

# Étude de l'action en matière de traitement amiable d'Action Logement au titre de la garantie des risques locatifs

Juillet 2017

L'étude de l'action en matière de traitement amiable d'Action Logement au titre de la garantie des risques locatifs (GRL) a été réalisée par le CRESGE, centre de recherche de l'Université Catholique de Lille, avec une prestation de l'institut Règle de Trois.

L'étude avait pour objectif d'évaluer le traitement amiable réalisé par les entités d'Action Logement au titre de la garantie des risques locatifs, mise en place début 2010 et remplacée au 1<sup>er</sup> janvier 2016 par le nouveau dispositif de sécurisation Visale.

L'étude devait d'une part déterminer les actions menées par l'Association Pour l'Accès aux Garanties Locatives (APAGL) et les CIL, et d'autre part évaluer l'utilité de ces actions pour les ménages pris en charge par les CIL dans le cadre d'impayés de loyer.

La mission s'est appuyée sur différentes interrogations, qualitatives et/ou quantitatives auprès de l'APAGL, des responsables GRL et des conseillers GRL des 18 CIL agréés, et d'un échantillon de ménages ayant bénéficié d'un traitement amiable.

## PRINCIPAUX RESULTATS

Le contrat de la garantie des risques locatifs a couvert plus de 440 000 nouveaux baux de ménages locataires de 2010 à 2014.

### L'organisation du traitement amiable

Le référentiel « *GRL Traitement amiable des impayés de loyers* » de mars 2011 présente le cadre de l'organisation du traitement amiable et formalise les procédures. L'APAGL pilote et contrôle le dispositif et les CIL mettent en œuvre le traitement amiable. Pour ce faire, les CIL doivent déployer trois niveaux de responsabilités : des conseillers qui réalisent le traitement des impayés auprès des locataires ; des référents sociaux qui assurent une mission d'appui technique auprès des conseillers ; des responsables sociaux qui pilotent et évaluent l'activité de traitement du CIL.

Les déclarations des différents intervenants ont confirmé les rôles respectifs de l'APAGL et des CIL. L'APAGL fixe les objectifs des CIL en termes de taux de prise de contact, de notification amiable (signature du plan d'apurement) et de qualification amiable (plan d'apurement en cours de remboursement). Les interventions des CIL sont « procédurées » en termes de délais, ainsi que d'outils et de règles de mobilisation. Dans ce cadre, les CIL disposent d'une certaine

autonomie pour l'étude des situations des ménages et les décisions de traitement.

Un outil de gestion et de pilotage des dossiers, TALI, mis en place par l'APAGL, permet l'information et le suivi de l'instruction des dossiers par les différentes parties. Il permet également des échanges entre l'APAGL et les assureurs et entre l'APAGL et les CIL.

Les observations ont fait apparaître des différences organisationnelles entre les CIL. En particulier, beaucoup de CIL ont mutualisé les fonctions, le responsable étant également référent social ou conseiller, ce qui contrevient aux préconisations de l'APAGL. A contrario, le principe de concentration des missions GRL sur un nombre resserré d'intervenants a été observé. Ces constatations sont liées au niveau d'activité inhérent à la GRL (pouvant aller de 100 à 1 000 dossiers par an selon les CIL).

### Le modèle du traitement amiable

Le référentiel stipule que « le traitement amiable des impayés ne se définit pas comme un accompagnement social lié au logement. [...] [il] est centré sur l'impayé de loyer et non sur la résolution de l'ensemble des difficultés que rencontre le ménage ». Le traitement amiable de la GRL réside par conséquent dans le

recouvrement d'un impayé de loyer par une démarche non contentieuse, mais ne constitue pas un accompagnement social lié au logement, qui impliquerait une recherche de résolution de la dette et de ses facteurs.

Le dispositif de la GRL s'appuie sur des outils très régulateurs, avec la possibilité laissée aux CIL de déployer leur culture professionnelle dans le traitement amiable. L'étude met en exergue une typologie des CIL quant à leurs pratiques ainsi que leur organisation et leurs ressources.

Une première catégorie regroupe les CIL pour lesquels l'activité GRL s'inscrivait dans une organisation exclusive de recouvrement (4 CIL). L'activité était rattachée au pôle dédié, les organisations y étaient centralisées et ne disposaient pas de conseillers en économie sociale et familiale (CESF). Ces CIL se caractérisaient par des objectifs de contact et de notification atteints. Le traitement s'y articule sur une résolution rapide de l'impayé. Il y est observé une fixation d'un versement mensuel le plus élevé possible, avec une réduction mécanique de la durée de l'apurement.

Une seconde catégorie regroupe des CIL pour lesquels l'activité GRL s'inscrivait dans une organisation de traitement plus social (7 CIL). Il s'agit de CIL dont l'activité GRL, relativement importante en termes de dossiers, relevait plutôt du pôle CIL-Pass Assistance. Les intervenants y étaient majoritairement CESF. Ces CIL se démarquaient par un plus fort investissement du responsable GRL, la fréquence des échanges avec l'APAGL ou encore le développement d'outils spécifiques. Ces organismes privilégiaient un recouvrement au moyen de faibles mensualités, afin de limiter le risque d'échec du plan d'apurement. La durée de remboursement y est également plutôt allongée, et le relais des situations vers les acteurs du droit commun davantage mentionné.

Une dernière catégorie concerne les CIL pour lesquels la GRL représentait une activité marginale. Ces CIL traitaient un nombre réduit de dossiers, avec un faible investissement du responsable, peu d'échanges avec l'APAGL, et pas d'outils spécifiques développés. Ces CIL se caractérisaient par des objectifs de contact et de notification amiable plutôt non atteints.

## Les pratiques du traitement amiable

Les pratiques du traitement amiable ont été recueillies en interrogeant l'exhaustivité des conseillers GRL des CIL : 47 ont répondu sur les 54 en poste au moment de l'enquête.

Le traitement amiable de la GRL s'appuie sur cinq fondements : un recouvrement amiable qualitatif, le traitement réactif des situations, le respect de l'équilibre économique du ménage, la responsabilisation du locataire et la responsabilisation des CIL dans le traitement des situations. A ces fins, le référentiel définit notamment trois objectifs structurants : le respect du protocole de contact, le respect des délais de traitement et la reprise du paiement total du loyer.

En ce qui concerne le protocole de **prise de contact**, les règles fixées par le référentiel apparaissent globalement respectées, à l'exception, notable, des contacts téléphoniques le samedi (7 conseillers seulement le citent).

Le référentiel fixe le délai de prise de contact à 20 jours entre la création du dossier dans TALI et la date de réponse du locataire. Le mauvais renseignement des coordonnées téléphoniques (absentes ou erronées) est considéré comme la principale source de difficulté, la prise de contact étant jugée difficile par un grand nombre de conseillers (21 conseillers).

Le taux de contact apparaît en définitive limité, la majorité des conseillers indiquant ne réussir à contacter que moins de la moitié des locataires (35 conseillers).

La prise de contact par l'envoi d'un courrier d'information et d'un formulaire de proposition volontaire de remboursement est systématiquement réalisée par une majorité de conseillers (36 conseillers) en contradiction avec le protocole, 8 conseillers ne les transmettent que lorsqu'ils ne parviennent pas à contacter le locataire. Le retour de la proposition volontaire de remboursement signée par les locataires est très rare.

Les modalités de réalisation de l'**étude sociale et budgétaire** apparaissent conformes au protocole du référentiel, qui fixe les objectifs tout en laissant aux conseillers une autonomie de réalisation. Cependant, la majorité dispose de procédures formalisant les informations à recueillir (APAGL ou CIL). Le diagnostic a en théorie pour objectif de permettre d'identifier

le motif de l'impayé, d'apprécier la situation au moment du contact du locataire et d'élaborer un pronostic concernant les évolutions possibles. Ce dernier point est cependant déclaré comme faiblement traité. L'étude sociale et budgétaire s'avère être réalisée principalement au moyen d'un seul entretien, qui est quasi exclusivement téléphonique. Seuls 4 conseillers proposent de manière assez fréquente des rendez-vous en vis-à-vis. Cet entretien est réalisé dès le premier contact pour la moitié des conseillers.

A l'issue de cette étude, trois procédures peuvent être enclenchées : plan amiable, moratoire et passage en contentieux.

L'élaboration d'un **plan amiable de recouvrement** est la procédure la plus fréquente (dans plus de la moitié des situations pour 32 conseillers). Les plans sont majoritairement de longues durées (36 conseillers déclarent mobiliser la durée maximale autorisée de 24 mois dans plus de la moitié des situations). Le montant de la mensualité est différemment fixé selon les conseillers et les situations : soit en fonction de la proposition du locataire (22 conseillers dans plus de la moitié des situations), soit en fonction du calcul du conseiller (18 conseillers), soit en application du montant minimum de 30€ (8 conseillers).

Un différé de deux mois de l'apurement de la dette est intégré sous TALI, mais il est faiblement mobilisé par les conseillers (seuls 9 conseillers le mobilisent dans plus de la moitié des situations). La reprise du paiement partiel du loyer, en alternative à la reprise du paiement total, qui est définie dans le référentiel comme devant être exceptionnelle, est très faiblement mobilisée (26 conseillers ne la mobilisent jamais).

Le **délai de réalisation du traitement amiable** est fixé par la procédure de l'APAGL comme devant être de 20 jours à compter du contact établi jusqu'à la signature du plan de recouvrement. Ce délai est plutôt jugé comme compliquant la finalisation du plan (27 conseillers). Le dépassement du délai peut s'avérer fréquent (17 conseillers pour plus de la moitié des situations).

Le **suivi du plan et des incidents de paiement** se fait globalement conformément au référentiel, qui préconise uniquement de

vérifier la bonne exécution du plan d'apurement. Les deux principales informations suivies sont la reprise effective du paiement du loyer (la première information suivie par 29 conseillers) et le paiement de la mensualité du plan fixée (13 conseillers). Deux modalités sont utilisées : la consultation des informations transmises par l'APAGL sur le respect des plans signés (34 conseillers) et la consultation des dossiers avec incident de paiement sous TALI (30 conseillers). Il est également demandé aux locataires de prendre contact en cas de difficultés impactant le plan (28 conseillers). En cas d'incidents de paiement du plan, les conseillers « initiaux » restent les interlocuteurs des ménages concernés (38 conseillers).

La dernière procédure pouvant être enclenchée à l'issue de l'étude sociale et budgétaire est le **moratoire**, qui constitue la suspension du remboursement de la dette locative pendant une durée de un à trois mois, renouvelable une fois, lorsque des démarches permettant la restauration d'une capacité contributive sont envisageables. Il s'avère être une procédure mobilisée de manière exceptionnelle (par 22 conseillers dans moins d'un quart des situations).

Les conseillers affirment réaliser fréquemment des **orientations** de ménages vers des partenaires, essentiellement des travailleurs sociaux, des organismes informant sur des droits ou des acteurs pour le dépôt d'une demande de logement social (29 conseillers déclarent orienter systématiquement ou souvent les locataires en impayés).

À l'issue de l'étude sociale et budgétaire, le **passage en contentieux** est également une procédure qui peut être enclenchée. Elle est déclarée comme peu mobilisée (30 conseillers l'utilisent dans moins d'un quart des situations). Les deux principaux motifs de passage en contentieux sont l'absence de contact avec le locataire (45 conseillers) et de nouveaux incidents de paiement du loyer (31 conseillers au bout du deuxième, 25 dès le premier).

Les conseillers sont partagés en ce qui concerne l'**outil TALI**. La moitié, 23 conseillers, estime qu'il facilite la réalisation des missions, 19 pensent au contraire qu'il la complexifie. Le principal point d'insatisfaction concerne la complétude et l'exactitude des données présentes dans le dossier du locataire (15 conseillers).

## L'utilité et l'impact du traitement amiable pour les ménages

L'utilité et l'impact des actions conduites dans le cadre du traitement amiable ont été mesurés par le biais de l'interrogation quantitative de ménages pris en charge dans le cadre du traitement amiable de la GRL de début 2013 à juin 2015 (qui représentent 20 820 ménages). Cette prise en charge recouvre une orientation par les assureurs pour réaliser un traitement amiable et un contact par un conseiller GRL.

L'enquête, initialement prévue auprès de 2000 ménages, a porté sur 363 ménages, en raison d'une très faible qualification en coordonnées des bases transmises par l'APAGL.

Les **bénéficiaires** ayant été pris en charge au titre d'un traitement amiable des impayés se caractérisent comme étant composés majoritairement de jeunes (les jeunes de moins de 30 ans représentent 40% contre 28% des personnes de références locataires d'un logement privé en 2013), d'employés (63% contre 26% des référents des ménages locataires privés), et de personnes seules (les isolés représentant 45% des ménages contre 47% des ménages locataires privés, les familles monoparentales 17% contre 9% pour l'ensemble des ménages locataires privés).

Ces ménages ont par ailleurs des taux d'effort élevés au moment de l'impayé (54% ont un taux d'effort supérieur ou égal à 34%, dont 28% supérieur ou égal à 40%). Des situations de fragilité économique sont également observées pour une partie des ménages : 19% étaient, avant la mobilisation de la GRL, en situation de surendettement ; et 19% avaient déjà connu une situation de recouvrement de dette par une décision de justice.

Parmi les ménages pris en charge dans le cadre d'un traitement amiable, 70% déclarent avoir **signé un plan d'apurement**. Leur profil est proche de celui de l'ensemble des ménages ayant bénéficié d'un traitement amiable.

L'étude détermine des facteurs favorisant la signature d'un plan d'apurement : la présence d'enfants, une origine de la dette inhérente à une séparation ou à un problème de santé. Inversement, les facteurs qui réduisent la probabilité d'une signature d'un plan sont des ressources nettes mensuelles supérieures à 1 500 €, ou une origine de la dette inhérente à une perte d'emploi.

Contrairement aux déclarations des conseillers GRL, peu de ménages ayant signé un plan d'apurement ont déclaré avoir bénéficié de conseils (14% en ce qui concerne des conseils sur l'ouverture de droits, 5% sur la gestion de leur budget) ou avoir été orientés vers un organisme (5%).

Les ménages ayant signé un plan ont déclaré être satisfaits du traitement amiable. Ils ont marqué leur satisfaction en ce qui concerne la prise en compte de leur situation personnelle (89% de satisfaits), ainsi que l'utilité des conseils et des orientations (84%). Les ménages ont également affirmé que le traitement amiable avait été une aide pour sortir de l'impayé (pour 78% d'entre eux) et qu'ils étaient à son issue en capacité d'éviter un nouvel incident (pour 77%). En revanche, la part des ménages estimant que le traitement amiable avait permis d'améliorer leur situation est faible : elle est de 22% parmi les ménages ayant signé un plan. 10% ont estimé qu'il avait dégradé leur situation.

Les plans d'apurement de la dette ont été jugés adaptés par les ménages ayant signé un plan. 83% considèrent le montant mensuel de remboursement supportable et 76% la durée du plan adaptée. En outre, 84% des ménages ont considéré que le délai de 20 jours pour l'élaborer et le signer était suffisant.

Une majorité de ménages ayant signé un plan déclare ne plus rencontrer fin 2015 de difficultés pour payer leur loyer (72%). De plus, il est observé une faible survenue des incidents de paiement du plan : 14% des ménages ont eu un incident, 10% plusieurs. En cas d'incident, le maintien du plan initial est la procédure la plus fréquente (66% des concernés).

En ce qui concerne l'objectif de maintien dans les lieux, 7 ménages sur 10 ayant signé un plan avant fin 2015 habitaient toujours dans le même logement à cette date.

En outre, 2 ménages sur 10 ayant été contactés au titre d'un traitement amiable n'ont **pas signé de plan d'apurement** (à noter que 8% n'ont pas répondu). Les ménages déclarant ne pas avoir signé se distinguent de ceux ayant signé par une sur-représentation des personnes seules (48% contre 44%), et une sous-représentation des ménages au taux d'effort supérieur ou égal à 34% (46% contre 58%) ou disposant de ressources comprises entre 1 500 et 1 999 € (18% contre 24%).

La principale raison d'absence de signature de plan d'apurement réside dans la régularisation de l'impayé directement par les ménages, qui ont trouvé seuls des solutions.

La satisfaction de ces ménages vis-à-vis du traitement amiable est en deçà de celle des ménages ayant signé un plan (61% de satisfaits de la prise en compte de leur situation personnelle contre 89%).

Ces ménages non signataires ont déclaré ne pas avoir bénéficié d'orientation : 1% d'entre eux ont déclaré avoir été orientés par le conseiller vers un organisme. La part de ceux qui déclarent avoir bénéficié de conseils de la part du conseiller quant à l'ouverture de droits est de 13%.