

Coordination d'enquêtes territorialisées sur les impayés de loyers : retour sur la méthodologie AORIF et observations sur les premiers résultats

Emetteurs : Louise Malplat (UO-3PO), Damien Ravel (PINSO), Sarah Laffon (UET-PST)

1. Rappel du contexte de la démarche

L'accompagnement des ménages en difficulté financière reste à ce jour une des préoccupations principales des organismes Hlm dans un contexte où la crise économique et sociale qui a suivi la crise sanitaire et le confinement entraîne, pour une part significative de locataires du parc social, des baisses de ressources ainsi qu'une augmentation de leurs charges, parfois synonymes d'impayés de loyers.

Bien qu'une partie des impayés, ceux notamment consécutifs à des difficultés matérielles de paiement liées au confinement lui-même, a pu être progressivement résorbée, les premières observations et remontées des bailleurs sociaux font état d'une **hausse de difficultés structurelles de paiement pour une partie des locataires**. Dès lors, afin d'adapter au mieux la réponse à apporter aux locataires les plus directement affectés par la crise, la question d'objectiver ces difficultés s'est très vite posée.

Ainsi, au niveau national, une première enquête nationale co-portée par l'ensemble des fédérations Hlm a été lancée au mois d'avril, et visait, précisément, à recueillir des éléments factuels sur les effets de cette crise en termes d'impayés de loyers. Les premiers retours de cette enquête (qui sont en cours de consolidation) confirment les premières tendances, avec cependant des données contrastées entre les territoires et les organismes.

Pour donner suite à ces travaux coordonnés par l'USH, **l'AORIF a souhaité s'inscrire dans une démarche complémentaire à l'échelle francilienne**. Cette démarche doit permettre d'objectiver aussi finement que possible la situation telle qu'elle se présente en Ile-de-France, tout en permettant de faire l'état des tendances territoriales en matière d'impayés auprès des différents partenaires : services de l'Etat, collectivités, associations d'insertion par le logement via l'AFFIL et représentants des locataires à travers le Conseil social de l'habitat francilien.

Concomitamment, **certains partenaires franciliens ont en outre interpellé l'AORIF** et ses bailleurs adhérents pour prendre connaissance d'éléments statistiques relatant la situation actuelle en matière d'impayés ou de risques d'impayés. Ces demandes, au nombre de trois à ce jour, émanent du conseil départemental des Yvelines, de la communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart et de la Préfète à l'égalité des chances de Seine-Saint-Denis.

En conséquence, dans un souci d'harmoniser la démarche, l'AORIF s'est saisie de la construction des trois enquêtes qu'elle a adressées à ses adhérents dans le but de disposer d'informations consolidées et fiabilisées à l'échelle de ces trois territoires.

La présente note constituera donc, d'une part, **une synthèse des méthodologies** de remontées de ces informations auprès des bailleurs sociaux (ainsi que leurs limites), mais aussi une **analyse des enseignements** pouvant être tirés de ces différentes enquêtes locales et pouvant être déclinées dans d'autres territoires. Les tendances et observations ainsi remontées ne sauraient à ce jour constituer une tendance « générale » de la situation des impayés à l'échelle de l'Ile-de-France.

2. Présentation des méthodologies des enquêtes

a. Proposition d'une structure d'enquête sur les impayés par l'AORIF

Compte-tenu des délais très contraints et de la forte sollicitation des bailleurs pour des enquêtes à ce sujet, l'AORIF a proposé aux organismes de renseigner les indicateurs suivants, qui se voulaient être facilement appropriables par les organismes :

- montant du quittancement et des impayés depuis janvier 2020 ;
- nombre de ménages débiteurs et quittancés depuis janvier 2020 ;
- nombre de sollicitations concernant des difficultés économiques des ménages liées à la crise sanitaire ;
- modalités de paiement utilisées par les ménages pour régler leur quittance.

b. Hétérogénéité des méthodes d'enquête déployées

Ces trois enquêtes, malgré un tronc commun d'indicateurs portant sur le dénombrement des ménages débiteurs et quittancés, diffèrent par leurs champs d'analyse et les échelles géographiques retenus, notamment car dans certains cas, leur validation par les partenaires a nécessité certains ajustements.

- **Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart** : Les indicateurs, demandés également à l'échelle communale, ne portaient pas sur les montants du quittancement et des impayés afin de simplifier la saisie de l'enquête. Ces éléments ont été remplacés par le taux de recouvrement, défini comme le taux d'encaissement par mois de quittancement.
- **Yvelines** : Le renseignement des indicateurs a été demandé au niveau départemental et portait, à la demande du département, sur les trois dernières années au lieu des 5 premiers mois de 2020. Cette enquête a été réalisée dans le cadre de l'attribution d'une aide exceptionnelle aux bailleurs, par le Conseil départemental, pour faire face aux difficultés économiques accrues de leurs locataires dans le contexte de la pandémie du Covid-19. Une des finalités de l'enquête, pour le territoire, était de disposer de critères permettant de répartir cette aide entre les bailleurs selon les évolutions observées entre les différents mois de quittancement.
- **Seine-Saint-Denis** : Reprise de la structure proposée par l'AORIF.

Malgré la disparité des méthodologies d'enquêtes entre les territoires, le taux de couverture des enquêtes menées sur le département des Yvelines et sur le périmètre de Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart, supérieur à 60 % (63 % pour les Yvelines avec 79 000 logements ayant des données renseignées et 60 % pour Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart avec 23 000 logements renseignés) permet de dégager quelques chiffres clés sur les taux de ménages débiteurs observés sur ces territoires et de décrire leurs évolutions depuis la survenue de la crise sanitaire liée au Covid-19. A fin juin 2020, l'enquête lancée en Seine-Saint-Denis comporte trop peu de données pour pouvoir être intégrée dans les analyses statistiques présentées ci-après.

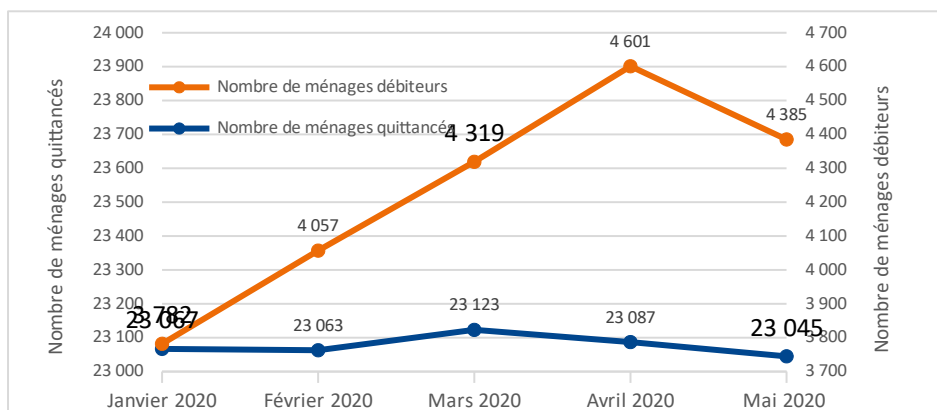
3. Premiers enseignements des enquêtes

a. Une augmentation du nombre de ménages débiteurs en avril 2020 face à une stabilité du nombre de ménages quittancés

On observe une augmentation du nombre de ménages débiteurs en avril 2020 tant pour l'enquête menée dans les Yvelines que pour celle réalisée à Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart.

Ainsi, à Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart, alors que le nombre de ménages quittancés est resté stable, le nombre de ménages débiteurs a augmenté de 21,6 % entre janvier et avril 2020, comme en témoigne le graphique ci-dessous. Les évolutions ont été calculées par rapport aux données du mois de janvier, afin de contrôler l'impact sur les statistiques du quittancement des montants de SLS forfaitaires pour non-réponse à l'enquête et des possibles régularisations de charges qui peuvent avoir été effectuées sur le mois de février ou de mars.

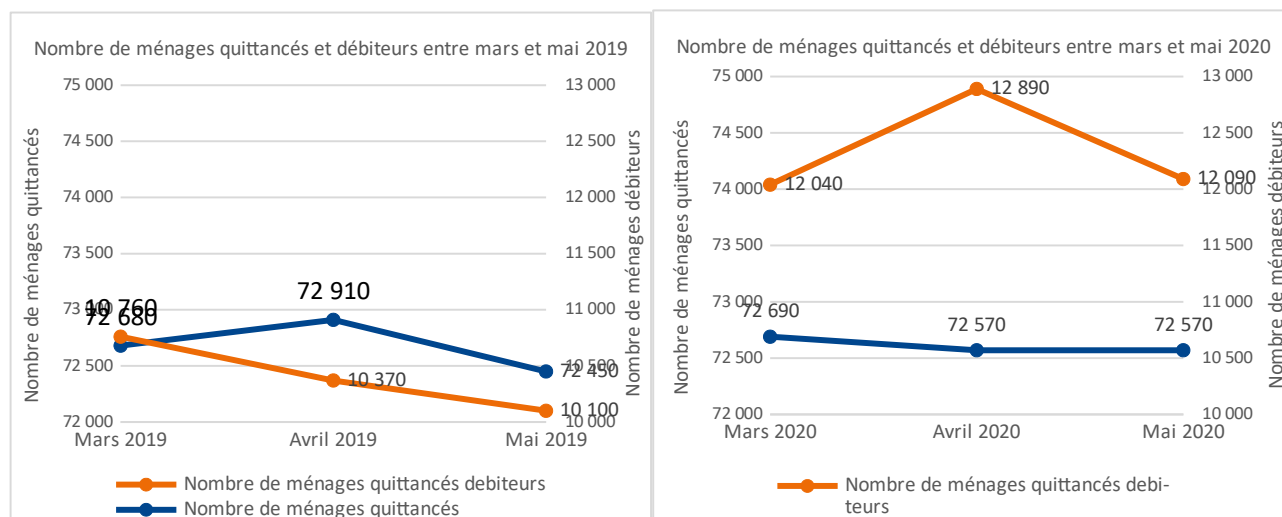
Graphique 1 : Evolution du nombre de ménages quittancés et débiteurs à Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart entre janvier et mai 2020



L'enquête des Yvelines, en compilant des données sur plusieurs années de quittancement, permet d'isoler également des tendances structurelles d'augmentation d'impayés sur certaines périodes de l'année et met en évidence une augmentation de 24,3 % du nombre de ménages débiteurs en avril 2020, par rapport aux données observées en avril 2019.

On observe également, pour les Yvelines, une augmentation de 15 % du montant des impayés recensés sur les mois de mars et d'avril entre 2019 et 2020.

Graphiques 2 et 3 : Evolution du nombre de ménages débiteurs et quittancés sur la période mars-avril entre 2019 et 2020

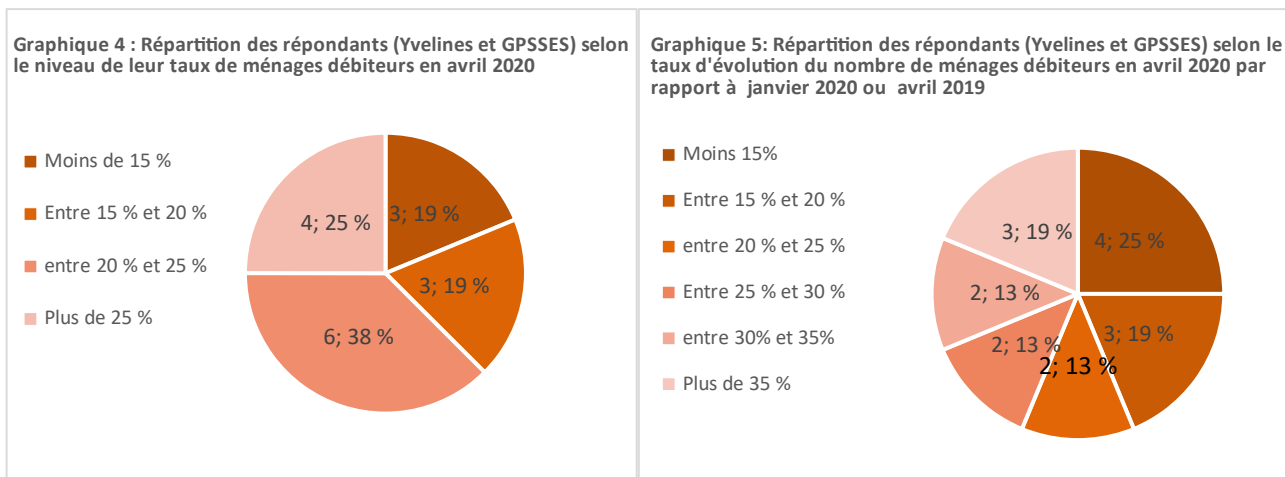


A contrario, on observe pour les deux territoires enquêtés, une diminution du nombre de ménages débiteurs en mai 2020 par rapport au mois précédent. Cette baisse peut s'expliquer d'un part par la mise en place par les bailleurs de dispositifs d'aides financières en direction des ménages en difficulté durant le mois d'avril. D'autre part, un rattrapage des retards d'encaissement liés aux difficultés d'accès à certains modes de paiement pour les ménages, lors de la période du confinement, a pu avoir lieu, impactant à la baisse le nombre de ménages débiteurs.

Au global, selon les résultats des enquêtes, en avril 2020, 17,8 % des ménages quittancés et occupant un logement situé dans les Yvelines étaient en situation d'impayés. Cela concerne 20 % des locataires du parc social de Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart soumis à un quittancement de loyer.

b. Une diversité des situations entre les bailleurs

Ce taux moyen cache pour autant des disparités entre bailleurs. En effet, le taux médian des ménages débiteurs observé chez les différents bailleurs enquêtés atteint 20,7 % pour les Yvelines et 24,3 % sur le territoire de Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart. Le taux le plus faible s'établit à 1,9 % tandis que le plus élevé se fixe à 40,3 %. Ces disparités peuvent s'expliquer en partie par la diversité des politiques menées en matière d'accompagnement social et de prévention des impayés par les bailleurs, ainsi que par les caractéristiques hétérogènes de leur parc et de leurs locataires.



Ces écarts sont également importants en ce qui concerne l'ampleur de l'évolution du nombre de ménages débiteurs entre les différents mois de quittancement. Parmi les 16 réponses recensées, 5 bailleurs sont confrontés à une augmentation de plus de 30 % de leurs taux de ménages débiteurs en avril 2020, que cela soit par rapport aux données observées en janvier 2020 ou par rapport à celles d'avril 2019. Parmi ces bailleurs, certains d'entre eux avaient des taux de ménages débiteurs inférieurs à la moyenne observée en janvier 2020 ou en avril 2019. Ces éléments interrogent les types de profils des ménages touchés par des difficultés financières liées au Covid-19 et leurs particularités par rapport à ceux observés habituellement parmi les ménages débiteurs.

c. Des territoires aux profils diversifiés touchés par la montée des impayés

Les données communales collectées pour l'EPCI Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart montrent également que des communes avec des profils très divers sont concernées par une augmentation du nombre de ménages débiteurs. Cela concerne à la fois des territoires avec un parc social fortement localisé en QPV et des communes se caractérisant par un parc social récent de plus petite taille aux loyers relativement plus élevés.

Ces éléments statistiques mettent en évidence, pour les territoires observés, une augmentation du nombre de ménages débiteurs pour le mois d'avril par rapport aux mois précédents ou aux données observées en 2019 sur la même période ainsi que des disparités de situations entre bailleurs. La possible crise économique induite par la pandémie du Covid-19 pourrait davantage amplifier cette tendance avec une possible dégradation de la situation économique de certains locataires du parc social dans les mois à venir. Ainsi, si les mois observés témoignent essentiellement de l'impact du confinement sur la situation économique d'une partie des locataires, les conséquences à moyen et long terme (chômage partiel de longue durée, licenciements etc.) devront être observées avec la plus grande attention.

4. Enseignements méthodologiques pour la réalisation d'enquêtes sur les impayés

Ainsi, il serait pertinent de mener une deuxième vague d'enquêtes sur les impayés d'ici fin 2020 afin de pouvoir quantifier l'ampleur de la dégradation possible des situations économiques des locataires à venir.

Les différentes difficultés et remarques remontées par les bailleurs lors du remplissage de ces enquêtes, nous permettent d'identifier les éléments méthodologiques à améliorer et d'adapter la structure de l'enquête, afin de maximiser le nombre de retours et faciliter la production d'indicateurs pertinents sur ce sujet.

a. Difficultés remontées par les bailleurs lors de la saisie des enquêtes

Les différents échanges avec les bailleurs ont permis de mettre en évidence certaines difficultés lors du remplissage de l'enquête :

- Une certaine réticence pour quelques bailleurs à fournir des éléments sensibles tels que les montants totaux des quittancements ;
- Un retraitement difficile des données visant à exclure les montants des SLS forfaitaires et des régularisations de charges ;
- Une interprétation différente du taux de recouvrement entre bailleurs (certains l'ayant compris comme le taux de recouvrement des impayés et non le taux d'encaissement du quittancement) ;
- Une consolidation difficile des données pour les bailleurs ayant connu récemment des regroupements ou des fusions de leurs entités, notamment pour descendre à des échelles fines (intercommunales voire communales).

b. Propositions d'un cadre méthodologique pour les enquêtes sur les impayés

Face à ce constat, il semble pertinent de favoriser la production d'indicateurs relatifs au nombre de ménages débiteurs et aux montants des impayés observés par mois de quittancement sur plusieurs années consécutives. Ce choix méthodologique permettrait d'isoler les effets de certains quittancements exceptionnels sur les évolutions du nombre de ménages débiteurs sans demander un retraitement important des données.

Pour appréhender la diversité des situations des ménages en impayés, un dénombrement de ménages débiteurs depuis moins de 3 mois pourra également être demandé.

Les indicateurs clés suivants pourront être mobilisés pour décrire les évolutions des situations économiques des ménages :

- taux moyen et médian des ménages débiteurs par mois de quittancement afin de mesurer les écarts entre organismes ;
- taux d'évolution des ménages débiteurs par rapport à celui des ménages quittancés ;
- évolution des montants d'impayés par année sur une même période.

Ces indicateurs pourront être mobilisés à condition que le taux de couverture de l'enquête (nombre de logements pour lesquels une réponse a été obtenue par rapport au nombre de logements des bailleurs enquêtés), soit supérieur à 60 % pour garantir la représentativité des données.

Par ailleurs, une enquête qualitative auprès des services contentieux et de gestion locative pourrait être lancée afin de compléter les données quantitatives et mieux identifier le profil des ménages particulièrement touchés par la crise économique possiblement induite par la pandémie du Covid-19.

Concernant les échelles géographiques, il conviendrait de limiter la production de données à l'échelle départementale. Ce niveau géographique permet d'apporter des premiers éléments statistiques territorialisés qui sont aujourd'hui difficilement accessibles, tout en rendant plus facilement appropriables les demandes de données par les bailleurs.