

**PDALHPD du Doubs
2018-2022***

**Etude réalisée
concernant
les ménages locataires
d'Habitat 25
en impayé de loyer
en 2018**

*Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées



Sommaire

I - Éléments de contexte	3
II - Méthode de travail	3
II – Résultats	4
IV - Réponses possibles – actions menées et perspectives.....	5
V - Annexe – récapitulatif de toute la démarche engagée	6
Glossaire	12

I - Eléments de contexte

La prévention des expulsions locatives a été abordée lors du Comité responsable du PDALHPD du 13 novembre 2018. Outre la validation du projet de charte de prévention des expulsions locatives, l'instance a débattu sur les impayés de loyer dans le parc locatif social.

Le Directeur général d'Habitat 25 a indiqué que 25% des ménages entrés dans l'année, sont en impayés de loyer.

Le comité responsable a donc demandé que soit engagé un travail sur ces situations.

Un groupe de travail a été constitué, composé d'Habitat 25, des services de l'Etat (DDCSPP), du Département (DASLI), de la CAF et du chef de projet du PDALHPD.

Il a défini une méthode de travail et décortiqué/analysé les situations à partir de l'attribution du logement, afin de vérifier si un ou plusieurs profils de ménages en impayés de loyer se détachaient statistiquement.

II - Méthode de travail

Un travail de recherche statistique a été mené par Habitat 25 concernant les ménages entrés en 2018 qui ont constitué un impayé.

Une dizaine d'indicateurs ont été identifiés par le groupe de travail, afin de voir si les impayés pourraient être liés aux :

- ressources des ménages (nature des ressources, reste à vivre)
- coût du logement (taux d'effort, aide au logement)
- conditions d'entrée dans le logement qui laissent supposer une situation fragile : mobilisation d'un garant, contingents
- passé locatif et parcours locatif du ménage (statut du précédent logement, motif de la demande)
- âges et composition familiale des ménages

Ces premiers indicateurs n'ont pas fait ressortir de tendances ou de profils de ménages fragiles.

La recherche a donc été affinée, en conservant une partie des indicateurs (nature des ressources, passé locatif et parcours locatif, contingent FARG, âges et composition familiale des ménages) et en regardant le nombre et la part des ménages qui ont constitué une dette de moins d'un mois, de 1 à 3 mois, supérieure à 3 mois.

Pour tous les détails, cf annexe du présent document.

Sur 1282 entrants en 2018, 315 ménages étaient en dette au 31 janvier 2019 (25 %).

Sur ces 315 ménages en impayés :

- **86 % ont une dette inférieure ou égale à 3 mois** (271 ménages sur les 315 en impayés). Rapportés au nombre d'entrants, les ménages ayant des dettes de moins de 3 mois représentent 21 %
- **14 % ont une dette supérieure à 3 mois** (44 ménages). **Rapportés au nombre d'entrants, les ménages ayant des dettes de plus de 3 mois représentent 4 %**

En affinant, 48 % des ménages en impayés ont une dette inférieure à 1 mois (150 ménages).

Quelles explications en donner ?

- augmentation de la précarité et des ressources faibles ?
- coût du logement ?
- attente du versement de l'aide au logement ?
- accès au logement insuffisamment préparé ?

Concernant le versement de l'aide au logement, le groupe de travail s'est interrogé sur la réforme prévue des aides au logement en 2020, et sur son impact pour les ménages. Est-ce que le calcul tous les 3 mois ne générera pas de rupture ?

Le pourcentage des ménages ayant des dettes supérieures à 3 mois laisse à penser que les actions menées par le bailleur permettent de solutionner une grande partie des situations d'impayés : intervention dès le 12^{ème} jour de retard dans le paiement du loyer, relances ... (cf détail en annexe). Néanmoins, pour ces ménages en impayé de plus de 3 mois, certains indicateurs sont ressortis, permettant d'identifier des risques d'impayés pour :

- les ménages qui étaient hébergés auparavant ; sous-locataires ou hébergés temporairement ; hébergés en structures (23 ménages, représentant 52% des ménages en impayés de plus de 3 mois)
- les ménages entrés avec le FARG FSL (12 ménages, représentant 27% des ménages en impayés de plus de 3 mois)
- les familles monoparentales (20 ménages, représentant 45 % des ménages en impayés de plus de 3 mois)
- les ménages au chômage ou salariés (13 ménages au chômage, représentant 30% des ménages en impayés de plus de 3 mois. 11 ménages salariés, représentant 25% des ménages en impayés de plus de 3 mois)

IV - Réponses possibles - actions menées et perspectives

Une vigilance devant être apportée aux ménages sortant d'hébergement, et dans la logique du Logement d'abord, l'Etat engage à compter de novembre 2019 une expérimentation d'un CHRS hors les murs, avec l'association Julienne JAVEL, pour les sortants de ce CHRS.

Il s'agit de favoriser l'accès au logement pérenne, en s'appuyant sur les compétences du ménage, et sur le statut de locataire.

Les objectifs sont de travailler sur l'accès et le maintien dans le logement, pour une quinzaine de personnes en fragilité administrative, financière, professionnelle, en précarité matérielle, psychologique et physique ... Un travailleur social (1 ETP) et un technicien (0,10 ETP) interviennent de concert auprès du ménage, en adaptant l'accompagnement dans sa nature et sa durée. Le travail mené porte sur le parcours de vie de la personne, l'inclusion dans le quartier, l'appropriation du logement, la participation à des activités, l'accompagnement vers l'autonomie, le mieux-être. L'accompagnement est individualisé, global et adapté aux problématiques. Il s'agit de prévenir et résoudre les situations à risque.

Concernant les ménages entrés avec le cautionnement du FSL, le nouveau règlement intérieur des aides financières individuelles, applicable au 01 janvier 2020, recentre le cautionnement départemental (suppression de la dénomination FARG) sur les ménages à risque, au regard de leur passé locatif ou le manque d'expérience locative. Le cautionnement sera accordé sur une période de 2 ans, avec 6 mois maximum d'intervention par an.

Le Département aura la possibilité de déconventionner, en accord avec le bailleur et le travailleur social instructeur, lorsque le ménage ne se mobilise pas dans la résorption de son impayé et qu'il n'a pas répondu aux propositions de rencontre formulées par le travailleur social et/ou le bailleur. Cela permettra au bailleur d'engager plus rapidement la procédure impayé de loyer et de mobiliser l'ensemble des outils de la prévention des expulsions locatives.

A la suite de ce travail d'analyse, Habitat 25 a décidé de mettre en place à compter de janvier 2020 une action de prévention supplémentaire auprès de toutes les familles monoparentales âgées de moins de 40 ans qui perçoivent des prestations. Une visite à domicile est réalisée par le bailleur un mois après l'emménagement, pour vérifier l'appropriation du logement, si l'aide au logement est bien versée, si le 1^{er} mois de loyer est payé, mais aussi pour sensibiliser les ménages sur les économies de charges.

Les effets de l'expérimentation du CHRS hors les murs, du cautionnement départemental, et de la nouvelle d'action d'Habitat 25, seront suivis et mesurés dans le temps.

Aussi est-il proposé de réaliser un point d'étape après un an de mise en œuvre, pour mesurer si les entrées en logement telles que travaillées pour les sortants de CHRS, les nouvelles modalités de cautionnement départemental et l'action supplémentaire de prévention d'Habitat 25 ont permis de sécuriser l'accès au logement et le maintien dans le logement, et d'activer plus rapidement l'ensemble des outils auprès des ménages en impayés de loyer.

Diagnostic

1ers constats formulés par Habitat 25 :

- augmentation de la précarité et niveaux de ressources faibles. Davantage de paupérisation sur le secteur de Pays Montbéliard Agglomération et beaucoup de demandeurs de logement sur Besançon avec des ressources précaires. Davantage de grosses dettes sur le Haut-Doubs, pourtant avec des ménages qui travaillent
- finances de l'Office impactées par la vacance locative de certains secteurs, l'application de la réduction de loyer de solidarité, des impayés qui augmentent avec des dettes compliquées à recouvrir pour des ménages qui sont partis
- impression d'une augmentation de la part des locataires qui ne règlent rien depuis l'entrée dans le logement, y compris les ménages pour lesquels sont positionnés des garants (FSL, Action logement...). Des dettes importantes pour des ménages entrés récemment dans le logement. Des locataires ayant obtenu une mutation qui ne paient plus leur logement (alors qu'ils réglaient avant leur précédent logement)
- des procédures d'expulsion qui concernent fortement les hommes seuls
- 269 Commandements de Payer en 2018 – 144 ménages assignés pour lesquels 70 plans d'apurement ont été demandés (ordonnance délai ou conciliation)
- 70 Commandements de Quitter les Lieux en 2018 contre 88 en 2017 et 104 en 2016
- 51 demandes de Concours de la Force Publique en 2018 – 17 accords et 17 expulsions fermes en 2018 (en diminution)

Hypothèses sur les raisons des dettes locatives :

- attente de paiement du dépôt de garantie, notamment par le FSL
- délai de traitement de la demande d'aide au logement qui peut être relativement long (souvent des décalages de 2 mois)
- des ménages non connus des services sociaux
- coût du logement

Actions menées par le bailleur en cas d'impayés :

Le bailleur dispose d'un algorithme qui permet de croiser les informations sur les locataires et le risque locatif.

Les locataires viennent en agence pour signer l'état des lieux car cela permet de faire la demande dématérialisée d'aide au logement en même temps. Dès signature du bail, Habitat 25 rappelle au locataire le montant du loyer à payer, l'aide au logement ...

Le précontentieux intervient dès le 1^{er} retard de paiement : relance au 12 du mois, et 2 relances ensuite faites rapidement dans le 1^{er} mois. Fin du 2^{ème} mois : saisine CAF et demande de rendez-vous avec le chargé de recouvrement amiable, tentative de visite à domicile, mise en demeure par l'huissier (pas à la charge du locataire) et si aucun contact, transmission au contentieux. Entre la mise en demeure et le Commandement de Payer : 2/3 des ménages prennent contact mais constat d'une augmentation du nombre de Commandements de Payer.

Le passage au contentieux se fait au Commandement de Payer. La Loi ELAN permet de mettre en place un plan d'apurement sans compromettre l'assignation, beaucoup de Commandements de Payer ne vont pas à l'assignation.

Points de vigilance :

- des difficultés sont rencontrées pour la mise en place de l'APL du fait de l'attestation de patrimoine qui n'est pas remplie (revenus fonciers, économies ...).
- des délais de traitement par le FSL parfois longs avec des entrées en direct sans FARG
- /organisme payeur des aides au logement : un délai de paiement de la demande d'aide au logement qui peut être relativement long, souvent des décalages de 2 mois. Carence de l'aide au logement pour des locataires qui n'ouvriraient pas avant de droit à l'APL (à la marge) : le bailleur est vigilant, soit il fait l'entrée en fin de mois (si le logement est vide), ou ne loue qu'après le 15 du mois (au lieu du 1^{er} du mois) pour ne pas pénaliser le locataire. C'est une perte pour le bailleur
Si la dette n'est pas traitée dans le délai de 6 mois, la CAF pourrait proposer un plan d'apurement sur une durée de 36 mois maximum. Pas appliquée dans le Doubs, mais la CAF saisie la CCAPEX
Pas de protocole de cohésion sociale possible au-delà des 5 ans réglementaires
- commission d'attribution d'Habitat 25 : refuse les entrées pour les candidats ayant moins de 9€ de reste à vivre et taux d'effort maximum de 35% possible, dérogation selon le reste pour vivre (/loyer et charges, déduction faite des aides au logement). Le FSL ne cautionne pas des entrées avec un taux d'effort trop important, mais prend en compte le reste pour vivre
- Habitat 25 a fait une plaquette sur la consommation des fluides (eau, électricité ...). Constate que des familles ont une consommation très importante d'eau, sans en avoir conscience

Chiffres collectés et analysés sur les ménages entrés sur l'année 2018 et la part de ceux qui sont en dette au 31 janvier 2019 :

- garants (Action logement, FSL)
- contingents (Action logement, DALO, Département, hébergés, handicap, expulsion, autres priorités)
- statut logement précédent (locataires HLM, locataires du parc privé, propriétaires, SDF, hébergés chez un tiers, sous-locataire ou hébergés temporairement, hébergés en structure, autre)
- motif de la demande (raisons familiales, sans logement, expulsion, logement trop cher, logement trop petit ou trop grand, autres motifs)
- reste à vivre (moins de 9 € ; entre 9 et 15 € ; supérieur à 15€)
- taux d'effort (de 0 à 30% ; 30%)
- aide au logement (oui, non)
- nature des ressources (salariés, chômage, étudiants, retraités, autres prestations)
- composition familiale (personne seules sans enfant, personnes seules avec enfant(s), couple sans enfant, couple avec enfant(s))
- âge du titulaire du bail (18-24 ans, 25-39 ans, 40-59 ans, 60-74 ans, 75 ans et +, non connu (associations))

Analyse des chiffres

Garants : concernant les ménages sous cautionnement FARG : points mensuels entre le bailleur et le Département et peu d'intervention du FSL du fait du travail de collaboration, des plans d'apurement ... Le FARG se positionne sur les ménages ayant des minimas sociaux mais qui ne sont pas forcément les ménages les plus à risque (solvabilisés par une APL importante).

Les autres chiffres collectés sur les catégories suivantes n'ont pas été parlants :

- contingents
- reste à vivre : calculé par le logiciel Immoweb des bailleurs sociaux, qui ne correspond pas à celui des travailleurs sociaux
- taux d'effort : pas significatif, car impact différent selon le montant des ressources
- nb de ménages bénéficiaires des aides au logement : 956 ménages relogés perçoivent les aides au logement, dont 246 ont constitué un impayé après l'entrée, soit 26%. Voir plus tard, si les difficultés à payer le loyer résultent d'une difficulté à faire valoir ses droits à l'aide au logement
- composition familiale : 441 familles monoparentales entrées dont 129 en impayés après l'entrée (29%). Vigilance à avoir auprès des familles monoparentales, alors qu'en CCAPEX ou en IDCA, majorité de personnes isolées ou couples sans enfant
- âge : pas significatif

Il s'est donc avéré nécessaire d'affiner la recherche. Le groupe de travail a considéré que les catégories suivantes étaient à conserver, en recherchant pour chacune, le nombre et la part des ménages qui ont constitué une dette de moins d'un mois, de 1 à 3 mois, supérieure à 3 mois :

- garants FARG
- statut du logement précédent
- motif de la demande
- nature des ressources
- composition familiale
- âge du titulaire du bail

Résultats :

Si 25 % des nouveaux entrants (315 ménages sur 1282 entrants) sont en impayés de loyer au 31/01/19 :

- **86 % ont une dette inférieure ou égale à 3 mois** (271 ménages sur les 315 en impayés). Rapportés au nombre d'entrants, les ménages ayant des dettes de moins de 3 mois représentent 21 %
- **14 % ont une dette supérieure à 3 mois** (44 ménages). **Rapportés au nombre d'entrants, les ménages ayant des dettes de plus de 3 mois représentent 4 %**

Plus précisément et questionnements :

- une part importante des ménages en impayés, étaient avant locataires du parc public ou privé (169 ménages sur les 315 en impayés soit 54 %)
- 48 % des ménages en impayés ont une dette inférieure à 1 mois (150 ménages), principalement des anciens locataires HLM (58 ménages), des ménages qui étaient hébergés (41), des ménages qui étaient sans logement (35 ménages), majoritairement des salariés (77 ménages), des personnes seules avec enfants (60 ménages)
- FSL : 382 FARG en 2018 (parcs publics et privé) : 83 interventions dont 22 pour des ménages sans expérience locative. Il est intéressant d'amener ces situations en CCAPEX et de nouvelles modalités d'intervention du FSL sont attendues
Davantage d'inquiétude par rapport aux ménages ayant des impayés chroniques
- 38 % des ménages en impayés ont une dette comprise entre 1 et 3 mois (121 ménages), avec les mêmes tendances : anciens locataires HLM (40 ménages), des ménages qui étaient sans logement (39 ménages), des ménages qui étaient hébergés (32), majoritairement salariés (63), personnes seule avec enfants (52)

Interprétation et débat :

- point de vigilance sur les trois premiers mois de location avec des dettes constituées dès l'entrée dans le logement, mais majoritairement inférieures à 3 mois : augmentation de la précarité et niveaux de ressources faibles, coût du logement ? attente du versement de l'aide au logement ? accès au logement insuffisamment préparé ?
- le pourcentage de ménages ayant des dettes supérieures à 3 mois laisse à penser que les actions menées par le bailleur dès le 1^{er} mois d'impayé, permettent de solutionner une grande partie des situations d'impayés
- changement de procédure pour Habitat 25 en avril 2019 : les situations suivies par le précontentieux passent au contentieux au moment du Commandement de Payer (étaient avant à l'assignation). Cela permet plus de prévention notamment pour les ménages relevant du 1^{er} quartile
- le bailleur (précontentieux) rencontre systématiquement dans les 15 jours après son entrée, le ménage du 1^{er} quartile, qu'il y ait ou non un impayé
- incitation à mettre en place un prélèvement automatique (35% des locataires n'y sont pas). Tout rejet du prélèvement automatique génère l'envoi d'un SMS au locataire
- loyer payé au 1^{er} du mois : plusieurs relances par les chargés de prévention si décalage dans les paiements. Il faudrait relancer les locataires plus tôt
- action expérimentale menée sur Pontarlier il y a quelques années qui était probante : visite à domicile dans les 6 semaines de l'entrée dans le logement (pour tous les nouveaux entrants), pour voir les problèmes techniques, se faire connaître ... mais abandonnée, faute de moyens

Questionnement :

- quel impact aura la réforme de l'aide au logement sur les impayés de loyer ? est-ce que le calcul tous les 3 mois ne générera pas de rupture ? est-ce que les ménages devront faire une déclaration tous les trimestres ?

Plus globalement : sur 122 Commandements de Payer délivrés d'avril à août 2019 :

- âge moyen du titulaire du bail : 40 ans
- 63% de personnes seules avec ou sans enfant(s)
- 18 % au chômage ; 39 % ont au moins un salaire ou un intérim
- 7% avaient soldé la dette ; 24% plan d'apurement ; 8% en 2^{ème} procédure (dette soldée puis nouvel impayé) ; 25 % assignations

Focus concernant les ménages ayant une dette supérieure à 3 mois

	Fin janvier 2019	Au 31 juillet 2019
Nb de ménages ayant une dette locative supérieure à 3 mois	44	50
dont :		
Nb de ménages entrés avec le FARG FSL	12 (27 %) (12/44)	12 (24 %)
Nb de ménages qui étaient avant locataire HLM	11 (25 %)	14 (28 %)
Ménages qui étaient avant hébergés ; sous-locataires ou hébergés temporairement ; hébergés en structure	23 (52 %)	23 (46 %)
Dont ménages qui étaient avant hébergés 1)	20 (45 % - 20/44)	19 (38 %)
Ménages entrés à la suite d'un divorce, d'une séparation, de violences familiales	10 (23 %)	13 (26 %)
Ménages qui étaient au chômage	13 (30 %)	12 (24 %)
Ménages salariés	11 (25 %)	15 (30 %)
Ménages percevant des prestations	18 (41 %)	21 (42 %)
Familles monoparentales	20 (45 %)	24 (48 %)
Ménages ayant entre 25 et 39 ans	25 (57 %)	27 (54 %)

Interprétation : vigilance concernant les ménages suivants :

- familles monoparentales
- qui étaient avant hébergés ; sous-locataires ou hébergés temporairement ; hébergés en structures
- entrés avec le FARG FSL
- au chômage ou salariés

- 1) Ménages qui étaient hébergés : dans la famille ou chez des amis. Cela comprend potentiellement des ménages qui n'ont pas d'expérience locative
- plus globalement, 39 % des ménages logés étaient hébergés (hébergés ; sous-locataires ou hébergés temporairement ; hébergés en structures) (501 ménages sur les 1282 entrées) dont 132 ont constitué un impayé (26 %) fin janvier 2019
 - peu de mise en jeu de la garantie FARG pour les sortants d'hébergement en 2018 (sur 99 ménages sortants d'hébergement ayant bénéficié du FARG – 11 mises en jeu soit 11%)

→ En résumé, les typologies qui ressortent sont les sortants d'hébergement ; les ménages sous FARG.

Changements opérés ou en cours :

- nouveau règlement intérieur des aides financières individuelles à compter de janvier 2020. Le cautionnement est recentré sur les ménages les plus à risque au regard de leur passé locatif ou le manque d'expérience locative. Période de cautionnement sur 2 ans avec 6 mois maximum d'intervention par an. Possibilité de déconventionner en accord avec le bailleur et le travailleur social instructeur, quand aucune mobilisation du ménage et qu'il n'a pas répondu aux propositions de rencontres formulées par le travailleur social et/ou le bailleur, ce qui permettra au bailleur de pouvoir engager les procédures plus rapidement
- l'Etat financera une expérimentation de CHRS hors les murs avec l'association Julienne JAVEL (AVDL), pour les 1ères expériences logement notamment : accompagnement social combiné avec 10% de technicien pour l'occupation du logement. Démarrage en novembre-décembre 2019
- mise en place par Habitat 25, à compter de janvier 2020, d'une action de prévention supplémentaire auprès de toutes les familles monoparentales âgées de moins de 40 ans qui perçoivent des prestations. Une visite à domicile est réalisée par le bailleur un mois après l'emménagement, pour vérifier l'appropriation du logement, si l'aide au logement est bien versée, si le 1^{er} mois de loyer est payé, mais aussi pour sensibiliser les ménages sur les économies de charges

GLOSSAIRE

APL : Aide Personnalisée au Logement

AVDL : Accompagnement Vers et Dans Logement

CAF : Caisse d'Allocations Familiales

CCAPEX : Commission de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions Locatives

CHRS : Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale

DALO : Droit Au Logement Opposable

DASLI : Direction de l'Action Sociale du Logement et de l'Insertion

DDCSPP : Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations

ETP : Equivalent Temps Plein

FARG : Fonds d'Aide au Relogement et à la Garantie

FSL : Fonds de Solidarité pour le Logement

HLM : Habitation à Loyer Modéré

IDCA : Instance Départementale de Coordination de l'Accompagnement

PDALHPD : Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées

SDF : Sans Domicile Fixe