

n°7
REPÈRES
POLITIQUES SOCIALES

Prévention des impayés et des expulsions : l'action des organismes Hlm

Collection Cahiers - juillet 2015 - 25 €

PILOTAGE

Juliette Furet, Maryse Sylvestre, Direction des politiques urbaines et sociales,
avec l'appui de Huberte Weinum, Direction juridique et fiscale, l'Union sociale pour l'habitat.

RÉALISATION

Benjamin Badia, Marie Genin, Anne Sauvayre, Fors Recherche sociale.

AVEC LA PARTICIPATION D'UN GROUPE D'ORGANISMES

Aiguillon Construction, Batigère Sarel, Colombes Habitat, Efidis, Immobilière 3F, Office Palois de l'Habitat
OPUS 67, Partenord Habitat, Pas-de-Calais Habitat, Société Dauphinoise pour l'Habitat (SDH).
et la contribution de 13 Habitat.

Certains exemples sont issus de projets présentés par les organismes dans le cadre de l'appel à projets
« 10 000 logements Hlm accompagnés ».

sommaire

Introduction 2

Partie 1

Objectifs et principes organisationnels de la prévention des impayés 7

Des politiques de recouvrement s'inscrivant
dans la stratégie de l'organisme 9

Deux grands modèles d'organisation 11

La généralisation d'un traitement social
de l'impayé 13

Le développement de modes de travail
pluridisciplinaires 17

Une recherche de partenariats qui ne cesse
de se renforcer 20

Partie 2

Prévenir et traiter l'impayé dès son apparition 27

Une prévention renforcée en amont
des attributions 28

La prévention des impayés
des nouveaux entrants 29

Le précontentieux : être réactif, aller vers,
personnaliser la réponse 34

Partie 3

Un contentieux plus précoce, mais des solutions négociées jusqu'au bout de la procédure 43

Une tendance à un passage plus rapide en
contentieux 44

Des solutions négociées à tous les moments
de la procédure contentieuse 46

La problématique particulière
du surendettement 50

La recherche de solutions pour éviter l'expulsion .. 52

L'accompagnement de l'expulsion 55

Synthèse

Principaux enseignements et perspectives. 57



La prévention des impayés

La prévention des impayés et des expulsions est une préoccupation croissante pour les organismes Hlm confrontés au quotidien aux difficultés budgétaires de certains de leurs locataires.

Parce qu'il est la garantie de l'équilibre économique des organismes Hlm, le recouvrement a toujours été au cœur de la gestion locative. L'aggravation, depuis plus de 20 ans, du contexte économique, pose un défi constamment renouvelé aux organismes, et renforce l'enjeu de traitement social de l'impayé.

Depuis près de trente ans, le parc Hlm voit évoluer l'occupation de son parc avec une augmentation forte de la proportion de ménages à bas revenus. Ainsi, si 34% des locataires Hlm appartenaient aux trois premiers déciles de niveau de vie en 1984, cette part est aujourd'hui de plus de 50%.

Cette baisse moyenne de revenus des locataires, corrélée à l'érosion du pouvoir solvabilisateur de l'aide au logement, crée un contexte propice au renforcement des impayés.

et des expulsions au cœur du métier Hlm

Des bailleurs sociaux qui s'adaptent en continu

Face à ces évolutions, les organismes Hlm adaptent leur gestion aux vulnérabilités nouvelles des locataires. Ils anticipent et prennent en compte l'impact des ruptures dans les parcours de vie (familiales, professionnelles, de santé...), qui peuvent durablement déstabiliser les budgets. Les modes de gestion sont moins standardisés et capables de prendre en compte des situations individuelles ; ils se veulent plus réactifs et plus accompagnateurs du ménage dans la gestion de ses difficultés budgétaires.

Dans le même temps, le recouvrement se technicise et se complexifie, nécessitant de nouvelles compétences. Le bailleur doit désormais faciliter la solvabilisation du ménage, être en capacité de mobiliser l'ensemble des dispositifs parfois spécialisés permettant d'aider au règlement de la dette, dans un contexte administratif et juridique mouvant.

Sur les territoires, les organismes Hlm sont en première ligne dans cet enjeu essentiel du maintien dans le logement. L'évolution de la réglementation, corrélée à l'évolution des situations sociales, les conduit à s'inscrire de plus en plus fortement dans leur environnement partenarial pour aider à la résolution des situations.

Les résultats de l'observatoire Hlm¹ des impayés et de la prévention des expulsions montrent que les efforts réalisés portent leurs fruits, en permettant une maîtrise des impayés : ainsi, si 882 000 locataires avaient un retard de paiement au 31 décembre 2013, seuls 285 000 avaient un retard de paiement de plus de trois mois, soit 7,1% des ménages logés dans le parc Hlm et 57 000, soit 1,4% des ménages, un impayé de plus de 12 mois. Néanmoins, en 2013, 170 000 ménages ont quitté le parc Hlm avec des dettes.

¹ Enquête « impayés et prévention des expulsions » menée par l'Union sociale pour l'habitat et les Fédérations d'organismes Hlm. 388 organismes, soit 74% du parc locatif Hlm ont répondu à cette enquête.

La prévention des expulsions locatives : un enjeu des politiques publiques

La dernière décennie a vu le nombre de décisions d'expulsion augmenter de manière très importante, tous parcs confondus : en 2001, 81 080 décisions de justice prononçaient l'expulsion pour impayés de loyers ou défaut d'assurances, contre 120 533 en 2013², soit une augmentation de plus de 30%. 6 337 expulsions avec concours de la force publique étaient comptabilisées en 2001 pour les parcs privé et public et 12 759 en 2011, dont un peu moins de la moitié dans le parc public.

Dans ce contexte, la prévention des expulsions est devenue un enjeu majeur de la politique publique du logement en faveur des défavorisés. Deux axes sont privilégiés : renforcer la protection des ménages et mieux structurer l'action partenariale sur les territoires.

C'est la loi de lutte contre les exclusions de 1998 qui a fait de la prévention des expulsions un axe fort de l'action pour le logement des défavorisés. Elle organise une procédure qui fait du traitement des impayés une problématique collective sur un territoire – relevant des bailleurs et de la justice, mais aussi des organismes payeurs des aides au logement, de l'Etat, des collectivités locales et des services sociaux. Elle instaure une phase de précontentieux qui doit permettre de limiter les résiliations de bail par la recherche collégiale de solutions.

Par la suite, les grandes lois sur le logement vont continuer à construire un dispositif de prévention des expulsions, qui renforce le traitement social de l'impayé et de l'expulsion, principalement dans le parc social. La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale instaure la possibilité de conserver le bénéfice de l'APL après la résiliation du bail, avec la signature de protocoles entre le bailleur et le locataire.

Les CCAPEX, créées par la loi de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 sont positionnées comme le pivot de la prévention des expulsions. Leur rôle est consacré par la loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 23 mars 2015 qui renforce également la coordination départementale des actions de prévention au travers des chartes pour la prévention de l'expulsion. La loi ALUR met également en place des mesures de protection des ménages menacés d'expulsions (extension de la trêve hivernale, modification du sursis à expulsion, durée maximale des délais de paiement pouvant être accordés par le juge portée à 3 ans...).

² Cf. 20^e rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre, données issues du Ministère de la justice.

La loi du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable (DALO), crée un droit de recours pour les ménages menacés d'expulsion qui peuvent être reconnus « prioritaires et à reloger en urgence ». L'application de la loi a donné lieu, à la demande des associations, à la publication le 26 octobre 2012, d'une circulaire enjoignant aux Préfets, de ne pas expulser sans relogement préalable les ménages reconnus prioritaires au titre du DALO.

En 2015, dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les pouvoirs publics mettent en place un pôle national dédié à la prévention des expulsions, coordonné par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL). Ce pôle a pour vocation de coordonner les actions mises en œuvre à la suite de la loi ALUR.

Identifier des évolutions, repérer les nouvelles pratiques

L'Union sociale pour l'habitat a souhaité analyser l'impact des évolutions économiques et sociales, législatives, réglementaires sur les pratiques des organismes Hlm.

Une mission d'étude a été commandée à FORS-Recherche sociale, avec pour objectifs de :

- › mesurer et analyser **l'évolution des pratiques** (procédures, modes organisationnels, travail partenarial, intégration de nouvelles compétences...) à chacune des étapes de la procédure,
- › **valoriser les initiatives menées** par les organismes pour éviter l'expulsion : aller vers les ménages en grandes difficultés, mettre en place des solutions de relogement...
- › mener une **réflexion sur les avancées et les pistes de progrès à venir**, et en **tirer des enseignements**.



Onze organismes se sont portés volontaires pour participer à cette réflexion. Dix ont participé à la phase d'enquête sur site, avec des entretiens individuels et collectifs menés avec les directeurs et responsables de service ainsi que les collaborateurs en charge du suivi et du traitement des impayés. Des ateliers de travail thématiques ont été organisés pour consolider l'état des lieux, faire émerger les recommandations et les pistes d'intervention.

Le rapport a également été alimenté par plusieurs projets présentés par des organismes dans le cadre de l'appel à projets « 10 000 logements Hlm accompagnés ».



PARTIE 1

Objectifs et principes organisationnels de la prévention des impayés

INTRODUCTION

Dans le modèle économique du logement social, le recouvrement des loyers et charges est essentiel. La qualité du recouvrement conditionne de fait l'équilibre financier, et donc la qualité de services offerte aux locataires. La mission de recouvrement cherche à concilier l'équilibre économique et l'attention aux diverses fragilités des locataires. S'il relève des devoirs de tout locataire de s'acquitter du montant de son loyer et de ses charges, la vocation sociale des organismes les amène à s'assurer que ce paiement se réalise dans des conditions qui ne mettent pas en danger des budgets très serrés – à l'entrée dans le logement, et également dans le parcours du locataire.

Les organismes signalent une aggravation de la problématique « impayés » depuis quelques années, même si tous n'ont pas été touchés de la même façon et au même moment – en fonction à la fois de l'occupation du parc, des caractéristiques du patrimoine et de sa localisation.

Certains ont fait évoluer leur stratégie de recouvrement et leurs moyens dès le début des années 2000. D'autres estiment que l'année de rupture se situe entre 2008 et 2009, période où leurs indicateurs de recouvrement ont commencé à se dégrader.

En 2013, tous les organismes, même les plus « préservés » jusque-là, indiquent que leurs indicateurs se tendent. Ceci les amène à développer un système de veille serré et un suivi stratégique des principaux indicateurs au niveau des comités de direction. Parallèlement, les organismes Hlm ont engagé des réflexions pour adapter leur organisation.

Ces adaptations se sont réalisées autour de plusieurs axes : élaboration de procédures de traitement, amélioration des outils de suivi, renforcement du partenariat avec l'environnement, appel à des compétences plus « sociales », développement des modes de travail pluridisciplinaires...

À NOTER

Cette aggravation constatée concerne avant tout le nombre des impayés des nouveaux entrants dont les situations sont de plus en plus précaires. Elle concerne également la problématique du surendettement qui se traduit par une augmentation des effacements de dettes. La plupart des bailleurs semble cependant avoir une relative maîtrise du nombre de ménages durablement en impayés (plus d'un an), ainsi que du montant global des impayés.

1. DES POLITIQUES DE RECOUVREMENT S'INSCRIVANT DANS LA STRATÉGIE DE L'ORGANISME

La politique de recouvrement des organismes est définie, pilotée et suivie par la direction de l'organisme. Les résultats du recouvrement et de l'impayé font partie des indicateurs systématiquement présentés et étudiés en comité de direction. Parallèlement, les organismes cherchent à rationaliser les moyens.

Un pilotage par la direction de l'organisme

Le pilotage de la prévention des impayés revient généralement à un directeur de service. Selon les organismes, leur taille et leur mode d'organisation, cette fonction est assurée par le directeur général adjoint, le directeur du service à la clientèle, de la gestion du patrimoine, des politiques sociales et du recouvrement. Il fixe des objectifs, qui sont présentés et validés par le comité de direction. Ces objectifs sont ensuite diffusés aux échelons territoriaux : à charge pour les responsables d'unités territoriales d'organiser les moyens pour les atteindre.

Dans certains organismes, il existe un référent, ou tuteur, chargé de l'animation de cette politique à l'interne, afin de garantir une homogénéité d'exercice et un respect des procédures, et d'assurer un rôle de relais entre le terrain et la direction.

Les actions menées pour animer cette politique peuvent être :

- › réunions régulières avec les responsables de gestion qui managent, au sein des agences, les équipes chargées du recouvrement locatif,
- › animation de groupes de travail pluridisciplinaires (chargés de clientèles, travailleurs sociaux, conseillers sociaux) pour faire évoluer les outils et les processus,
- › suivi et diffusion d'information sur l'évolution réglementaire et de la jurisprudence,
- › organisation de formations périodiques sur l'actualité juridique.

Les organismes décentralisés font, en général, réaliser tout ou partie de la procédure (précontentieux-contentieux) par les niveaux de proximité. Restent au siège des responsables et agents positionnés sur des postures d'experts référents (juristes, chargés des relations avec la CAF...) ou de managers de la procédure.

Un suivi au travers différents indicateurs et ratios

L'importance prise par le suivi de la prévention des impayés se lit au travers des outils de suivi et d'indicateurs, que les agents sont chargés de remplir mensuellement et les responsables de suivre avec une grande régularité.

Le taux de recouvrement et l'évolution mensuelle et annuelle des impayés sont les indicateurs les plus communément cités. Chaque organisme a ses indicateurs propres d'alerte et de suivi. La plupart calculent des ratios qui permettent de suivre l'évolution de la dette :

- › l'évolution de la dette selon les mensualités de retards / selon les montants,
- › le ratio solde locataires en place / quittancement,
- › la part de locataires à jour de leur paiement à la date de la relance,
- › le volume d'impayés en nombre de jours de quittancement,
- › ...

Plusieurs indicateurs ciblent les primo-impayés (le taux de nouveaux impayés du mois) ainsi que les impayés des locataires récemment entrés (taux d'impayés entre le 2ème et le 5ème mois d'arrivée). D'autres indicateurs permettent de suivre l'activité : nombre de garanties FSL/Locapass demandées, mises en jeu des garanties, aides versées (FSL, rappel d'APL, autres).

Une nouvelle thématique fait l'objet d'un suivi, celle du surendettement : nombre de locataires avec un dossier Banque de France, montant des dettes en moratoire, nombre et montant des procédures de rétablissement personnel (PRP).

Une recherche d'efficacité des moyens mobilisés

Les moyens mobilisés par les organismes sur la prévention tendent à augmenter ce dont témoignent les recrutements de travailleurs sociaux opérés par nombre d'organismes. Les organismes mobilisent également des moyens financiers croissants, sous forme d'abandons de créance (dans le cadre de PRP ou de moratoires), de remises de quittance temporaires et de rémunération de prestations externes d'accompagnement spécifiques ou de médiation, non prises en charge par les dispositifs locaux.

En parallèle, les organismes cherchent à rationaliser ces moyens pour une plus grande efficacité économique et sociale. Dans le cahier d'Actualités Habitat n°159 « La gestion sociale des organismes d'Hlm face aux nouveaux enjeux de société », le coût de la prévention et du traitement des impayés représente entre 16 et 25% des coûts de la gestion sociale, soit entre 50 et 70€/logt/an. Le coût de traitement du dossier en contentieux (entre 420 et 450€/dossier) serait 3 fois supérieur à celui du précontentieux (100 à 130€/dossier). Cette analyse conforte le choix majoritairement fait par les organismes de renforcer la prévention : impact social pour le locataire, économie de moyens pour le bailleur.

2. DEUX GRANDS MODÈLES D'ORGANISATION

Les mécanismes d'adaptation et de recherche d'amélioration des organisations, procédures et outils, s'observent partout et de manière continue. Deux grands modèles d'organisation se dégagent, selon que les démarches précontentieuses et contentieuses sont gérées ou non par des services distincts.

L'organisation qui privilégie une approche « segmentée » entre les phases amiable et contentieuse

Dans le modèle « segmenté », le traitement amiable et le traitement contentieux sont pilotés par deux services différents. Lorsque les organismes sont territorialisés, le traitement du précontentieux est assuré par les services de proximité. Différentes organisations existent :

- ▶ la phase précontentieuse est gérée au sein des agences de secteurs par des chargés de clientèle ou conseillers en recouvrement amiable ; le service contentieux est situé au siège,
- ▶ le service social gère l'amiable et un service locatif et contentieux gère la phase contentieuse, tous les deux sont localisés au siège.

L'organisation qui privilégie une approche « intégrée » du traitement amiable et du contentieux

Dans le modèle « intégré », ce sont les mêmes agents qui sont en charge des deux phases précontentieuse et contentieuse. Les organismes ont des antennes ou agences décentralisées, et c'est à ce niveau que travaillent ces agents, qui peuvent avoir des dénominations différentes :

▶ des chargés de recouvrement locatif basés en agence ou direction territoriale

Dans certains cas, le chargé de recouvrement ne prend en charge les dossiers qu'au deuxième mois d'impayé, faisant de l'agence un modèle hybride entre approches segmentée et intégrée. Dans d'autres cas, les impayés « premier mois » sont traités par les agents de gestion locative. Dans l'un des organismes rencontrés, un agent sera prochainement dédié au traitement des relances « premier mois d'impayé ».

► **des agents sociaux**

► **des conseillers sociaux de recouvrement**

L'implantation en agence permet d'améliorer la transversalité au sein des métiers de gestion locative et de profiter de la connaissance de proximité des locataires. Dans ce modèle, les agents suivent en continu entre 200 et 500 dossiers d'impayés (en fonction de la saisonnalité des dossiers, du patrimoine couvert par l'agent...).

Un traitement à part des locataires partis

Les bailleurs font le constat de la charge grandissante que représente la dette en impayés des locataires sortis. Selon l'enquête «impayés et prévention des expulsions» menée par l'Union sociale pour l'habitat et les Fédérations d'organismes Hlm en 2013, 170 000 ménages, soit 4,2% des ménages présents dans le parc Hlm sont partis sans payer leur dette de loyer. Le montant de cette dette peut dépasser celui de la dette des locataires en place. Les organisations décrites ci-dessus ne traitent que des impayés des locataires présents. Les locataires partis sont en effet systématiquement traités par des agents dédiés.

En outre, la plupart des organismes externalisent une grande partie du recouvrement de la dette des locataires partis à des organismes spécialisés.

COMMENTAIRE

Ces modèles - qui connaissent en outre des variantes dans leurs déclinaisons concrètes - s'inscrivent dans l'histoire des organisations : ils s'ajustent à des contextes historiques, des tailles d'organisme, des statuts, des environnements, et sont susceptibles d'évolution. Il n'y a donc pas sens à rechercher la plus ou moins grande pertinence d'un modèle sur l'autre au regard de l'efficacité recherchée sur le traitement des impayés : ces modèles représentent des possibles, plus que des souhaitables.

3. LA GÉNÉRALISATION D'UN TRAITEMENT SOCIAL DE L'IMPAYÉ

Tout au long de la procédure, les organismes mobilisent des intervenants sociaux, en mesure de réaliser des diagnostics sociaux, de proposer des solutions adaptées à la situation de chaque ménage et négociées avec lui.

Ils interviennent de manière coordonnée avec les services chargés du recouvrement. Ces missions sociales sont fréquemment prises en charge en interne, par des travailleurs sociaux diplômés de plus en plus nombreux à être recrutés par les organismes ou par des professionnels confirmés issus de la promotion interne. Elles sont également parfois externalisées. Dans cette hypothèse, elles peuvent donner lieu à un véritable accompagnement du ménage sur l'origine de ses difficultés.

Des missions sociales organisées différemment en fonction des organismes

► **Les bailleurs disposent le plus souvent de compétences de travailleurs sociaux, principalement des conseillères en économie sociale et familiale.**

Les organismes se dotent fréquemment de services sociaux regroupant différentes compétences, principalement des CESF, mais également des éducateurs spécialisés, des assistantes sociales. Dans de nombreux organismes, les travailleurs sociaux sont directement basés en agence et travaillent en collaboration étroite avec les agents en charge du précontentieux / contentieux / recouvrement, tout au long de la procédure.

EXEMPLE

A la SDH, une CESF est présente sur chacun des quatre territoires et depuis 2011, une CESF a été rattachée au service encaissements et recouvrements de la Direction de la gestion locative du siège, notamment pour faire signer aux locataires des protocoles Borloo. Dans le cadre d'une réorganisation des services, les CESF présentes sur les territoires vont renforcer leur rôle de prévention et suivi des impayés. Désormais, elles devront y consacrer 60 à 70% : suivi de la mise en place des garanties telles que le LOCA-PASS ou le FSL entrée dans les lieux, relances et déplacements à domicile...

Le choix de recruter des travailleurs sociaux diplômés s'inscrit dans une politique de ressources humaines ; il est également fonction du contexte local, du maillage du territoire par des dispositifs sociaux et des conditions du partenariat de l'organisme avec les travailleurs sociaux présents sur ce territoire. Ce modèle du travailleur social en interne positionné auprès des agents chargés du recouvrement semble aujourd'hui très présent. Les organismes qui l'ont choisi valorisent ce modèle pour les points suivants : la pratique professionnelle de l'accompagnement social (diagnostic, aide budgétaire, orientation...) ; la connaissance de l'environnement sanitaire et social et des dispositifs d'aide sociale ; la facilité d'échange et de dialogue entre travailleurs sociaux, qui permet de lever l'obstacle du secret professionnel.

EXEMPLE

À Aiguillon Construction, le service études sociales est composé d'une assistante sociale, d'une psychologue et d'une CESF. Il est positionné sur le traitement des troubles de jouissance et de voisinage, tout en assurant ponctuellement un rôle d'expertise sociale auprès des autres services : ces travailleurs sociaux y occupent la fonction de chargés d'études sociales.

► **Le recours à des conseillers sociaux, issus de la mobilité interne, dont la fiche de poste met l'accent sur l'approche sociale des situations**

Les conseillers sociaux effectuent un travail de prévention et d'accompagnement du locataire en impayés pour l'aider à rétablir sa situation, mais n'ont pas de mission de « travail social » *stricto sensu*. Ils font beaucoup d'information et d'orientation, connaissent bien l'environnement et prennent contact avec les référents sociaux sur les territoires. Ils peuvent accompagner matériellement les personnes dans leurs démarches administratives si besoin. Ce choix de ne pas intégrer de travailleurs sociaux dans les équipes de gestion peut procéder de la volonté de bien marquer les frontières de la mission du bailleur, en s'appuyant sur des professionnels expérimentés du logement social.

[*“ Nous accompagnons 100% des ménages en impayés, dès lors qu'ils se mobilisent. Mais nous ne réalisons pas d'accompagnement social, car nous n'intervenons que sur la dette, pas sur les problèmes de santé, d'éducation...”*]

EXEMPLES

OPUS 67 ne compte pas de travailleurs sociaux dans ses services, mais les chargés de clientèle et les gestionnaires contentieux ont développé une approche sociale des dossiers qu'ils traitent. Ils orientent les ménages vers des partenaires compétents : Conseil départemental, CCAS, les 22 associations partenaires... Afin de renforcer cette approche sociale, les gestionnaires contentieux d'OPUS 67 ont récemment bénéficié d'une formation au travail social et dans le prolongement systématisé l'analyse budgétaire au réel des ménages se trouvant en début de phase contentieuse. Enfin, OPUS 67 et les services du Conseil départemental ont construit une relation partenariale solide permettant un échange d'information efficace quant aux difficultés rencontrées par les locataires en impayés afin d'apporter une réponse collective cohérente.

À l'agence des Hauts-de-Seine du groupe 3F, les chargés d'accompagnement social n'ont pas de diplôme de travailleur social. Ces postes sont ouverts à la mobilité interne et au recrutement extérieur. Dans d'autres agences du groupe, des CESF occupent ce poste. Quel que soit son profil initial, le chargé d'accompagnement social de 3F a un rôle d'expertise auprès des chargés de recouvrement, assistants commerciaux et chargés de gestion locative, à tout moment de la relation avec le locataire (attribution, impayés, expulsion...). Il réalise un diagnostic du dossier, et peut intervenir au contact des ménages si nécessaire. Il a également un rôle essentiel dans l'animation du partenariat (FSL, CCAS, services sociaux des Conseils départementaux, CCAPEX, préfecture, associations...), qui relève de ses missions.

► L'externalisation des fonctions de travailleur social

Certains bailleurs ne disposent pas de travailleurs sociaux mais s'appuient sur des associations avec lesquelles ils entretiennent des relations privilégiées. Les travailleurs sociaux de ces structures peuvent ainsi être sollicités à différents moments du parcours du locataire pour un diagnostic social ou un accompagnement.

EXEMPLES

Partenord Habitat et l'AES du Nord : un partenariat au service du maintien dans le logement des locataires. Mise en place en 1996 sous l'égide de Partenord Habitat, l'AES du Nord est un réseau qui regroupe aujourd'hui une soixantaine d'associations et établissements publics. Les associations proposent un suivi social aux locataires fragilisés repérés par le bailleur et volontaires pour être accompagnés. Un diagnostic préalable fait par une association préconise les axes de travail avec la famille. Partenord Habitat fait ensuite le choix de l'association qui assurera l'accompagnement au regard des compétences développées. Le suivi social est engagé pour un an avec possibilité de renouvellement si la situation le justifie. Il peut porter à la fois sur les relations de voisinage, les droits et les devoirs du locataire, mais également sur la gestion du budget et les démarches administratives. Ce suivi, financé par Partenord, s'inscrit dans le cadre de la convention sur la prévention des expulsions, l'impayé étant un des facteurs déclenchant la mise en place d'un accompagnement.

Batigère Sarel : des travailleurs sociaux mis à disposition par l'AMLI dans le cadre d'un contrat de dotation. Créée en 1965, l'Association pour l'accompagnement, le mieux-être et le logement des isolés (AMLI) intervient dans les champs de la gestion sociale de foyers (foyers de travailleurs migrants, de personnes âgées, CHRS, résidences sociales...) et de l'insertion professionnelle. Depuis 2008, l'AMLI est affirmée dans son rôle de gestionnaire de structures d'accueil et de prestataires de services dans le domaine de l'accueil et du développement social. Elle réalise ses missions en s'appuyant sur des équipes spécialisées de travailleurs sociaux diplômés : CESF, éducateurs spécialisés, moniteurs-éducateurs, chargés de mission. L'association assure des prestations de services auprès des ESH du réseau Batigère de Lorraine et d'Alsace, et notamment Batigère Sarel. Dans le cadre d'un contrat de dotation passé entre le bailleur et l'association, les travailleurs sociaux de l'AMLI peuvent être sollicités par Batigère Sarel pour réaliser des diagnostics et des accompagnements sociaux. Un travailleur social de l'AMLI est affecté à chacune des agences de Batigère Sarel.

Des travailleurs sociaux/conseillers sociaux présents sur l'ensemble de la chaîne de traitement de l'impayé

Selon les organisations, les agents en charge de la mission sociale dans le traitement de l'impayé peuvent être sollicités sur plusieurs types de tâches :

- › pour un diagnostic social en amont de la commission d'attribution et/ou à l'entrée dans les lieux et en phase précontentieuse ou contentieuse (pour la mise en place d'un protocole, par exemple) ;
- › pour un accompagnement à l'entrée dans les lieux mais également en phase précontentieuse ou contentieuse ;
- › pour des relances et la mise en place de solutions amiables avec les ménages en impayés.

Les conseillers et travailleurs sociaux interviennent a priori davantage en appui aux agents du précontentieux. Mais le principe du traitement des impayés est aujourd'hui d'accepter une solution négociée à tout moment de la procédure : conseillers et travailleurs sociaux interviennent la plupart du temps dans cette négociation – soit à la demande de l'agent chargé du contentieux, soit systématiquement, selon les procédures mises en place.

[“Il y a encore 5 ou 6 ans, la conseillère sociale ne s'occupait pas des ménages en contentieux. Aujourd'hui, on ne peut plus entendre une conseillère dire : je ne peux plus rien faire, cela passe à l'huissier”] (responsable service recouvrement).

Des conseillers sociaux avec une activité de plus en plus objectivée

Les services de recouvrement reçoivent chaque année des objectifs chiffrés, au travers des indicateurs et ratios privilégiés par l'organisme. Ces objectifs ne sont pas systématiquement individualisés, plusieurs organismes préfèrent les sectoriser, faisant jouer une solidarité d'équipe.

A priori, il n'y a pas d'objectifs quantitatifs spécifiques aux conseillers sociaux, même si ces derniers peuvent – selon le modèle d'organisation – être partie prenante de la réalisation des objectifs du secteur dans lequel ils interviennent.

En revanche, certains organismes réalisent désormais un suivi de l'activité des conseillers sociaux, à travers des tableaux de bord qui prennent en compte aussi bien les aides versées (nombre et montant des FSL demandés et perçus, suivi des rappels APL...), le nombre de réunions partenariales, de contacts avec les locataires (visites à domicile...), etc.

4. LE DÉVELOPPEMENT DE MODES DE TRAVAIL PLURIDISCIPLINAIRES

La problématique de l'impayé se caractérise à la fois par une massification et une diversité des difficultés rencontrées par les ménages, dans un contexte de complexité croissante de la réglementation. Elle appelle une organisation de la gestion permettant de croiser les compétences pour la mise en place de solutions individualisées.

Derrière la diversité des modèles d'organisation, une convergence réside dans un principe de pluridisciplinarité dans la prévention et le traitement des impayés. Concrètement, ce principe repose sur la mobilisation de compétences diversifiées et sur une analyse collégiale des situations individuelles.

Des métiers qui se technicisent

Le chargé de recouvrement doit non seulement recouvrer des loyers, mais aussi mobiliser au mieux les aides existantes dans l'environnement et y orienter les locataires en difficulté. Ils doivent connaître le contexte juridique et réglementaire, suivre les évolutions de la réglementation APL, maîtriser la réglementation et la jurisprudence du surendettement...

Le profil des chargés de recouvrement évolue, en particulier lorsque les agents traitent également le contentieux : les personnes rencontrées ont souvent des formations initiales juridiques, et/ou une expérience professionnelle qui leur a permis de connaître les fondements de la réglementation (milieu de l'habitat et de l'immobilier, huissier...). On leur demande également d'être en capacité d'écouter et de proposer des solutions à des ménages en difficulté.

Un traitement collégial des situations individuelles

La complexité du traitement à mener explique que les agents du recouvrement et du contentieux sont rarement laissés seuls dans le suivi des situations, malgré l'encadrement de leur travail par des procédures précises et rythmées. La plupart du temps, les décisions sur les situations complexes font l'objet d'au moins un échange collégial en interne.

Ce travail collégial peut mobiliser différents intervenants. Il prend le plus souvent la forme d'un binôme «travailleur social - agent de recouvrement», parfois élargi à une autre compétence interne. Ces personnes vont travailler en collaboration étroite sur tout ou partie de la procédure.

Plusieurs organismes ont instauré également dans leur procédure des réunions régulières qui permettent de parcourir la liste des locataires en impayés à un instant T, d'échanger des informations sur la situation du ménage et les actions de prise de contact ou de solutions amiables mises en œuvre ou à mettre en œuvre le cas échéant. Ces échanges permettent aussi de s'accorder sur la décision de passer de la phase précontentieuse au traitement contentieux d'un impayé.

À Aiguillon Construction, la directrice relation clients fait chaque mois un point avec chacune des conseillères sociales et recouvrement. Le listing des locataires en impayés est passé en revue. Celui-ci est organisé en fonction de priorités liées notamment aux moments importants de la procédure (passage imminent en contentieux, commandement de quitter les lieux prévisible...). La conseillère, de son côté, sélectionne certains cas qui lui posent question et dont elle souhaite discuter pour prendre ou conforter une décision.

Les situations les plus complexes ou les plus urgentes au regard de la procédure sont vues de manière détaillée : rappel des démarches réalisées (rendez-vous avec le locataire, demande de FSL, contact avec la CAF, rappel d'APL...), point sur ce qui s'est (ou non) passé depuis un mois, informations sur des éléments biographiques à prendre en compte dans les propositions à faire au titulaire du bail (séparation conjugale, enfants adultes présents au domicile...).

La procédure est appliquée strictement lorsque les contacts ont échoué et que le bailleur ne peut faire aucune proposition : le fait d'avoir plus de 3 mois d'impayés et de n'avoir réagi à aucune démarche va déclencher une nouvelle étape de la procédure. Certaines situations donnent lieu à des débats approfondis. Par exemple, en cas de paiements avec des montants irréguliers... : faut-il organiser un rendez-vous au siège avec la responsable recouvrement ? Faire une visite à domicile pour voir de plus près ce qu'il en est de la situation ? Lancer l'étape suivante de la procédure pour faire réagir ?

Ces séances de travail ont ainsi plusieurs fonctions. Elles permettent de réaliser un suivi rapproché des situations et de s'assurer de la mise en place d'une stratégie d'actions cohérentes avec la philosophie de l'entreprise. Elles soutiennent les conseillères dans leurs missions, en les aidant à prendre des décisions difficiles et favorisent un partage des responsabilités sur ces décisions complexes. Du point de vue des ménages, cela permet d'introduire une part d'analyse qualitative des situations dans le cadre de procédures assez rigides.

Chaque agence de Batigère Sarel organise une réunion mensuelle qui regroupe le responsable d'agence, les chargés de clientèle, un gestionnaire contentieux et un travailleur social de l'AMLI. Cette rencontre permet de faire le point sur la situation des impayés ménage par ménage, mais également de valider des actions à conduire en direction de certains d'entre eux (demande de diagnostic social, d'accompagnement, visite à domicile). C'est également dans le cadre de cette réunion que le dossier d'un locataire en impayés peut être transmis au service contentieux qui, en retour, informera l'agence de l'évolution du dossier dans le cadre des prochaines réunions mensuelles.

L'Office Palois de l'Habitat organise une réunion mensuelle qui regroupe la Direction générale, le service social, le service contentieux, le service relation client. On y évoque la situation du contentieux et des troubles de voisinage. Le service social y présente tout d'abord les dossiers d'impayés qu'il souhaite voir passer en contentieux. Le service contentieux parcourt ensuite un listing qui regroupe toutes les situations de contentieux pour faire un point sur la situation.

D'autres organismes ne fonctionnent pas sur un système de réunions organisées, mais sur une fonction support, assurée par le chargé d'accompagnement social, qui peut être sollicité pour un diagnostic par ses collègues de la gestion locative ou du recouvrement dès lors que ceux-ci estiment nécessaire de recourir à son expertise.

COMMENTAIRE

- ▶ Cette approche pluri-disciplinaire apparaît de plus en plus nécessaire dans la stratégie de recouvrement. Elle est un facilitateur dans la recherche de l'objectif de maintien dans le logement, en permettant de concilier les approches sociales et gestionnaires, et donc de conforter les stratégies de traitement des situations.
- ▶ Elle facilite l'identification et le ciblage sur les situations les plus urgentes ou les plus complexes, avec un effort particulier sur la recherche de solutions dans ces cas-là.
- ▶ Elle permet de renforcer et garantir la technicité nécessaire (connaissance fine des dispositifs partenariaux, suivi de l'évolution de la réglementation, mobilisation de partenaires divers dans l'environnement...).

5. UNE RECHERCHE DE PARTENARIATS QUI NE CESSE DE SE RENFORCER

Le rapprochement avec l'environnement est devenu un axe important du traitement des impayés, les organismes étant toujours en recherche de partenaires susceptibles de les accompagner dans cette démarche et de les aider à élargir l'éventail de solutions à proposer.

Le spectre des partenariats mobilisés est particulièrement large, mais l'effort principal se fait en direction d'acteurs institutionnels et associatifs susceptibles :

- › d'apporter leur soutien financier, notamment à travers une aide permettant de résorber la dette,
- › d'apporter des informations concernant le parcours et les difficultés sociales des locataires en situation d'impayé, afin de pouvoir intervenir auprès d'eux de manière plus efficace,
- › de proposer un accompagnement adapté à la diversité des problématiques détectées chez les locataires en impayés de loyers : difficultés de gestion budgétaire et administrative, précarité énergétique, surendettement, isolement, addictions, troubles psycho-sociaux etc.

Ces actions partenariales prennent de plus en plus de place dans la prévention des impayés et des expulsions. Très coûteux en temps au vu du champ à couvrir, il demande une adaptation des organisations et des postes. Certains chargés d'accompagnement social peuvent assister à près de 150 réunions partenariales au cours de l'année, auxquelles s'ajoutent les contacts téléphoniques.

Les Conseils départementaux et les CCAS, des partenaires essentiels dont l'engagement est assez divers

Les CCAS sont sollicités pour débloquer des aides permettant de soutenir les locataires en difficulté, essentiellement les personnes isolées. L'aide peut prendre la forme d'un accompagnement social ou d'aides financières, ou matérielles (par exemple, aide alimentaire...).

Le partenariat avec le Conseil départemental est mobilisé lorsque le bailleur souhaite orienter le ménage vers les services sociaux, pour aider à la régularisation des droits... Le Conseil départemental est également sollicité dans le cadre d'une demande de FSL, d'accompagnement social global ou encore d'un accompagnement plus spécifique lié au logement. L'échange d'informations et la recherche de solutions avec les travailleurs sociaux des Conseils départementaux ou des CCAS peut se faire tout au long du traitement de l'impayé.

Ce partenariat est cependant très dépendant des relations interpersonnelles entre professionnels, et /ou des pratiques de chaque service social départemental ou de chaque CCAS. Les échanges avec les travailleurs sociaux extérieurs sont ainsi rarement encadrés par des conventions ou des chartes, alors même qu'ils peuvent s'avérer difficiles dans de nombreux contextes. Le fait de disposer de travailleurs sociaux diplômés au sein d'un organisme peut faciliter les échanges avec les travailleurs sociaux d'institution et d'association.



DES FONCTIONNEMENTS PARTENARIAUX DIVERS SELON LES TERRITOIRES

Office Palois de l'Habitat

Les travailleurs sociaux de l'organisme réalisent régulièrement des visites à domicile conjointement avec les travailleurs sociaux du Conseil départemental ou du CCAS en direction de ménages en impayés nécessitant un accompagnement particulier telle qu'une mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP).

OPUS 67

Ce sont les chargés de clientèle et les gestionnaires contentieux qui prennent contact avec les assistantes sociales du Conseil départemental, avec qui ils entretiennent de très bonnes relations suite à la mise en place d'actions de rapprochement professionnel, elles-mêmes fondées sur la connaissance des contraintes des métiers de chacun.

Partenord Habitat


L'organisme a signé une convention avec le Conseil départemental qui prévoit que le bailleur prévient les assistantes sociales de secteur et les CCAS quand un ménage est en situation d'impayé : l'objectif est de favoriser une plus grande réactivité, un échange d'informations et un meilleur travail partenarial dans la résolution des dossiers.

Ille-et-Vilaine

Un dispositif de prévention des expulsions a été mis en place depuis 3 ans avec deux centres départementaux d'action sociale (CDAS), avec l'objectif d'harmoniser davantage les accompagnements des travailleurs sociaux et ceux des bailleurs. Au troisième impayé, les CDAS sont informés par le bailleur, et ils envoient un courrier proposant un accompagnement. Des dossiers individuels sont ainsi suivis conjointement par les bailleurs et les travailleurs sociaux des CDAS. Expérimental à l'origine, ce dispositif est entré dans le droit commun en 2012, et un 3ième CDAS expérimente aujourd'hui le dispositif.

SDH

Des commissions impayés et prévention des expulsions sont mises en place en présence d'un membre des CCAS et du Conseil départemental.



L'inscription dans les instances multi-partenariales de traitement des situations

Les bailleurs rencontrés investissent les espaces partenariaux. Ils participent ainsi à des instances de suivi des impayés qui ont lieu à l'initiative des mairies et, lorsqu'elles existent au sein des commissions organisées en préfecture autour des situations d'expulsions locatives. Ces lieux favorisent les échanges d'informations et le travail partenarial autour de la situation d'un locataire en impayés.

► La participation aux Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions

Les CCAPEX, dont le rôle a été conforté par la loi ALUR, répondent à une nécessité de coordination des différents acteurs et de traitement des situations complexes, notamment en amont du processus, dès l'impayé constitué, alors que la mobilisation partenariale s'effectue en général trop tardivement, en phase d'expulsion.

C'est pourquoi, les bailleurs assurent une représentation au sein des CCAPEX, y présentent des dossiers ou contribuent à l'analyse des situations examinées. Le fonctionnement des CCAPEX est assez divers sur les territoires. L'une des difficultés tient au fait qu'elles n'ont qu'un pouvoir limité d'avis sur les situations qui leur sont présentées. Par ailleurs, l'élargissement de leurs missions par la loi ALUR pose la question des moyens qui leur sont affectés.

EXEMPLE

Bouches-du-Rhône : une CCAPEX au service de la résolution partenariale des dossiers complexes. Devant l'impossibilité de traiter le volume de dossiers existants, la DDCS a proposé de travailler en commission de coordination autour d'une douzaine de situations complexes, illustrant des thématiques choisies (protocoles, mutations, grosses dettes...), et qui doivent ensuite alimenter une boîte à outils départementale. Des commissions locales décentralisées traitent les autres situations.

Les organismes Hlm bénéficient de ce fonctionnement qui permet de résoudre des situations bloquées. Le traitement collégial permet de faire constater collectivement les niveaux de blocage et de les rendre concrets aux yeux de tous. Ce fonctionnement a ainsi permis d'actionner des leviers dérogatoires, ce qui aurait été plus difficile dans des négociations bilatérales.

Plusieurs départements ont choisi ce positionnement pour la CCAPEX, qui consiste à construire une « doctrine » collective à partir de cas concrets complexes. Les conditions d'efficacité de ces instances relèvent avant tout de la capacité de la CCAPEX à organiser le suivi des engagements de chacun ; mais aussi de la capacité des bailleurs à choisir des situations qui permettent des espaces de négociation.

Des partenariats avec des structures spécialisées qui se généralisent

Les situations d'impayés sont souvent le révélateur des difficultés de plus en plus diverses et complexes rencontrées par les ménages : surendettement, fragilités économiques et/ou sociales, précarité énergétique... Le rétablissement de la situation des locataires au regard de la quittance nécessite souvent une approche globale qui n'est pas axée uniquement autour de l'impayé, mais prend en compte l'ensemble des difficultés du ménage.

Dans ce contexte, les bailleurs sociaux développent des partenariats avec le milieu associatif notamment pour travailler sur les problématiques diverses que rencontrent les ménages en impayés. Ces partenariats dépendent du maillage local, de l'ancienneté de coopérations et de l'émergence de nouvelles problématiques identifiées par le bailleur.

EXEMPLE

« Un logement pour tous » : un projet partenarial de prévention des impayés et des expulsions à l'initiative de l'OPAC de l'Isère et du relais Ozanam. Ce dispositif est rejoint par deux bailleurs sociaux, Actis et Pluralis SHA, en lien avec 4 associations (Relais Ozanam, L'Oiseau Bleu, ALPA, et Soleni) intervenant dans des champs complémentaires : hébergement/insertion par le logement, précarité énergétique, insertion par l'économique, pour apporter une palette de réponses pour prévenir impayés et expulsions.

Il a pour objet la prévention et la sécurisation des parcours en limitant les ruptures et les obstacles. Il est dimensionné autour de 4 actions graduées :

- › accompagnement pour prévenir le basculement dans la précarité énergétique de locataires en situation d'impayés liée notamment à des dépenses énergétiques non adaptées, avec une éventuelle minoration de quittance temporaire et mutation vers un autre logement ;
- › prévention des expulsions et accompagnement en vue d'un maintien ou d'une mutation sociale pour les locataires en impayés locatifs ;
- › prévention des expulsions et glissement de bail pour les locataires en procédure d'expulsion ;
- › accès au logement des personnes ayant un besoin non couvert par le secteur de l'hébergement par la mise à disposition de logements en diffus dans l'agglomération grenobloise.

À NOTER

« Un logement pour tous » a été retenu dans le cadre de l'appel à projets « 10 000 logements Hlm accompagnés » pour expérimenter des actions qui seront ensuite reprises comme actions du PDALHPD.

Différents acteurs du territoire, plus spécialisés, peuvent être des partenaires comme les associations tutélaires ou celles qui accompagnent les femmes victimes de violence. Les organismes doivent les identifier pour pouvoir les contacter en cas de nécessité. Les bailleurs évoquent le rapprochement avec les professionnels intervenant dans le champ de la santé mentale – notamment les Centres médico-psychologiques (CMP) et les hôpitaux. Sur un autre registre, peuvent se monter des partenariats destinés à accroître la gamme d'aides financières mobilisables.

EXEMPLE

Convention tripartite SDH - Caisse d'Épargne - Relais d'Ozanam : un don financier.

La SDH travaille en partenariat avec le Relais d'Ozanam, association qui gère un fond alimenté par la Fondation d'entreprise de la Caisse d'Épargne. Dans le cadre d'une convention tripartite, l'association vient en aide à des locataires se trouvant en situation d'impayé à cause d'une diminution de ressources ponctuelle (perte d'emploi, séparation, réparation automobile), mais également dans le cadre de situations d'endettement plus complexes. L'aide de la Fondation Caisse d'Épargne prend la forme d'un don financier qui permet la prise en charge momentanée d'une partie du loyer résiduel ou d'une partie ou de la totalité de la dette, ou encore des deux postes.

Un accompagnement par un éducateur spécialisé de l'association est proposé au locataire : il doit permettre à ce dernier de reprendre de l'assurance, de mieux orienter ses démarches administratives, de rééquilibrer son budget et d'élaborer un projet de mutation si nécessaire.

Ce dispositif ancien (il date de 1999), est utilisé en cas de montage financier complexe (rappel APL + FSL + convention Caisse d'Épargne + autres aides...) pour résorber de grosses dettes. Il peut être mobilisé dans le cas d'une préparation à une mutation.

Enfin, à l'instar de l'action de Pas-de-Calais Habitat, certains bailleurs développent des formes originales de partenariat avec des acteurs de la justice.

EXEMPLE

Pas-de-Calais Habitat : un partenariat organisé avec le monde de la justice. Deux collaboratrices de l'organisme sont chargées de le représenter devant les tribunaux. L'une d'elle a en outre la charge de développer un partenariat avec les acteurs de la justice. Elle anime un réseau d'huissiers et de conciliateurs de justice (ceux-ci sont sollicités aussi bien dans le cas d'impayés que de troubles de voisinage). La salariée présente également Pas-de-Calais Habitat et sa politique à chaque nouveau magistrat prenant ses fonctions au tribunal d'instance.

Le travail entrepris auprès des conciliateurs date de plus de 10 ans, il s'inscrit dans la panoplie des solutions mobilisables en phase amiable. Aujourd'hui, 50% des dettes de loyer présentées devant le conciliateur sont soldées. S'il s'agit généralement de dettes inférieures à 400 euros, parfois immédiatement réglées par les clients après réception de la convocation, le travail de conciliation joue souvent un rôle primordial dans la phase précontentieuse. De par sa proximité territoriale et son caractère indépendant, ce dernier parvient à faciliter l'expression des difficultés rencontrées par le locataire tout en faisant émerger des solutions amiables au règlement de la dette.

Par ailleurs, l'organisme a signé des conventions avec les huissiers de justice qu'il commande, afin de s'assurer qu'ils suivent les règles de mise en œuvre de la commande souhaitées par Pas-de-Calais Habitat.

Ce partenariat est jugé essentiel pour que ces acteurs de la justice connaissent et comprennent la politique de l'OPH, mais aussi, plus généralement, le monde du logement social. Ce partenariat allie ainsi un travail de réseau avec des partenaires supports et une approche pédagogique en matière de connaissance du logement social.



PARTIE 2

Prévenir et traiter l'impayé dès son apparition

INTRODUCTION

La prévention des impayés, le plus en amont possible, est devenue un enjeu majeur pour les organismes Hlm. Ils ont développé des outils permettant d'identifier en amont les situations de fragilités des ménages. Les actions se sont particulièrement renforcées sur les nouveaux entrants. Le précontentieux se caractérise aujourd'hui par une forte réactivité des agents, des postures professionnelles de plus en plus proactives, avec pour objectif de limiter le montant de la dette et d'éviter le passage au contentieux.

1. UNE PRÉVENTION RENFORCÉE EN AMONT DES ATTRIBUTIONS

Face au constat d'une précarité croissante de la demande, dans un contexte d'érosion du pouvoir solvabilisateur de l'APL, les bailleurs sociaux cherchent à identifier et à caractériser au mieux les fragilités sociales et économiques des candidats au logement. L'objectif étant de leur proposer un logement correspondant à leurs besoins, dans lequel ils pourront s'insérer durablement.

La détection des fragilités économiques et sociales des locataires pour mettre en place des solutions adaptées

Un entretien pré-CAL est souvent mis en place avec un agent en charge de l'attribution (commercial de secteur, service locatif du siège). Cet entretien permet de mettre à jour et de finaliser, par des éléments qualitatifs, la constitution du dossier administratif de demande avant présentation en CAL. Il peut être téléphonique ou réalisé en agence.

Pour les demandeurs présentant des difficultés particulières ou pour lesquels certaines informations semblent incomplètes, un entretien complémentaire peut être demandé afin d'avoir un regard plus approfondi sur la situation du demandeur avant la commission d'attribution. Cet entretien a en général pour objet l'analyse de la situation du demandeur et de son parcours résidentiel. Il peut permettre de le conseiller et le cas échéant d'orienter sa demande vers un projet réaliste, en fonction de la réalité de l'offre sur le territoire.

Par ailleurs, plusieurs organismes ont systématisé la présence des travailleurs sociaux et/ou conseillers sociaux dans les commissions d'attribution, afin de favoriser une lecture sociale des candidatures et de porter des préconisations (accompagnement social, FSL, bail glissant...).

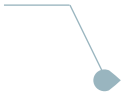
Les outils d'appréciation de la solvabilité des demandeurs

L'appréciation de la capacité des ménages à assumer le paiement du loyer et des charges repose sur une évaluation du taux d'effort, complétée par celle du reste pour vivre. Ce cadre traditionnel d'évaluation du risque locatif est réinterrogé par les agents, au regard des constats faits sur le profil des ménages en impayés : aux ménages éloignés de l'emploi viennent désormais s'ajouter certains actifs qui n'ont droit à aucune aide sociale ; ou des actifs avec des contrats précaires (intérim, CDD, ou en CDI à temps partiel...) dont les revenus sont irréguliers et dont le moindre incident de vie peut déstabiliser le budget.

De fait, les organismes reconnaissent loger des ménages qui présentent des taux d'effort de plus en plus élevés et des restes pour vivre de plus en plus faibles.

Dans un tel contexte, le reste pour vivre est aujourd'hui fréquemment utilisé comme un indicateur permettant d'identifier les situations à risques, plus que comme un outil discriminant au moment de l'attribution. Il est complété par une analyse du parcours résidentiel du ménage, de son projet permettant d'adapter les propositions et d'identifier les besoins d'aides financières ou d'accompagnement qui favoriseraient l'insertion du ménage dans son logement.

2. LA PRÉVENTION DES IMPAYÉS DES NOUVEAUX ENTRANTS



Les actions de prévention des impayés se sont particulièrement renforcées autour des nouveaux entrants, qu'il s'agisse de l'attribution, de l'entrée dans les lieux ou du suivi des premiers mois.

L'ouverture de droits à l'APL : réduire les délais grâce à la procédure IDEAL

L'estimation du montant de l'aide personnalisée au logement (APL) fait partie de la procédure d'étude des dossiers de demandeurs. Cette estimation est sujette à imprécisions. Au moment de l'entrée, la volonté de prévention passe par l'attention à l'ouverture des droits à l'APL : l'objectif est que le dossier soit constitué rapidement afin que l'APL soit versée le plus tôt possible.

De plus en plus fréquemment, les bailleurs assurent eux-mêmes une aide à la constitution du dossier et l'envoi de la demande APL à la CAF pour s'assurer que les nouveaux entrants mobilisent bien leurs droits dans des délais rapides.

Le dispositif IDEAL (Intégration des demandes de logement) proposé par la CNAF a pour objectif la dématérialisation des dossiers de demande d'aide au logement des locataires du parc social, entrant dans un logement. Après une période d'expérimentation à partir de 2010, le dispositif a été adapté. Il est aujourd'hui en cours de généralisation.

Ce dispositif est porteur d'amélioration du service rendu au locataire mais aussi d'une accélération des délais de versement des aides par les CAF. Il permet de fiabiliser les échanges de données entre les organismes et les CAF. Pour le locataire, IDEAL permet de disposer d'une date de demande d'aide prise en compte par la CAF correspondant à l'entrée dans les lieux, ce qui lui garantit (ainsi qu'au bailleur) de ne perdre aucun droit.

Les organismes qui mettent en œuvre ce dispositif notent tous une forte diminution des impayés des nouveaux entrants, liée à la fois à la réduction des délais de versement, mais aussi à la garantie de pouvoir affecter sans erreur tous les nouveaux paiements qu'ils reçoivent. Ceci compense l'investissement informatique et les adaptations organisationnelles qui peuvent être nécessaires.

LA PROCÉDURE IDEAL

Quels sont les préalables ?

La mise en œuvre de la procédure est actée par la signature d'une convention entre l'organisme et la CAF. Le bailleur doit également acquérir auprès de son éditeur de progiciel (ou développer en interne) le module informatique lui permettant de mettre en œuvre la télé-procédure IDEAL et procéder le cas échéant aux adaptations organisationnelles permettant de renseigner en ligne le formulaire de demande en présence du locataire. Une phase de test de deux mois environ permet à chaque bailleur d'adapter le dispositif à son environnement propre. Cette procédure est reconnue par la Cnil. Le locataire doit également signer une « Autorisation de collecte et de transmission » qui permet au bailleur de transmettre à la CAF la demande à sa place, mais aussi formalise vis-à-vis du locataire l'absence de responsabilité du bailleur dans l'instruction de la demande d'aide.

Concrètement quel est le rôle du bailleur ?

Par le biais de l'application IDEAL Web intégrée dans son progiciel de gestion, le bailleur a accès à des écrans de saisie de la demande d'APL, qui sont en partie pré-remplis par des informations existantes dans le SI du bailleur (données sur le logement, identité du locataire). Le bailleur social enregistre directement dans l'application de la CNAF cinq informations complémentaires fournies par le locataire, dont le NIR (numéro sécurité sociale), qu'il n'a pas à conserver dans son propre système d'information et dont il n'a pas à contrôler l'authenticité. A la fin de la télé-procédure, le formulaire peut être imprimé pour être remis au locataire. Les pièces justificatives nécessaires doivent être fournies directement par le locataire à la CAF, qui conserve la responsabilité de l'instruction de la demande d'aide au logement.

L'intervention du bailleur est strictement limitée à la transmission à la CAF, pour le compte du locataire, d'éléments permettant l'ouverture des droits à l'APL lorsqu'il entre dans un logement. Sur tous les aspects relatifs à l'évolution de sa situation en cours de bail, le locataire doit s'adresser à la CAF.

Limiter les coûts liés à l’emménagement : des pratiques différentes selon les bailleurs et le profil des ménages

Eviter les impayés entrants liés au coût de l’emménagement (caution, versement du premier mois, attente des aides comme l’APL ou le FSL) fait partie des stratégies de prévention.

Les organismes apportent de plus en plus fréquemment des réponses diverses au décalage dans le versement de l’APL après un changement de logement : à partir de son estimation, ils répartissent sur plusieurs quittances le surcoût lié au mois de carence que doit payer le locataire nouvellement bénéficiaire, ou ils ne font payer que le résiduel prévisionnel dès le premier mois pour les locataires déjà bénéficiaires. Dans certains cas, cette approche est restreinte aux publics identifiés comme particulièrement fragiles.

Ces pratiques soulignent l’importance d’une bonne communication entre les CAF et les bailleurs quant au suivi de l’évolution des droits des locataires entrants. En effet, le travail de prévention des bailleurs peut se heurter à la récupération d’indus, qui met en difficulté les locataires dès le premier mois de leur entrée dans le logement.

Le prélèvement automatique : une mesure de prévention et une fonction de détection précoce des impayés

La signature du contrat de location est l’occasion de rappeler le règlement intérieur, notamment concernant les échéances de paiement du loyer. De manière générale, les bailleurs privilégient la mise en place d’un prélèvement automatique qui représente entre 60% et 80% des locataires des organismes ayant participé à l’étude.

EXEMPLE

SDH : augmenter la proportion de prélèvements automatiques. Seuls 40% des locataires de la SDH sont actuellement en prélèvement automatique. Dans le cadre de sa réorganisation visant à répondre à l’augmentation des impayés, la SDH a lancé une campagne de prélèvement automatique grâce à un renfort de personnel ponctuel. De plus, les chargés de secteur doivent proposer systématiquement le prélèvement automatique lors de l’état des lieux entrants.

Plusieurs bailleurs proposent plusieurs dates de prélèvement (1, 5, 10 ou 15 dans notre échantillon), que le locataire choisit selon la date d’arrivée de ses revenus. A titre d’exemple, le 15 du mois conviendra davantage aux retraités, tandis que les salariés opteront pour un prélèvement en tout début de mois. Cette souplesse de date est d’ailleurs présentée comme nécessaire lorsque le taux de prélèvement automatique est important, afin de limiter les rejets de prélèvement. Par ailleurs, le prélèvement peut devenir un outil du précontentieux. Le listing des prélèvements rejetés est examiné avec attention, avec mission aux conseillères sociales ou aux chargés de recouvrement de prendre contact avec les locataires concernés pour leur proposer des délais de paiement et plans d’apurement.

Des solutions individualisées pour les ménages présentant des fragilités particulières

Certains bailleurs mettent en œuvre des interventions spécifiques de prévention en direction de locataires repérés comme fragiles. Il s'agit principalement des demandes de garanties financières ou d'accompagnement qui peuvent soit conditionner l'attribution, soit être mises en place très rapidement après l'entrée dans les lieux :

- › une demande de FSL « entrée dans les lieux » peut être déposée immédiatement après la CAL, afin de couvrir le dépôt de garantie, les frais de déménagement et même parfois le premier loyer.
- › un accompagnement social d'une durée de plusieurs mois peut être proposé aux nouveaux entrants identifiés par le bailleur, portant notamment sur la gestion du budget.

EXEMPLE

Office Palois de l'Habitat : un accompagnement « sur mesure » pour les nouveaux entrants. Les CESF en interne peuvent réaliser un accompagnement budgétaire : soit après l'entretien post-CAL pendant 4 mois pour les ménages jugés fragiles ; soit pendant 6 mois pour les sortants de CHRS, CADA ou Centre provisoire d'hébergement, dans le cadre d'un partenariat entre le service social de l'Office Palois de l'Habitat et le travailleur social de la structure d'origine.

Sécuriser les entrées après l'installation : un nouvel axe de travail

Plusieurs organismes ont fait évoluer leurs pratiques pour mettre en place une veille particulière sur les dossiers des locataires entrants. Le constat est partagé : les locataires qui ne suivent pas avec rigueur leur situation administrative courent un risque plus important de se trouver en impayés, car ils ne font pas valoir leurs droits, ou avec retard.

EXEMPLES

3F agence des Hauts-de-Seine : un travail fin de suivi du solde des nouveaux entrants est mené pendant les 12 premiers mois qui suivent l'entrée dans les lieux pour réagir très vite en cas de retards de paiement ou d'impayés.

Aiguillon Construction : la mise en place d'une procédure de suivi plus stricte des dossiers des locataires entrants a fait partie de la réorganisation menée il y a 3 ans. Un agent a pour mission de s'assurer des signatures des conventions FSL, LOCA-PASS, APL relatives aux nouveaux entrants.

Efidis : une conseillère sociale vérifie la bonne installation des droits APL des nouveaux entrants et diagnostique rapidement la possibilité de mise en place d'aides. Le service recouvrement utilise des courriers personnalisés de relance pour ce public.

La recherche de stabilité du niveau de la quittance

L'approche préventive prend également en compte les facturations spécifiques qui peuvent déstabiliser un budget serré : régularisations de charges, factures d'eau, frais de mutation après l'état des lieux... Les bailleurs proposent alors principalement de lisser les montants de facturation sur la durée pour éviter de mettre en difficulté les locataires les plus fragiles.

EXEMPLES

Les régularisations de charge chez 3F. Lorsque la régularisation est débitrice, la facturation se fait avec un étalement automatique sur une durée maximale de 6 mois. A la demande du locataire, la durée de l'étalement peut ensuite être allongée en fonction de sa capacité de remboursement. En outre, en cas d'écart de plus ou moins 20%, les acomptes sont réajustés. En ce qui concerne le paiement des régularisations de la consommation d'eau, lorsqu'elles sont importantes, l'étalement automatique peut atteindre 10 mois.

Pas-de-Calais Habitat a développé depuis plus de 10 ans un outil propre, nommé le Stabilis. Il s'agit en fait d'un contrat négocié sur 6 mois avec le locataire : il cible principalement les entrants, et permet ainsi de fixer les mensualités à payer sur les 6 premiers mois, en tenant compte du montant des aides (APL, dépôt de garantie FSL...) avant qu'elles ne soient versées. Le Stabilis peut être utilisé lors des mutations ou faire office de plan d'apurement, car il est très souple (possibilité de renégocier les échéances et les montants, sans risque de perte de l'APL). Il est utilisé également dans le cas de certaines suspensions de l'APL, pendant que l'organisme négocie avec la CAF.

3. LE PRÉCONTENTIEUX : ÊTRE RÉACTIF, ALLER VERS, PERSONNALISER LA RÉPONSE

Dans la pratique, cela se traduit par un changement de posture : mieux connaître les locataires pour leur proposer des solutions adaptées et de manière plus précoce ; être dans une posture constamment proactive avec les locataires et diversifier les modes de prise de contact ; renforcer la collaboration entre agents du recouvrement et conseillers sociaux et/ou renforcer l'approche sociale des agents de recouvrement et contentieux.

[“ Il s'agit de passer d'une gestion de dossier à l'accompagnement de la personne ”].
C'est ainsi qu'un responsable de la procédure impayés explique le fondement des évolutions de ces dernières années.

Un renforcement des outils et des procédures

Les efforts déployés dans la phase précontentieuse doivent avant tout permettre d'éviter l'entrée en contentieux. Les bailleurs renforcent en particulier leurs procédures et leurs pratiques en matière de prévention précoce de l'impayé et de précontentieux. Ceci prend la forme :

- › **d'une adaptation des systèmes d'information** pour repérer davantage les incidents de paiement, y inscrire des événements et actes de gestion liés au suivi de ces situations (visite à domicile, convocation en agence, rupture de paiement d'un plan d'apurement...). Ces systèmes d'information se doivent également d'être adaptés à la gestion fine des APL (évolution du montant de l'aide, indus, suspension, rappel).
- › **d'une redistribution des tâches** du personnel en charge du précontentieux et/ou du suivi social dont les missions sont recentrées sur le traitement des situations et le contact client, et moins sur l'administratif ou le suivi de dossiers.
- › **de pratiques collégiales** : la mise en place de réunions régulières entre l'ensemble des agents en charge du suivi des situations individuelles des ménages en impayés semble quasiment systématisée. Selon les organismes, le format de ces réunions varie, mais l'objectif est identique: il peut s'agir d'échanges portant sur les situations repérées comme à risque ou complexes, ou sur lesquelles les responsables souhaitent obtenir des éclaircissements (que s'est-il passé ? Quelle solution a été proposée au ménage ?) ou de réunions dans lesquelles le listing des chargés de recouvrement est systématiquement passé en revue. Cette pratique doit éviter de « laisser traîner » trop longtemps une situation, tout en participant à une cohérence interne du mode de traitement de l'impayé.

EXEMPLE

Aiguillon Construction a sorti, en 2011, le suivi du portefeuille des locataires partis des missions des conseillères sociales recouvrement, afin qu'elles consacrent plus de temps au suivi des locataires présents.

Efidis a optimisé le travail des collaborateurs en charge de la prévention et de la gestion des impayés par la création d'un centre d'appels en 2012. Le dimensionnement de l'équipe de la Direction politique sociale recouvrement ne permettait pas de faire face au flux d'appels, généré par l'envoi mensuel de relances automatiques aux clients débiteurs. L'encombrement des lignes téléphoniques perdurait sur une période de 2 à 3 jours, durant laquelle les clients arrivaient à joindre difficilement leurs interlocuteurs. Outre la satisfaction des clients, le centre d'appels a allégé la charge de travail des équipes en apportant les premiers éléments de réponse aux clients.

Une procédure de relance immédiate après l'impayé largement automatisée

Les outils informatiques sont particulièrement adaptés au travail de détection précoce des impayés de loyer. L'adoption de logiciels de gestion de l'impayé, permettant de repérer à un instant T l'ensemble des locataires en impayés et de générer des courriers types, a rendu possible la mise en place de dispositifs de relance à grande échelle.

Deux principaux outils sont utilisés pour la détection précoce :

- › **La liste des rejets de prélèvements** peut être mise à jour quotidiennement. Il incombe aux personnels en charge du suivi des impayés de contacter les locataires concernés pour faire le point sur la cause du retard et proposer le plus rapidement possible des délais de paiement et un plan d'apurement.
- › **La relance automatique** en direction des ménages qui rencontrent des incidents de paiement à l'échéance du loyer. La date d'envoi de la première lettre est variable, elle intervient généralement entre 3 et 5 jours ouvrés après la date limite de paiement du loyer, soit dans la deuxième semaine du mois. Ces envois peuvent être faits au niveau du siège ou par un prestataire. Ce premier courrier est souvent suivi d'un second envoyé 10 à 15 jours après et qui peut prendre la forme d'une mise en demeure de payer. Cette correspondance invite toujours les locataires en retard de paiement à contacter un agent référent afin de trouver une solution amiable.

Ce travail fait par l'informatique aide au cadencement du traitement de l'impayé : les procédures et stratégies mises en place se structurent autour de ces grandes étapes. Le travail sur l'état du solde, à partir du « listing des impayés du mois » est le cœur du travail des chargés de recouvrement et leur permet d'adapter au mieux leurs interventions à la situation du locataire.



À RETENIR

Selon l'enquête « impayés et prévention des expulsions » de l'Union sociale pour l'habitat, **plus de 6,2 millions de courriers de relance** ont été adressés aux locataires en impayés en 2013.

Une volonté de personnaliser la phase précontentieuse, dès le premier mois d'impayé

Le traitement de masse, de type relance automatique, ne fonctionne véritablement que sur le volume des impayés à l'échéance du mois. La volonté de limiter l'augmentation du montant de la dette et de répondre pour cela au mieux aux difficultés que rencontrent les locataires conduit les bailleurs à tout faire pour personnaliser et diversifier les modes de relance dès le premier mois d'impayé – dans la mesure du possible et dans le cadre des moyens existants.

Cela passe avant tout par une tentative de prise de contact téléphonique qui intervient souvent dans le mois suivant le premier courrier de relance. Les organismes se donnent généralement des cibles pour effectuer ces relances, (« entrants », « récidivistes », « locataires dont le prélèvement a été rejeté »), puisque le volume de retards de paiement rend impossible un contact systématique avec tout le monde.

EXEMPLES

Partenord Habitat : l'agence (agent social, personnel des secteurs voire le directeur de l'agence) tente de joindre au téléphone le locataire en impayé dès le 15 du mois.

Pas-de-Calais Habitat : le centre d'appel prend contact, en parallèle de la relance automatique, avec les locataires dont le prélèvement a été rejeté.

Batigère Sarel : la prise de contact téléphonique intervient très tôt pour les nouveaux entrants, les ménages identifiés comme fragiles et les ménages en situation de rupture de plan d'apurement.

3F agence des Hauts-de-Seine : le chargé de gestion locative contacte téléphoniquement les locataires ayant un retard de paiement à l'échéance du mois. Dans les faits, cela reste très difficile au vu du nombre de personnes à contacter. En 2014, l'agence va consacrer, à titre expérimental, un poste à la réalisation d'un traitement téléphonique spécifique, avec un ciblage particulier sur 2 types de locataires : les entrants et les « récidivistes » (plus de deux relances dans les 6 derniers mois).

OPUS 67 : les chargés de clientèle réalisent des prises de contact téléphonique lorsque les locataires en impayés n'ont pas répondu aux premières lettres de rappel et de relance. En cas d'échec, les familles sont alors convoquées en agence (3 structures), en antenne (3 structures) ou en point habitat relais (2 structures) dont elles dépendent. Toutes ces mesures sont planifiées sur une période n'excédant pas 3 mois de retards de loyer.

Les bailleurs diversifient également les modalités de contact avec le locataire débiteur et développent des relances automatiques par mail et/ou SMS. Selon le profil des locataires en premier impayé, certains peuvent recevoir une visite à domicile dès le premier mois.

EXEMPLE

Partenord Habitat : le commercial d'agence ayant géré l'attribution du logement suit le nouveau locataire pendant six mois après son entrée dans les lieux. Il prend contact avec lui par téléphone ou se rend à son domicile dans les 20 jours suivants le premier impayé.

De manière générale, on constate un effort croissant des bailleurs pour entrer en contact au plus tôt avec les locataires, au maximum 3 mois après le premier impayé. Ce rapprochement du locataire doit permettre au bailleur de comprendre les difficultés rencontrées par le ménage et de lui proposer une solution amiable adaptée permettant d'éviter une augmentation de la dette.

Cette première prise de contact peut être, dans certaines situations plus complexes, complétée par un entretien plus long visant un véritable diagnostic social et réalisé par un travailleur social de l'organisme ou par une structure mandatée.

Des efforts conséquents pour créer le contact, tout au long du précontentieux, et pour diversifier les « propositions » faites aux locataires

Les personnes chargées du recouvrement, quels que soient leurs statut et fonction (chargé de recouvrement, conseiller social, agent social, chargé de clientèle, travailleur social...) ont toutes les mêmes consignes : « aller vers » et démontrer que le contact va donner lieu à une proposition de solution négociée :

- › **rechercher systématiquement le contact** : par courrier personnalisé (donner un nom et un numéro de ligne directe, contrairement aux lettres de relance), téléphone, visite à domicile lorsque les moyens le permettent (soit directement, soit par l'intermédiaire d'un travailleur social),
- › **tenter des stratégies pour faire réagir** : convoquer à l'agence, faire convoquer par un supérieur hiérarchique (directeur d'agence ou directeur territorial...) ; inviter le locataire à des rendez-vous lors de permanences sur site ; changer d'interlocuteur et faire intervenir le conseiller social en lieu et place du conseiller recouvrement...,
- › **adapter les solutions proposées** à la nature des difficultés rencontrées par le ménage débiteur, avec par exemple : ajustement de la durée du plan d'apurement, prise en compte d'une hospitalisation, d'un changement de situation...

Certains organismes peuvent recourir à des personnes extérieures, pour créer l'événement, faire réagir.

La visite à domicile, une pratique jugée très efficace, mais limitée par une question de moyens

Le principe de la visite à domicile, fortement valorisé pour son efficacité, reste cependant limité dans la pratique par la charge de travail qui pèse sur les agents et sur les travailleurs sociaux dédiés au suivi de l'impayé. Les organismes qui travaillent avec des équipes de CESF depuis près de 15 ans notent que le travail administratif et le partenariat ont pris de plus en plus de place dans les missions de ces agents, au point que ceux-ci ne réalisent plus que rarement des visites à domicile – alors que cela représentait une partie importante de leur intervention il y a une dizaine d'années.

D'autres obstacles pèsent sur la visite à domicile, comme la crainte des agents d'être confrontés à la colère des locataires, ou de se rendre sur des sites connus pour des occupations agressives de l'espace public. Certains organismes prennent en compte ces éléments et proposent des visites à domicile à deux (accompagné par le gardien, ou le responsable de site), à des horaires spécifiques... Mais bien entendu, ces précautions contingentent encore plus le quota de visites à domicile effectivement réalisées, généralement assez faible (certains conseillers sociaux parlent de une à deux visites à domicile par mois).

COMMENTAIRE

Certains bailleurs continuent cependant à inscrire la visite à domicile dans la procédure de traitement de l'impayé dans la phase amiable.

Adapter les plans d'apurement dans leur montant et leur durée

La mise en place des plans d'apurement fait partie des attributions de l'ensemble des agents en charge du traitement de l'impayé. L'expérience conduit les bailleurs à privilégier la reprise du paiement (loyer + plan d'apurement), ce qui les amène à adapter ces plans d'apurement en fonction de la situation du locataire.

Ainsi, tous les montants (à partir de 15 € environ, parfois en deçà) sont acceptés pour un plan d'apurement si cela semble réaliste, et même si celui-ci ne couvre pas toute la dette dans le temps imparti. En effet, dès lors que le locataire reprend ses paiements, des aides seront plus facilement mobilisées, et pourront éventuellement participer à solder la dette. Tous les bailleurs expliquent qu'ils freinent souvent la bonne volonté des locataires, prêts à s'engager pour un montant bien supérieur, mais qu'ils ne pourront pas tenir.

Plusieurs bailleurs ont souligné là une évolution majeure dans leurs pratiques :

[“Dire, on ne passe pas de plans d'apurement à moins de 100 euros, c'est terminé, c'était bon il y a 10 ans”].

En revanche, la même expérience invite à limiter dans le temps la durée des plans d'apurement : pour ne pas « user » la bonne volonté du locataire, maintenir un contact régulier, et éventuellement réajuster le montant en fonction de l'évolution de la situation.

EXEMPLES

Les plans d'apurement octroyés par Efidis tiennent compte de la capacité contributive du ménage. La plupart du temps, ils n'excèdent pas 6 mois, sauf si un diagnostic social le justifie. Dans ce cas-là, le suivi du plan d'apurement est assuré par la conseillère sociale. En matière de régularisation de charges importantes, les délais peuvent excéder les 6 mois.

Partenord Habitat a décidé de limiter à 6 mois maximum les plans d'apurements, afin de permettre une renégociation régulière de leurs modalités et de conditionner l'acceptation des plans à la mise en place d'un prélèvement automatique.

Face à la précarité financière de certains ménages, il arrive que les bailleurs acceptent de signer plusieurs plans d'apurement à la suite avec les mêmes personnes. Ils font souvent preuve d'une certaine souplesse quant à la régularité ou au montant des règlements, et si les locataires sont de bonne foi, dans une relation de confiance.

Le signalement de l'impayé aux organismes payeurs des aides au logement

Conformément à la réglementation, les organismes signalent les impayés constitués aux organismes payeurs des aides au logement.

Ils expriment fréquemment le regret de la suppression des CDAPL qui constituaient un lieu partenarial d'échange sur la situation des ménages en impayés, à un stade précoce. Cette instance avait le pouvoir de décider du maintien ou de la suspension des aides au logement, au vu d'une analyse qualitative de la situation des ménages concernés. La décision relève aujourd'hui des organismes payeurs de l'APL. La loi ALUR prévoit que la CCAPEX est informée pour avis avant suspension de l'aide. Mais elle n'a pas de pouvoir de décision.

Les procédures s'automatisant, le suivi des dossiers donne lieu à de nombreux échanges de courriers administratifs avec les CAF, sur l'évolution de la situation des ménages et de leurs droits à l'APL. Pour améliorer ce fonctionnement, sur différents territoires, les organismes et les CAF recherchent des solutions pour fluidifier leurs échanges : en Pyrénées-Atlantiques, des rencontres trimestrielles sont organisées entre la CAF et l'Office Palois de l'Habitat afin de faire le point sur le suivi des impayés ; dans les Hauts-de-Seine, les questions des bailleurs sociaux sur un dossier peuvent être posées via un outil internet, les agents de la CAF s'engageant à répondre dans la semaine.

EXEMPLE

En Gironde⁴, la création de la cellule impayés au sein de la CAF a permis de rendre plus fluide les échanges d'informations entre les collaborateurs des organismes et les référents identifiés par la CAF pour faciliter la résolution commune des difficultés rencontrées par les locataires. Par ailleurs, l'outil CAF Pro – qui permet à certains professionnels habilités de consulter des informations concernant les allocataires – a apporté une plus-value au travail entre organismes et CAF. Il est devenu un outil dans le cadre du traitement des impayés.

Créer les conditions de mobilisation d'aides à l'apurement de la dette : une exigence de technicité renforcée

Une fois le contact avec le ménage établi et un plan d'apurement mis en place, l'obtention d'aides financières est souvent nécessaire pour solder la dette. Le travail des conseillers sociaux et chargés de recouvrement est alors de mobiliser certains dispositifs partenariaux (garantie du LOCAPASS, FSL...), ou pour certains, des solutions accessibles en interne (aide sur quittance...). Parfois, un accompagnement social par un travailleur social externe est jugé nécessaire afin de consolider la situation budgétaire du ménage et l'aider à s'adapter face à une diminution de ses ressources ou une rupture familiale.

⁴Cahier de l'Arosha « Lutter contre les impayés et prévenir les expulsions » - septembre 2014

Pour solder une dette, les conseillers sociaux peuvent trouver des solutions auprès des Conseils départementaux, CCAS, de la caisse de retraite, de l'employeur, d'associations d'insertion (Fondation Abbé Pierre...). Dès lors que le locataire «joue le jeu», une solution peut être trouvée – même si celle-ci doit passer par des étapes comme la mutation sociale, la remise d'une partie des dettes, etc.

En revanche, l'exercice demande une réelle technicité pour les collaborateurs concernés :

- › tenir compte de règlements FSL différents d'un département à l'autre et en évolution ;
- › s'assurer des modalités d'intervention et de réactivité de la CAF ;
- › connaître de manière approfondie le cadre réglementaire et suivre les constantes évolutions qui peuvent intervenir sur différents champs (réglementation de l'APL, surendettement, DALO...) et des pratiques des acteurs locaux concernés ;
- › faire le lien avec les politiques de prévention des impayés de différentes municipalités ;
- › mettre en place et entretenir des partenariats diversifiés (caisses de retraite, services sociaux d'entreprise, associations d'insertion...) ;
- › disposer d'une connaissance des différents dispositifs et acteurs vers qui orienter la famille selon ses difficultés, qui peuvent très diverses, afin de les activer.

Par exemple, l'augmentation des dossiers de surendettement donne lieu à des stratégies complexes de la part des bailleurs sociaux : ils doivent le plus souvent obtenir un accord d'aide du FSL avant la notification de recevabilité d'un dossier par la Banque de France, sinon le FSL n'accordera pas l'aide.

COMMENTAIRE

Cette mobilisation des aides peut se faire à n'importe quel moment de la procédure, aussi bien en précontentieux qu'en contentieux.



PARTIE 3

Un contentieux
plus précoce, mais
des solutions négociées
jusqu'au bout
de la procédure

1. UNE TENDANCE À UN PASSAGE PLUS RAPIDE EN CONTENTIEUX

Avec des adaptations au cas par cas, la proposition d'un arrangement négocié tout au long de la procédure s'accompagne, dans la pratique, d'un passage plus rapide qu'il y a quelques années au contentieux.

La volonté de faire réagir les locataires, de créer des « événements », d'éviter l'existence de fortes dettes, vont dans le sens d'une mobilisation plus rapide. En effet, l'engagement dans une procédure contentieuse fait réagir des ménages qui sont jusque-là restés sourds aux autres types de sollicitations. Par ailleurs, la mobilisation rapide du contentieux est identifiée par les bailleurs comme permettant de limiter l'apparition de lourdes dettes.

TÉMOIGNAGE

Le fait de mieux cadencer la procédure fait que celle-ci devient un outil de mobilisation du locataire – et aussi de l'environnement. Jusqu'à il y a deux ans, on attendait sans doute un peu trop sur l'amiable, ce qui générerait un tel volume de situations que certaines d'entre elles traînaient, et les dettes s'élevaient.

Certains bailleurs soulignent également l'intérêt de cet effet « électrochoc » auprès de partenaires qui se mobilisent parfois plus fortement en faveur des ménages visés par une procédure contentieuse.

L'entrée dans le contentieux dépend en grande partie de la réponse du locataire aux sollicitations du précontentieux. La volonté de coopération du ménage est un critère déterminant pour poursuivre la démarche amiable et retarder l'entrée en contentieux. Les bailleurs mettent l'accent sur l'importance de laisser la possibilité au locataire d'accepter une solution amiable de remboursement de la dette à toutes les étapes de la procédure.

EXEMPLE

OPUS 67 : une ultime démarche amiable, par le service contentieux. Les gestionnaires contentieux d'OPUS 67 cherchent à établir le contact et à rencontrer systématiquement les locataires à leur domicile, au sein de l'une des huit structures décentralisées, ou au siège de l'organisme. Ils tentent également ce qu'ils considèrent comme une « ultime démarche avant engagement du contentieux » : l'envoi d'un avis de poursuite judiciaire, de couleur rouge, par lettre recommandée et par lettre simple. Si le locataire n'y répond pas, le commandement de payer est ordonné.

A **Batigère Sarel**, la transmission des dossiers au service contentieux se réalise, sauf exceptions, dès le deuxième mois de loyers impayés, et après une tentative infructueuse de visite à domicile réalisée par le chargé de clientèle accompagné du gestionnaire contentieux. Les exceptions sont limitatives : signature et respect d'un plan d'apurement, demande de FSL en cours ou attente d'un rappel APL.

Les **chargés de clientèle d'OPUS 67** transfèrent les dossiers au service contentieux du siège si le locataire a été relancé, convoqué et rencontré, mais qu'il n'a pas réagi et que sa dette représente 3 mois de loyers impayés (y compris lorsque le plan d'apurement mis en place n'a pas été respecté).

REPOSITIONNER LES GESTIONNAIRES CONTENTIEUX POUR MIEUX SUIVRE LE CALENDRIER DE LA PROCÉDURE.

L'exemple de Batigère Sarel

En 2013, Batigère Sarel a expérimenté, dans une de ses agences, une organisation qui tend à faire intervenir le gestionnaire contentieux au cours de la phase amiable, en amont de toute procédure, et après l'envoi d'une 1^{ère} relance par courrier et d'une prise de contact par téléphone ou visite domiciliaire réalisée par le chargé de clientèle. Au 10^{ème} jour ouvré du mois, une réunion se tient en agence, réunissant tous les intervenants concernés, et notamment les chargés de clientèle, le gestionnaire contentieux et le travailleur social de l'AMLI. C'est à l'occasion de cette rencontre que la gestion des dossiers est officiellement transmise au gestionnaire contentieux, qui dorénavant, aura la maîtrise aussi bien de la phase amiable que contentieuse.

Devenu référent impayé au sein de l'agence, le gestionnaire contentieux consacre davantage de temps à la prise de contact avec les locataires en difficulté, et tient une permanence au sein de l'agence pendant deux ou trois jours par semaine. Cette organisation a également permis de recentrer le travail des chargés de clientèle sur l'accueil et l'accompagnement technique des ménages.

Signe de réussite : les locataires prennent aujourd'hui les devants et tendent à prévenir le bailleur en amont de l'impayé. L'expérimentation ayant porté ses fruits, l'organisation a été étendue à l'ensemble des agences de Batigère Sarel au cours de l'année 2014.

2. DES SOLUTIONS NÉGOCIÉES À TOUS LES MOMENTS DE LA PROCÉDURE CONTENTIEUSE

Les organismes tentent des prises de contact et se tiennent toujours disponibles pour une solution négociée jusqu'à la fin de la procédure. L'approche proactive de la phase amiable ralentit cependant avec l'enclenchement du contentieux (le passage à l'huissier). L'assignation est souvent synonyme de pause dans cette recherche de contact – l'enquête sociale, puis l'audience au tribunal faisant office d'événements potentiellement mobilisateurs.

Très encadrée juridiquement, la procédure contentieuse est dès le départ rythmée par des délais obligatoires : deux mois entre le commandement de payer et l'assignation, plusieurs mois entre l'assignation et l'obtention d'une date d'audience (entre 2 mois et 10 mois selon les départements).

Entre l'assignation et l'audience, une poursuite des contacts et des négociations possibles

Tous les organismes prévoient au moins une tentative pour recréer un lien au moment du passage à la procédure contentieuse, et cela d'autant plus si les audiences sont tardives – ce qui est souvent le cas, par exemple, en Ile-de-France, où il peut s'écouler entre 6 et 10 mois, selon les territoires, entre l'assignation et l'audience.

Il peut s'agir soit de courriers personnalisés, soit de propositions de rendez-vous, ou d'une information pour conseiller de se rendre à l'audience. Certains organismes demandent à leurs services d'essayer régulièrement (tous les mois ou tous les deux mois) de contacter le locataire avant l'assignation.

Certains bailleurs refusent de signer de manière formelle des plans d'apurement entre le commandement de payer et l'assignation afin de ne pas bloquer la procédure légale et de ne pas enlever sa force coercitive et symbolique à cette étape de la procédure.

De manière générale, les bailleurs sociaux souhaitent marquer le passage au contentieux vis-à-vis des locataires. Cela peut prendre la forme d'un changement de référent (passage à un chargé de contentieux). Dans le même esprit, c'est souvent au début de la procédure contentieuse, ou au moment de la lancer, que sont envoyées des convocations à un rendez-vous avec un responsable.

Lorsque le locataire n'a réagi à aucune des tentatives de contact, les organismes passent la main à l'enquête sociale que doit en principe diligenter le préfet, puis au juge lors de l'audience. Cela ne retire rien au principe général, qui est de favoriser le maintien du locataire dans les lieux. La posture de l'organisme reste également la même : être disponible pour trouver une solution à tout locataire qui se manifesterait.

Un traitement amiable est possible jusqu'au bout de la procédure, au nom de l'objectif recherché de maintien des locataires dans leur logement. Même après avoir reçu un commandement de quitter les lieux, certains ménages parviennent à rétablir leur situation. Certains régularisent ainsi leur dette avant d'être expulsés, ce qui a pour effet, la plupart du temps, d'annuler l'expulsion, sauf si des troubles de jouissance ou d'autres problèmes de relations avec le bailleur (agressivité vis-à-vis du personnel) entrent en jeu.

EXEMPLE

OSICA : lutter contre la rechute contentieuse.

Chaque année des cas de contentieux très avancés (relance par huissier, résiliation de bail) sont solutionnés dans le cadre d'une procédure de traitement social, comportant relance par les chargés de clientèle, signature de plans d'apurement, mobilisation d'aides financières internes et de droit commun, mesures d'ASLL, et recherche de solutions dans le cadre d'instances partenariales locales de prévention des impayés. Parmi, ces ménages, certains rechutent. La stabilisation de leur situation nécessiterait des changements d'organisation de vie au regard du contexte du logement, la prise en compte de leur situation administrative et sanitaire, la nécessité d'un accompagnement renforcé lié aux difficultés sociales et/ou psychiques rencontrées.

En complément des partenariats déjà existants, et dès qu'un risque de récurrence est constaté, Osica fera appel à une association pour aller au-devant de ces ménages afin de réaliser un diagnostic complet de la situation (logement, insertion sociale, situation économique et familiale) permettant de définir les actions et aides à mettre en place.

Un accompagnement sera mis en place, comportant certaines dimensions classiques de l'AVDL complétées par des actions ciblées à chaque situation (liées à la situation familiale, à l'insertion sociale et économique – reconnaissance de diplôme, recherche d'emploi, apprentissage de la langue française...) et la coordination des acteurs intervenant auprès du ménage. Une expérimentation sera menée en Seine-et-Marne avec l'association Empreintes, en 2015 et 2016.

Les protocoles de cohésion sociale : un outil mobilisé par les bailleurs sociaux

Les bailleurs sociaux proposent aux locataires dont le bail a été résilié par décision de justice la signature d'un protocole de cohésion sociale. Certains organismes cherchent à donner un certain poids à cette proposition, par exemple, en recevant les locataires de manière officielle. Le protocole est présenté au locataire comme « la solution de la dernière chance ». Lorsque les locataires se saisissent de cette possibilité et en respectent les termes, les chargés de contentieux mobilisent tout le système d'aide existant, en fonction des besoins.

EXEMPLE

SDH : la signature des protocoles de cohésion sociale a été renforcée au sein du service recouvrement

Pour atteindre l'objectif de maintien du versement de l'APL, le service recouvrement de la SDH a créé, en 2011, un poste supplémentaire de CESF (les autres CESF travaillant sur les territoires). La signature des protocoles est devenue un objectif stratégique et la conseillère a pour mission d'en assurer la signature et le suivi.

La CESF et les chargés de recouvrement travaillent au cas par cas. Au moment du commandement de quitter les lieux, la CESF fixe aux locataires concernés un rendez-vous au siège - surtout s'ils habitent dans les communes proches - mais elle peut également se déplacer à domicile. Elle s'appuie systématiquement sur des justificatifs (relevés bancaires, factures...) afin d'établir un diagnostic et de trouver la solution la plus adaptée aux familles en matière d'apurement de la dette.

Une fois le protocole signé, la CAF reprend le versement des APL en interrogeant régulièrement le bailleur quant au respect du plan d'apurement par le locataire. Enfin, une fois la dette soldée, un nouveau bail est signé dans un délai de 3 mois. En 2013, 160 nouveaux protocoles ont été conclus et 90 nouveaux baux ont été signés suite à l'apurement de la dette.

La signature d'un nouveau bail, une obligation qui passe par une phase de transition

Une fois la dette apurée, les organismes signalent une période de transition de quelques mois (entre 2 et 6), avant la signature d'un nouveau bail. Ce délai est souvent raccourci si la signature du nouveau bail conditionne la reprise de l'APL et le versement d'aides comme le FSL.

EXEMPLES

Partenord Habitat : quand la dette est soldée après la résiliation du bail, un délai de 2 à 3 mois est imposé avant la signature d'un nouveau contrat. Durant cette période, l'agent social en charge du dossier est particulièrement attentif au respect du paiement par le locataire.

Efidis : après un protocole et une fois la dette soldée, l'usage est de pratiquer une période probatoire de maximum 6 mois avant de signer un nouveau bail (sauf si la CAF ou un Conseil départemental conditionne le versement d'aide à la signature du bail).

Pas-de-Calais Habitat propose un dispositif particulier, qui prend de fait la place d'un protocole. Lorsque le contact a été repris après le commandement de quitter les lieux, l'effort va être mis sur la signature d'un nouveau bail : travail pour trouver les solutions d'apurement (FSL, rappel APL, aide mairies, aides internes...), assorti bien entendu à la reprise du paiement du loyer. Quand tout est en place, la signature du bail a lieu (environ 100 / an sont signés dans ces circonstances). L'organisme estime cette procédure plus rapide que le protocole (pour retrouver l'APL), mais réfléchit cependant à la pertinence de mettre en place des protocoles dans certaines situations, afin de disposer d'un outil supplémentaire de traitement de l'impayé dans cette phase tardive.

3. LA PROBLÉMATIQUE PARTICULIÈRE DU SURENDETTEMENT

Cette question du surendettement est une préoccupation croissante pour les organismes Hlm. La problématique de la prévention des impayés locatifs est en effet de plus en plus liée à celle du surendettement.

Selon le baromètre du surendettement⁵, le nombre de dossiers déposés auprès des secrétariats des commissions de surendettement de janvier 2010 à décembre 2014 s'est élevé en moyenne à 225 076 dossiers par an. Dans le même temps, le nombre de dossiers déclarés recevables par les commissions de surendettement augmente.

Les décisions d'orientation vers une procédure de rétablissement personnel (PRP) ont fortement augmenté ces dernières années, passant de 43 098 en 2010 à 67 411 en 2012 et 72 622 en 2014. La procédure de rétablissement personnel permet l'effacement des dettes d'une personne surendettée dont la situation financière est tellement dégradée qu'aucun plan de redressement n'est envisageable.



Pour les bailleurs sociaux, le surendettement a un coût non négligeable : selon l'enquête « impayés et prévention des expulsions », quelques 19 000 ménages locataires Hlm, soit 0,5% ont bénéficié d'un effacement de dette locative, partiel ou total en 2013, dans le cadre d'un plan de redressement ou d'une PRP. En moyenne 2 430€ de dettes locatives sont effacées pour ces locataires, soit un montant total de 50 millions d'euros pour l'ensemble des organismes en 2013.

Les bailleurs peuvent conseiller le dépôt d'un dossier auprès de la Banque de France lorsqu'ils ont diagnostiqué un problème budgétaire important et une capacité presque nulle de remboursement – signe d'une difficulté structurelle ou durable que les solutions classiques proposées par le bailleur ne peuvent résoudre à elles seules.

La recevabilité d'un dossier par la commission départementale de surendettement peut avoir des avantages pour le locataire et le bailleur, puisque celle-ci rétablit ou maintient le versement des allocations logement – disposition qui peut perdurer le temps du règlement de la dette sous réserve de la reprise du paiement du loyer courant et du respect des conditions prévues par la commission de surendettement, le plan conventionnel ou le juge.

⁵ Chiffres Banque de France – 4^{ème} trimestre 2014

Une fois le dossier jugé recevable, la Banque de France intervient pour trouver une solution entre le débiteur et ses créanciers - à travers un réaménagement des dettes, ou un plan de redressement. Une procédure de rétablissement personnel (PRP) peut être prononcée par le juge pour effacer les dettes privées du débiteur, si la situation de celui-ci est jugée « irrémédiablement compromise ».

Les organismes font remonter des problèmes d'articulation entre les procédures de traitement du surendettement et de prévention des impayés et expulsions :

- l'appréciation du reste-à-vivre des ménages n'est pas la même selon les institutions : Banque de France, CAF, FSL et organismes Hlm intègrent des types de ressources et de dépenses différentes et des montants forfaitaires qui ne sont pas les mêmes pour les charges... L'appréciation des capacités de remboursement d'un même ménage peut différer du simple ou double selon l'institution qui la réalise – alors même que chacune de ces institutions a une responsabilité dans le soutien et l'accompagnement des difficultés de paiement du ménage.
- le traitement de la dette locative mis en place par le bailleur parallèlement au dépôt de dossier auprès de la Banque de France ne serait que rarement pris en compte dans l'appréciation de la capacité de remboursement du ménage. La même remarque vaut pour les travailleurs sociaux dans les Conseils départementaux ou CCAS, qui peuvent orienter vers les commissions de surendettement sans connaissance particulière de ce qu'a pu mettre en place le bailleur.
- l'articulation des procédures de surendettement avec les FSL est complexe. Même si les pratiques varient, la validation d'un dossier par la Banque de France se traduit souvent par un refus des FSL d'intervenir.
- la législation peut aboutir à des incohérences, notamment en cas de PRP. La PRP n'a pas d'effet sur la poursuite de la procédure d'expulsion, si le locataire ne reprend pas le paiement du loyer courant. Par ailleurs, les dettes étant effacées, l'APL n'est pas versée sur la période considérée.

Au-delà des évolutions réglementaires nécessaires, les bailleurs investis dans l'étude identifient des pistes d'amélioration par un travail de sensibilisation des juges et des travailleurs sociaux, permettant une plus grande proximité des approches ou une compréhension plus fine des logiques des uns et des autres, sur chacun des points cités ci-dessus.

EXEMPLE

Moselle : une articulation entre le FSL et la commission de surendettement

En Moselle, la commission Banque de France, dans le cas d'un moratoire qui gèle l'ensemble des dettes d'un ménage, oblige le locataire à verser une « indemnité de contact » au bailleur, lui permettant de déposer un dossier FSL. La commission de surendettement favorise ainsi toujours le bailleur par rapport aux autres créanciers.

4. LA RECHERCHE DE SOLUTIONS POUR ÉVITER L'EXPULSION

Les organismes recherchent aujourd'hui des solutions permettant de maintenir dans leur logement des ménages en procédure d'expulsion : mutation sociale, sous-location, aide sur quittance... Leur mise en œuvre s'appuie sur un travail d'accompagnement important pour recueillir l'adhésion du ménage.

La mutation sociale

La baisse de revenus, couplée à une baisse tendancielle du pouvoir solvabilisateur de l'APL, est à l'origine de certaines dettes locatives, créant un déséquilibre momentané ou durable entre le poids du budget logement et la capacité financière des ménages. Lorsque la baisse de revenus est jugée structurelle, le seul fait de rester dans le logement risque de creuser la dette. La solution « de bon sens » est alors de quitter le logement, devenu inadapté.

Les situations rencontrées de baisse durable de revenus sont le plus souvent liées à des séparations de couple, lorsqu'un des conjoints reste dans un logement devenu trop cher. Il peut également s'agir de parents, seuls ou isolés, souvent retraités ou ayant un revenu d'activité proche du SMIC, restés dans un logement devenu trop grand et trop cher après le départ des enfants.

Les organismes Hlm ont longtemps mis en avant le principe selon lequel il fallait apurer la dette avant de pouvoir bénéficier d'une mutation. Ce principe est assoupli dans sa pratique : les mutations sont prévues très en amont lorsqu'est posé le diagnostic du surcoût du logement. Dans la plupart des cas, elles sont réalisées lorsque l'endettement est résolu ou en voie de l'être.

Tous les bailleurs rencontrés pratiquent la « mutation sociale », de façon plus ou moins importante et régulière, car la solution est longue et complexe à mobiliser.

Une mutation réussie nécessite de réunir un certain nombre de conditions en même temps :

- ▶ L'adhésion de la famille, qui nécessite souvent un travail important et long de conviction. Le relogement peut conduire à proposer un logement moins cher, donc plus petit en typologie ou en surface ou dans un logement plus ancien. Cette recherche d'adhésion du ménage peut justifier la mise en place d'une mesure d'accompagnement social, le bailleur n'étant pas forcément perçu comme légitime par le locataire dans cette démarche.
- ▶ L'existence d'un réel intérêt financier. Certaines solutions de relogement ne permettent qu'une baisse trop minime de loyer et charges pour être véritablement intéressante. Par ailleurs, la mutation a un coût pour le ménage et ne peut être une solution pour le règlement de la dette que si celle-ci n'est pas alourdie par les frais de déménagement et éventuellement de sortie du logement.
- ▶ La capacité à mobiliser un logement correspondant aux besoins du ménage. Dans les marchés tendus, où le parc social est réservé en quasi-totalité, la mutation sociale demande de faire jouer les partenariats avec les réservataires.

Les aides apportées par les bailleurs sociaux

- › Au cas par cas, une aide sur quittance, éventuellement un abandon de créance à un locataire en mutation sociale – pour appuyer un dossier FSL notamment.
- › Non application du taux de relocation au loyer du nouveau logement afin de préserver au maximum l'équilibre budgétaire des ménages et de rendre plus incitative la proposition de déménagement.
- › Mobilisation de partenariats pour limiter les coûts de la remise en état des logements, *via* un accompagnement extérieur : aide à l'auto-réhabilitation, accompagnement budgétaire qui permettra de négocier avec le FSL, ou éventuellement les villes, pour une aide financière aux travaux.

EXEMPLE

Bas-Rhin : le « pack mutation » proposé par le Conseil départemental.

Depuis 2006, ce dispositif permet à de grandes familles, dont les enfants sont partis, mais qui occupent encore un grand logement, de déménager dans un logement plus petit. Afin d'inciter les familles à déménager, des aides financières (via le FSL) sont proposées aux ménages : frais de déménagement (jusqu'à 900€), paiement du différentiel de loyer.

OPUS 67 peut bénéficier également d'aides financières : remise en état sommaire de l'appartement quitté (hors vétusté), dépôt de garantie du nouveau logement versé au bailleur social. En contrepartie, OPUS 67 s'engage à reloger dans le grand logement un ménage relevant de l'accord collectif départemental.

L'objectif initial du « pack mutation » était de reloger dans les grands appartements libérés les familles relevant des accords départementaux d'attribution. Aujourd'hui, il permet également au bailleur de convaincre certains ménages en situation d'impayés d'accepter un logement plus petit.



TÉMOIGNAGE

Une mère isolée avec un enfant de 7 ans, en bail résilié, ayant reçu un commandement de quitter les lieux. La mutation est indispensable, car le logement est trop cher. Cette jeune femme a accepté une proposition de stage avec une association, pour remettre le logement en état et ne pas avoir de frais à l'état des lieux. Une bénévole l'a suivie et lui a suggéré de monter un dossier de surendettement. Elle a bénéficié d'un moratoire et paye régulièrement un plan d'apurement. Le FSL pourra être mobilisé à mi-moratoire, pour un dépôt de garantie et l'éventuel solde de l'ancien logement. Le bailleur s'est engagé à une mutation après le versement de l'aide du FSL.



Les solutions passant par un statut d'occupation temporaire

L'une de ces solutions consiste à mettre en place pour les ménages dont le bail est résilié par décision de justice un **bail associatif**. L'occupant du logement devenant sous-locataire pendant une période limitée. D'autres initiatives sont prises par les bailleurs sociaux pour éviter l'expulsion et la mise à la rue des ménages concernés. Ces solutions doivent être mises en place en partenariat avec d'autres acteurs.

Présence Habitat Un bail associatif temporaire pour éviter l'expulsion

Présence Habitat, la filiale très sociale du réseau Batigère en Lorraine, gérant un patrimoine composé essentiellement de logements PLAI, a proposé, en coordination étroite avec l'association AMLI, une innovation afin de permettre à une famille sans droit ni titre (dont le bail a été résilié) de se maintenir dans son logement. La proposition consiste, après un diagnostic partagé entre l'AMLI et les partenaires institutionnels, comme la CCAPEX par exemple, de reprendre le bail au nom de l'association et de maintenir les occupants, qui deviennent donc sous locataires, pour une période de 6 mois, renouvelable une à deux fois maximum. Cette alternative ne peut être proposée qu'à des familles prêtes à s'enga-

ger dans une démarche de reconstruction d'une situation locative sereine, avec acceptation d'un accompagnement social renforcé et d'un contrat d'objectifs signés.

La finalité est de signer, à l'issue de la période probatoire, un nouveau bail avec les familles, au vu des situations locatives normalisées et sans dette, dans le logement actuel ou dans un autre logement adapté aux capacités du ménage concerné. La procédure d'expulsion locative n'est poursuivie qu'en cas d'échec de la démarche. Le financement est recherché dans le cadre de dispositifs locaux : AVDL, accompagnement social de type CHRS hors les murs.

Ces deux projets ont été retenus dans le cadre de l'appel à projets « 10 000 logements Hlm accompagnés ».

OPUS 67 Une résidence pour les ménages en situation d'expulsion

En partenariat avec une association locale, OPUS 67 a décidé de compléter le panel des outils et mesures déjà existants en matière de prévention des expulsions par un dispositif destiné à proposer à des ménages volontaires, de mettre un terme à l'action contentieuse, avec un apurement négocié de la dette en parallèle à la mise en place d'un accompagnement personnalisé et une proposition de logement transitoire en sous-location dans une résidence à faible niveau de loyer (2,75€/m² de surface corrigée mensuelle) et bien localisée. L'objectif in fine est la réintégration d'un appartement au sein du patrimoine Hlm clas-

sique. Cette démarche mobilise les différents partenaires : Etat, Conseil départemental, FSL, CAF, association d'insertion GALA ainsi que la commune d'implantation. Le FSL contribue directement à l'apurement de la dette (à hauteur de 3 500 € maximum), ainsi qu'OPUS 67 (abandon de créance à hauteur de 10% du montant de la dette).

En cas de règlement régulier de son loyer de sous-locataire et de résorption au ¾ de la dette, OPUS 67 proposera au ménage concerné un nouveau logement conforme à ses attentes et à sa capacité financière.

5. L'ACCOMPAGNEMENT DE L'EXPULSION

L'expulsion ne peut pas toujours être évitée. C'est le cas lorsqu'aucune solution n'a pu être trouvée avec le ménage ou lorsque celui-ci est injoignable. La décision finale est prise par le préfet, l'ensemble des partenaires ayant été mobilisé par le bailleur.

Des commissions internes pour apprécier la demande de concours de la force publique

Avant de passer à cette étape de la procédure, de nombreux bailleurs ont mis en place des commissions internes susceptibles de valider la pertinence d'une telle mesure. La décision de demander le concours de la force publique est prise de manière collégiale, dans une instance dédiée et à laquelle des partenaires sont parfois conviés. Elles vont permettre de faire le point sur les solutions envisageables, alternatives ou accompagnatrices de l'expulsion. Les conseillers sociaux peuvent aussi intervenir pour un dernier diagnostic et tenter un rapprochement avec les ménages pour trouver une solution.

EXEMPLE

La Commission du contentieux de Partenord Habitat : regroupant le Président de Partenord Habitat ainsi que le Conseil d'administration, la Commission du contentieux se réunit deux fois par an. Elle étudie les différents dossiers de locataires en impayés pour lesquels un jugement d'expulsion a été rendu (environ 140 par an). Elle peut décider de repousser la procédure de demande de concours de la force publique et d'expulsion. Elle valide les demandes d'expulsions et une notification est adressée au débiteur.

Des bailleurs attentifs dans les derniers moments de la phase d'expulsion

Cette phase ultime, intervenant après une longue période et correspondant à des situations extrêmes, est vécue comme un échec par les bailleurs sociaux et les partenaires du territoire qui s'investissent pour trouver des solutions en amont. Dans le cadre des CCAPEX, les services de l'Etat organisent des commissions de prévention des expulsions, pour statuer de manière partenariale sur les demandes de concours de la force publique. La décision in fine est prise par le préfet. Lorsqu'il est obtenu, le concours n'est pas toujours immédiatement appliqué et des solutions de relogement peuvent être mises en place.

Pendant cette période, les bailleurs sociaux apportent une attention aux conséquences de l'expulsion : une nouvelle prise de contact avec le locataire, permet de tenter la démarche de la dernière chance. Les bailleurs apportent autant que faire se peut un conseil, une orientation vers les professionnels susceptibles d'apporter une aide au ménage ou de proposer des solutions alternatives. Ils répondent aux sollicitations des partenaires pour réduire les impacts négatifs pour la famille : l'huissier a la recommandation de préparer l'expulsion avec la famille ; des ententes avec des associations d'insertion permettent la mise en place de solutions de déménagement ou de dépôt de meubles à faibles coûts par exemple.



SYNTHÈSE

Principaux enseignements et perspectives

INTRODUCTION

Le contexte de crise économique et la tendance à la paupérisation des locataires du parc social contribuent à exercer une réelle pression sur les organismes, qui disposent d'une batterie d'indicateurs de gestion pour les aider à suivre les impayés et à adapter rapidement leurs outils, procédures et organisations. Les investigations réalisées montrent que la prévention et le traitement de l'impayé font l'objet d'un effort constant d'adaptation, avec des résultats réels, puisque la plupart des organismes parviennent à ralentir voire maîtriser la dégradation de leurs indicateurs de gestion sur cette thématique.

Des adaptations des pratiques des organismes permettant de concilier recouvrement et traitement social de l'impayé

La présente étude met en évidence des tendances partagées dans les adaptations réalisées par les organismes. L'effort le plus important d'adaptation a porté sur la prévention et le précontentieux, avec la volonté de maîtriser très vite les conséquences des accidents de paiement et de ne pas les laisser se transformer en impayés, puis d'éviter dans la mesure du possible le passage au contentieux.

Deuxième point notable, le travail de résolution de l'impayé est mis au service de l'objectif de maintien dans les lieux. Pour cela, un double mouvement est repérable : un rapprochement entre les agents du précontentieux et du contentieux d'une part et un positionnement de ces agents auprès des équipes de proximité, d'autre part. Ainsi, le siège exerce de plus en plus une fonction de soutien et d'expertise, pendant que le travail de mise en relation est confié à la proximité.

Les bailleurs ont également, ces dernières années, renforcé leurs moyens humains et financiers pour le traitement de l'impayé, mais de manière ciblée, afin de rester dans une économie réaliste, où le coût du recouvrement reste corrélé au volume des sommes en jeu. Au final, ce sont surtout l'organisation et les pratiques qui évoluent, dans un objectif de plus grande efficacité.

Un axe préventif de plus en plus investi, en particulier dans le suivi des nouveaux entrants

La plupart des organismes ont entrepris de renforcer l'axe de prévention. Les stratégies mises en place s'organisent essentiellement autour de quelques moments clés :

- ▶ L'attribution, avec des procédures plus fines d'analyse des demandes les plus fragiles : entretien complémentaire, expertise d'un conseiller social, demande d'aide au FSL...
- ▶ Les premiers mois après l'entrée dans les lieux : attention à la mise en place réelle des droits et des aides (APL, FSL, LOCA-PASS...), suivi du recouvrement les premiers mois...
- ▶ Les charges exceptionnelles (régularisations de charge, rupture de droits APL...): avec un lissage des facturations, des propositions rapides de plans d'apurement...

Un précontentieux renforcé : dans les outils, les procédures, le mode de travail des équipes

Les moyens mis en place doivent permettre d'une part d'assurer un traitement de masse pour le volume important de primo-impayés, traitement largement automatisé ; d'autre part d'individualiser dans la mesure du possible le suivi des parcours et les décisions. Ce dernier objectif reste certes limité par les moyens des agents (qui gèrent entre 300 et 600 dossiers en permanence), mais il trouve des réponses dans les organisations – la proximité, par exemple - et les pratiques (ciblage des dossiers à traiter en priorité, par exemple). **Plus précisément :**

- ▶ Les outils de détection précoces se sont multipliés, notamment grâce à l'informatisation.
- ▶ La formalisation des procédures du précontentieux s'est généralisée, afin d'encadrer les pratiques.
- ▶ Les postures des agents sont désormais très proactives : il s'agit de rechercher un contact avec le locataire et de proposer des solutions négociées. L'aspect très administratif du recouvrement, autour de courriers-types de relance, s'est enrichi d'une recherche systématique de mise en relation et de lien, notamment par contact téléphonique.
- ▶ Certains bailleurs, par souci d'efficacité, ciblent et enclenchent plus rapidement le traitement de certains dossiers (personnes âgées, nouveaux entrants, premier impayé, « récidivistes » du retard de paiement...)



À RETENIR

Un passage au contentieux qui se fait plus rapidement, mais avec des possibilités de négociations jusqu'au bout de la procédure

La procédure est aujourd'hui très encadrée par des délais à respecter aux différentes étapes. Cela se traduit par une procédure précontentieuse plus cadencée, mais aussi par un passage au contentieux plus rapide. Pour autant, le passage plus rapide au contentieux s'accompagne d'un traitement social plus prononcé, avec des possibilités de négociations ouvertes tout au long de la procédure, et jusqu'à l'expulsion.

Des modes de travail et des compétences qui ont évolué pour répondre à ces adaptations

Au-delà des différences d'organisation, les bailleurs s'inscrivent dans des tendances clairement repérables, qui marquent les modes de travail : le rapprochement du précontentieux et du contentieux pour une plus grande pluri-disciplinarité dans le traitement ; l'effort de transversalité interne (travail en équipe, commissions internes...) ; le traitement de l'impayé en proximité et les postes supports au siège ; un important travail de partenariat avec l'environnement, notamment pour la mobilisation des aides, mais aussi pour prévenir l'expulsion.

Les réglementations qui entourent le recouvrement des aides sont sans cesse en mouvement, demandant des ajustements permanents, et impactant les articulations entre APL, FSL, décisions des commissions de surendettement, plans d'apurement des bailleurs... Elles peuvent ainsi apparaître comme particulièrement opaques et complexes. Les dispositifs d'aides ont du mal à faire système, lorsque chacun des acteurs poursuit son intérêt propre ou se trouve contraint par ses règles de fonctionnement internes, quitte à être en contradiction avec les autres, avec le risque d'être contre-productif au regard de l'objectif de maintien dans les lieux.

Cette complexité réglementaire, le besoin d'accompagnement plus important des locataires et le travail en partenariat font du traitement de l'impayé et de la prévention de l'expulsion des domaines d'une très grande technicité, demandant de cumuler des compétences administratives, juridiques et sociales. Pour y répondre, de nombreux organismes ont fait le choix d'embaucher des travailleurs sociaux, présents le plus souvent sur le suivi du précontentieux, mais aussi en accompagnement des services contentieux tout au long de la procédure.

Les axes de progrès face aux enjeux de la maîtrise de l'impayé et de la réduction des expulsions

Plusieurs principes d'action paraissent avoir fait la preuve de leur efficacité – au-delà des moyens différenciés mis en place par chacun des organismes.

L'intervention très rapide dès le premier incident de paiement

L'informatisation permet aujourd'hui d'intervenir très rapidement, généralement sous la forme d'un courrier de relance automatique. Il apparaît essentiel de déployer des moyens importants dès le premier retard de paiement, dans une logique de traitement administratif, afin de réduire le nombre de dossiers nécessitant un suivi individualisé à moyen/long termes.

Les avancées consistent à ce jour à rechercher des mises en relation ciblées, avec des types de locataires identifiés comme des enjeux : nouveaux entrants encore peu connus, récidivistes de l'accident de paiement...

Les postures proactives et la recherche de contact par différents moyens ont fait la preuve de leur efficacité.

Le sentiment est partagé que les situations qui ne trouvent pas de réponse sont désormais celles où la relation avec le locataire n'a pu être mise en place, ou s'est rompue. Pour autant, les agents regrettent souvent la difficulté à renforcer « l'aller vers », notamment par des visites à domicile, pour des raisons de moyens – le contact physique ayant, de l'avis général, de très fortes chances de favoriser la recherche d'une solution négociée.

Les avancées relèvent de la capacité à renforcer l'individualisation du suivi, notamment sur les cas complexes. Cela passe par une connaissance approfondie de la situation du locataire et par la prise en compte de sa situation, soit en favorisant le traitement du dossier par une même personne de la phase amiable à la phase contentieuse soit en permettant la transmission de l'information entre les services responsables de chacune de ces phases.

Mais cela passe aussi par une adaptation de l'organisation pour alléger le suivi administratif et renforcer l'accompagnement réalisé par les agents de recouvrement et conseillers sociaux, notamment sur les situations les plus proches de la rupture (risque de passage au contentieux, commandement de quitter les lieux...) : organisation de permanences sur site, visites à domicile...

Il est important de souligner que si l'individualisation du suivi, la généralisation des contacts téléphoniques et le traitement pluridisciplinaire des dossiers apparaissent comme des tendances lourdes dans les pratiques des bailleurs rencontrés, ces démarches impliquent la mobilisation de moyens humains et financiers importants. L'ampleur de cet effort, largement à la charge des bailleurs, se justifie en partie par la volonté de ces derniers de limiter la charge financière que représentent les impayés.

Pour autant, une telle démarche témoigne également du rôle social attribué aux bailleurs, premiers acteurs institutionnels de proximité intervenant auprès d'un public de plus en plus précaire. Certains bailleurs s'interrogent ainsi sur leur capacité à assumer sur le long terme un tel rôle dans un contexte marqué à la fois par la recherche d'une maîtrise des frais de gestion et par une augmentation du coût du traitement des impayés.

Des compétences pluridisciplinaires pour assurer le traitement des impayés et la prévention des expulsions

La charge croissante que représente le traitement des impayés pour les bailleurs n'est pas sans impact sur les métiers et les compétences mobilisées. Afin de traiter au mieux les dossiers d'impayé certaines tendances en termes de recrutement et d'organisation semblent intéressantes à poursuivre et à renforcer :

- ▶ La valorisation de profils pluridisciplinaires compétents en matière de traitement « technique » des dossiers mais sachant également favoriser une démarche construite sur le relationnel avec les ménages en difficulté. Une telle démarche peut également être complétée par la mise en place d'équipes composées de profils complémentaires que ce soit en termes de formation académique ou d'expérience professionnelle.
- ▶ La mise en place de systèmes d'organisation favorisant les échanges (formels ou informels) entre les professionnels intervenant sur différentes thématiques (relation client, recouvrement, accompagnement social) ou à différents moments du traitement de l'impayé (entrée dans les lieux, amiable, contentieux). La création de postes d'experts thématiques basés au siège et pouvant ponctuellement appuyer les équipes locales semble également avoir fait ses preuves.

Par ailleurs, un accompagnement plus attentif des ménages et la recherche de solutions d'aide dans le partenariat posent de manière renouvelée les enjeux de confidentialité et respect de la vie privée, qu'il est important de maîtriser.

La recherche de solutions pour éviter l'expulsion

Les organismes se mobilisent de plus en plus pour éviter les expulsions et proposer des solutions alternatives en fonction des situations : une mutation dans un autre logement mieux adapté aux capacités du ménage, une prise à bail glissant par une association ou encore une formule d'hébergement temporaire. Cette période temporaire donne fréquemment lieu à une remise sur quittance de la part des organismes, pour permettre aux ménages concernés d'apurer leur dette avant de signer un nouveau bail. La mise en œuvre de ces actions doit s'inscrire dans un cadre partenarial : pour la mise en œuvre éventuelle d'un accompagnement social visant à construire avec le ménage un projet de parcours résidentiel réaliste. Des moyens financiers sont également nécessaires pour aider à l'apurement de la dette, financer le déménagement et l'entrée dans le nouveau logement (ouverture compteurs).

Des besoins de partenariat toujours plus nécessaires

Le travail partenarial prend de plus en plus d'importance, dans la mesure où de nombreuses situations ne peuvent être résolues que dans une recherche conjointe de solutions mobilisant des ressources dans l'environnement. Pour autant, le partenariat mis en place dans le cadre de la prévention des impayés et des expulsions se caractérise par un contexte fortement renouvelé, auquel les bailleurs doivent s'adapter : rôle de la Banque de France avec l'augmentation des procédures de surendettement et notamment des procédures de rétablissement personnel (PRP) ; fin des CDAPL et évolution des modes de travail des CAF ; évolution des CCAPEX ; réécriture des règlements intérieurs des FSL et restrictions des conditions d'aide financière... Des nouvelles modalités de partenariat sont sans doute à construire, localement mais aussi nationalement.

Les échanges au sein des organismes et entre les organismes ont mis en évidence un certain nombre d'enjeux :

- ▶ Le sentiment très fort des bailleurs de ne pas être suffisamment pris en compte dans les décisions des commissions de surendettement nécessite de travailler, localement et nationalement, à un rapprochement des positionnements Banque de France et Hlm. Il y a un enjeu réel à rendre compréhensible le système de contraintes d'un bailleur social, pour affirmer sa spécificité en tant que créancier, et renforcer si possible les voies de négociation.
- ▶ Les partenariats avec le monde de la justice pourraient être renforcés, dans la logique de mobiliser des outils (exemple des conciliateurs de justice, en phase amiable) ou d'animer et de renforcer le réseau local de conciliateurs de justice et d'huissier, ou par la mise en place d'un travail de sensibilisation auprès des juges et des greffiers pour permettre une meilleure compréhension des logiques de chacun.
- ▶ Avec le partenaire incontournable qu'est la CAF, les bailleurs mettent en avant l'importance d'un rapprochement au niveau local, pour mieux apprécier le droit à l'APL et les montants réellement perçus, être informés en temps réel sur les décisions, faire le point sur les situations complexes...
- ▶ En matière d'impayés, les échanges et l'interconnaissance avec les travailleurs sociaux des territoires restent un axe d'action à poursuivre et renforcer. Pour être efficaces, les logiques d'« aller vers » doivent être renforcées dans l'intervention de ces travailleurs sociaux pour atteindre l'ensemble des ménages concernés.

À NOTER

Les situations d'exclusion croissantes et diverses des ménages amènent à repenser les pratiques professionnelles en matière d'accompagnement social : recherche de l'implication du ménage, aider les personnes les plus « éloignées » à construire un projet, besoin d'actions s'inscrivant dans la durée... Pour certains ménages, il peut être nécessaire de mettre en œuvre un accompagnement plus global et ayant un objet large de promotion de la personne et de son autonomie.

Cet accompagnement implique de travailler en réseau et de tisser un partenariat avec l'ensemble des acteurs susceptibles de travailler en lien avec la famille. Les organismes Hlm mobilisent de plus en plus des associations spécialisées sur des problématiques spécifiques (isolement, vieillissement, problématiques liées à la santé mentale, difficultés familiales...), l'impayé pouvant être le révélateur de difficultés particulières. Ces besoins d'accompagnement devraient être mieux pris en compte par les dispositifs de droit commun.

L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

14, rue Lord Byron • 75384 Paris Cedex 08

Tél. : 01 40 75 78 00 • Fax : 01 40 75 79 83

www.union-habitat.org



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT
Les Hlm, habiter mieux, bien vivre ensemble