les isolés (39,8 %) et les familles monoparentales (28,5 %) sont les plus fortement représentés par les ménages bénéficiant d'une aide pour accéder au logement. Les couples sans enfants et ceux avec enfants représentent respectivement 6 % et 13,8 %.

²⁷ Isolé : personne seule sans enfant à charge au sens des Prestations Familiales

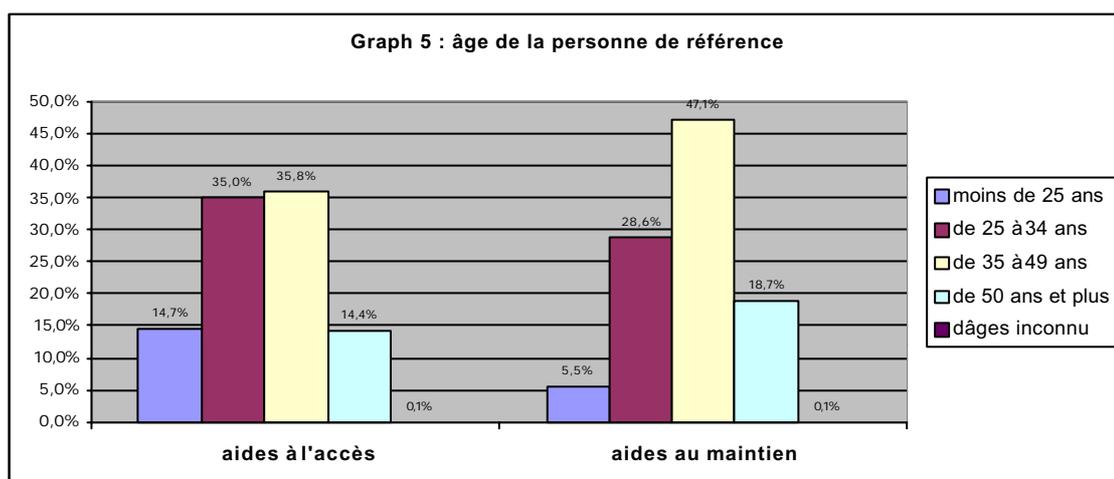
- **Pour les aides au maintien**, 53,6 % des ménages ont des enfants à charge. Les couples avec enfants sont légèrement nettement plus représentés parmi les bénéficiaires des aides pour le maintien dans le logement (23,6 %). 30 % sont des familles monoparentales. Les isolés et couples sans enfant représentent respectivement 37,1 et 5,7 %.



▪ **70 % des ménages aidés par le FSL se situent dans la tranche d'âge de plus de 25 ans à moins de 50 ans.**

- 12,4 % ont moins de 25 ans. Près de 90 % d'entre eux ont été bénéficiaires d'une aide à l'accès ;
- 33,4 % ont entre 25 et 34 ans. 78 % des ménages de cette tranche d'âge ont obtenu une aide pour l'accès
- 38,6 % ont entre 35 et 49 ans. 31 % des ménages de cette tranche ont bénéficié d'une aide au maintien dans le logement.
- 15,5 % ont plus de 50 ans, dont 30 % au titre d'une aide au maintien.

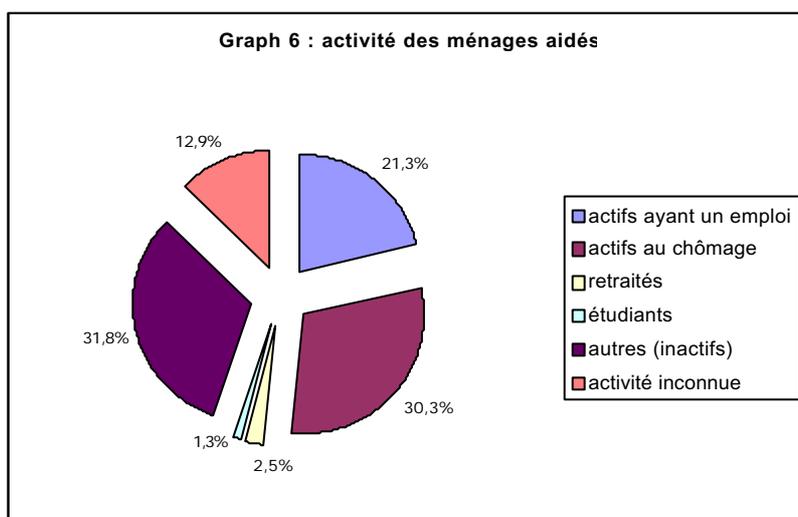
Les aides à l'accès concernent donc une proportion importante de ménages dont l'âge de la personne de référence se situe dans les tranches d'âge les plus jeunes. Les aides au maintien concernent une part plus importante de ménages situés dans les tranches d'âges les plus âgées.



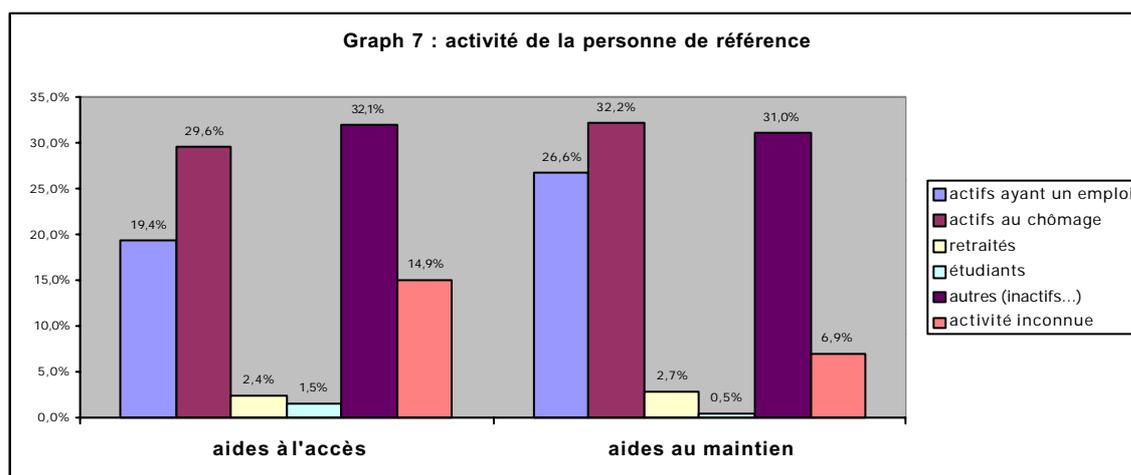
▪ **Des ménages en situations de précarité, voire de pauvreté**

- pour seulement un ménage sur 5, la personne de référence de la demande d'aide exerce une activité²⁸. Les actifs au chômage et autres inactifs sont fortement représentés (62 %).

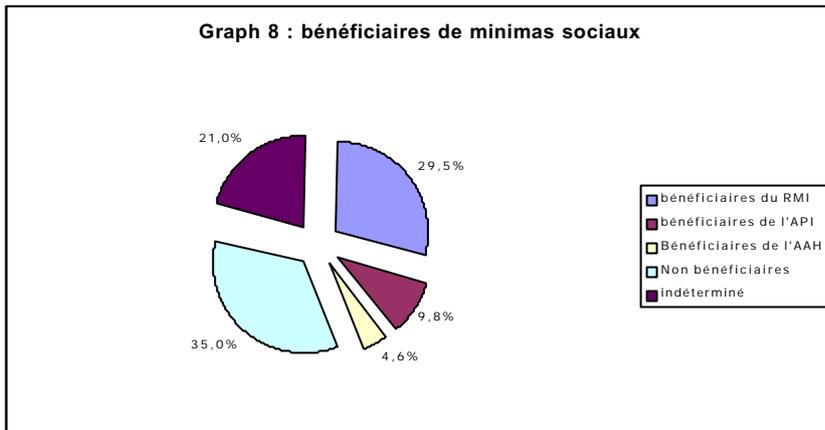
²⁸ Actifs ayant un emploi comprend tous les actifs que l'emploi soit stable ou non, en CDI ou CDD, temps plein ou temps partiels. Les étudiants ayant un emploi sont comptés comme étudiants. Les actifs au chômage sont les chômeurs inscrits à l'ANPE. Les autres sont les inactifs, les chômeurs non inscrits à l'ANPE, les personnes en longue maladie...



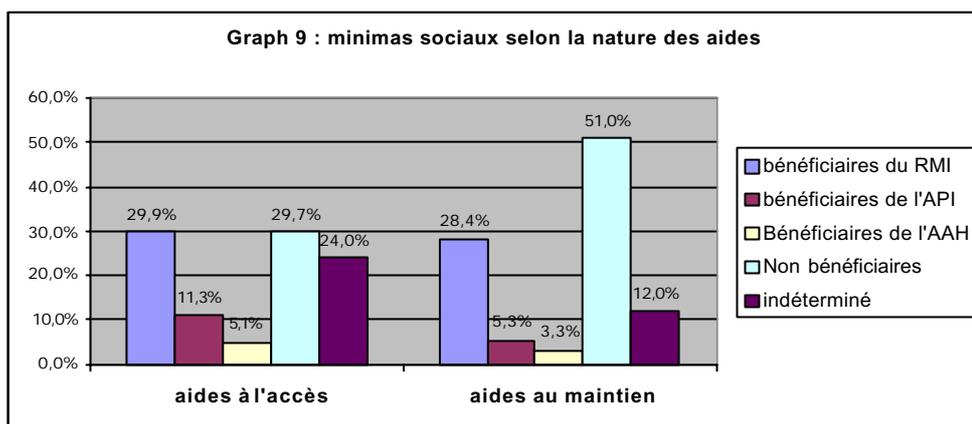
Selon la nature de l'aide, les actifs ayant un emploi sont légèrement plus représentés parmi les bénéficiaires d'une intervention au titre du maintien.



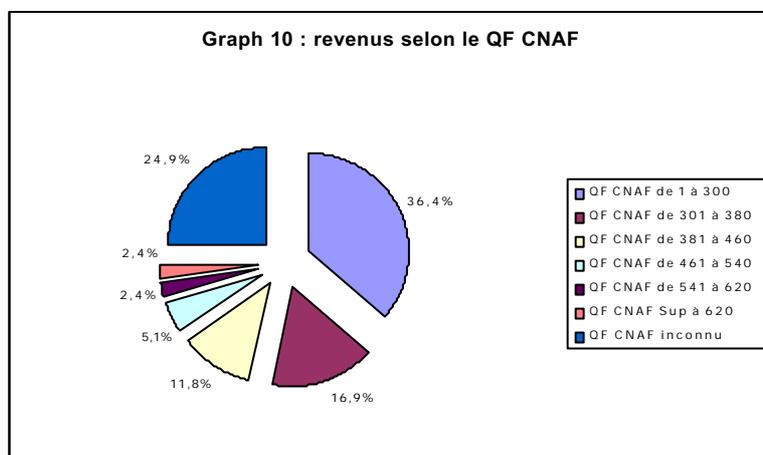
- Pour 44 % des ménages, la personne de référence est titulaire d'un des trois minima sociaux, dont 29,5 % du RMI, 9,8 % de l'API et 4,6 de l'AAH.



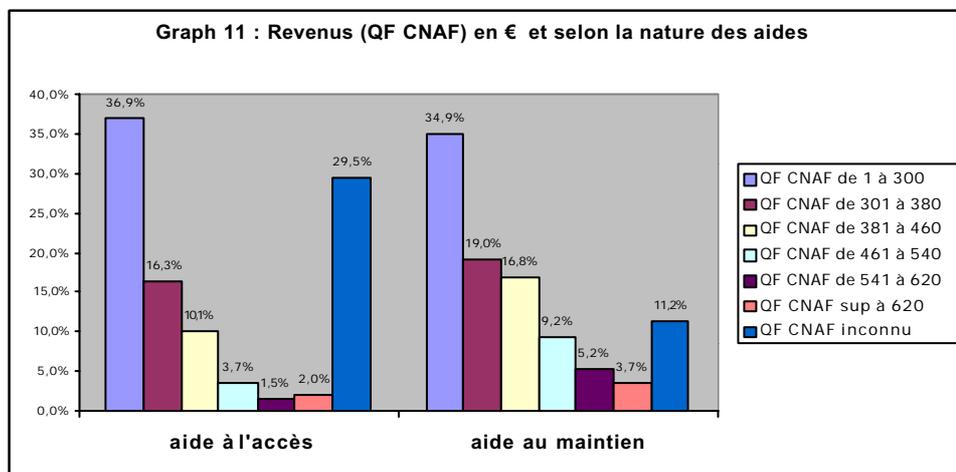
Selon la nature de l'aide, les bénéficiaires des minimas sociaux sont fortement représentés parmi les bénéficiaires des aides à l'accès, à l'inverse pour les aides au maintien, ce sont les non bénéficiaires qui sont prépondérants



- Un tiers des ménages aidés ont un QF référence CNAF²⁹ de moins de 300 € par mois, les 2/3 moins de 460 €



Selon la nature des aides, les ménages ayant un QF supérieur à 300 € sont nettement plus représentés parmi ceux bénéficiant d'une aide à l'accès.



Enfin à titre indicatif, pour les aides au maintien, on peut estimer à :

- 27 % les ménages qui ne percevant pas ou plus d'aide au logement lors de l'examen de la demande d'aide ;
- 10 % les ménages pour lesquels la commission d'attribution disposait une information sur la procédure d'expulsion en cours.

Si les données présentées ci-dessus ne représentent qu'environ 5 % de bénéficiaires aidés financièrement par les FSL (référence données du ministère de 2000), elles mettent néanmoins en évidence quelques grandes tendances susceptibles de caractériser les ménages concernés et qu'il conviendrait certainement de valider sur la base d'un échantillon plus large.

