

SURENDETTTEME  
RESSOURCES  
profil sociodémographique  
Moratoire ou plan classique ?  
Commission PRP  
dépôt de dossier

DÉCEMBRE 2020

# LE SURENDETTTEMENT DES MÉNAGES

ENQUÊTE TYPOLOGIQUE 2019  
DETTES LOCATIVES  
DANS LES DOSSIERS  
DE SURENDETTTEMENT

SURENDETTTEMENT  
dépôt de dossier  
dossier Cerfa  
taux d'endettement  
Commission  
Dossier recevable  
PRP  
Moratoire ou plan classique  
dépôt de dossier  
profil sociodémographique

« Aucune représentation ou reproduction, même partielle, autre que celles prévues à l'article L. 122-5 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> a) du Code de la propriété intellectuelle ne peut être faite de la présente publication sans l'autorisation expresse de la Banque de France ou, le cas échéant, sans le respect des modalités prévues à l'article L. 122-10 dudit Code. »

DÉCEMBRE 2020

---

# LE SURENDETTEMENT DES MÉNAGES

---

ENQUÊTE TYPOLOGIQUE 2019  
DETTES LOCATIVES  
DANS LES DOSSIERS  
DE SURENDETTEMENT



## Principaux traits

La présente étude *Dettes locatives dans les dossiers de surendettement* s'appuie sur l'analyse de la situation de 134 865 ménages dont le dossier a été accepté par une commission de surendettement en 2019.

Dans ces situations, l'endettement cumulé se monte à 6,1 milliards d'euros, dont 329 millions au titre des dettes locatives, principalement des arriérés de loyer et de charges locatives.

Sur les cinq dernières années, le nombre de dossiers avec dettes locatives est en baisse. Cette diminution s'inscrit dans un contexte de baisse générale du nombre de dossiers de surendettement depuis 2014, qu'ils contiennent ou non des dettes locatives. Toutefois, ces dettes figurent dans 47% des dossiers et représentent en moyenne 20% de l'endettement des ménages concernés.

Les ménages avec dettes locatives vivent très majoritairement sous le seuil de pauvreté (à 63%) et n'ont souvent aucune capacité de remboursement (dans 58% des cas). Les femmes âgées de 25 à 54 ans et les familles monoparentales y sont surreprésentées, tant par rapport à la population française que par comparaison avec les ménages surendettés sans dette locative.

Au total, l'existence d'une ou plusieurs dettes locatives dans un dossier de surendettement est souvent le marqueur d'une situation sociale et financière particulièrement difficile pour le ou les débiteurs.

Étant donné les difficultés à se loger dans certaines régions ou pour certaines familles, et les conséquences sociales d'une expulsion ou d'un logement précaire, le dispositif de traitement du surendettement revêt une importance particulière pour les ménages ayant une dette locative.

En conséquence, 51% de ces ménages ont bénéficié d'un rétablissement personnel en 2019, c'est-à-dire d'un effacement total de leurs dettes, contre moins de 35% des ménages surendettés sans dette locative. Ces ménages voient leurs dettes réduites de 46% en moyenne, contre moins de 20% pour les autres ménages surendettés. Les dettes locatives proprement dites sont effacées à hauteur de 55%.

Les redépôts de dossiers diminuent fortement depuis deux ans, le taux de redépôt s'établissant à 28% en 2019. Ainsi, la procédure de traitement du surendettement permet véritablement à près des trois quarts des ménages surendettés avec dette locative de prendre un nouveau départ, en évitant le redépôt de dossier.



# SOMMAIRE

REPÈRES	7
SYNTHÈSE	9
1  Contexte et objet de l'étude	9
2  Les résultats	9
2 1 Les ménages surendettés avec dette locative sont souvent dans une situation sociale et financière précaire	9
2 2 L'endettement des ménages avec dette locative n'est pas très élevé, mais lourd en regard de leurs ressources	11
2 3 Les créanciers sur dettes locatives sont atypiques dans l'ensemble des créanciers du surendettement	12
3  Répartition géographique des dossiers avec dette locative	12
ANALYSE DES DOSSIERS DE SURENDETTEMENT AVEC DETTE LOCATIVE	19
1  Grandes évolutions depuis 2011	19
2  Caractéristiques sociodémographiques, ressources et niveau de vie des ménages dont les dossiers comportent des dettes locatives	21
3  Montant et structure de l'endettement des ménages dont les dossiers comportent des dettes locatives	26
Structure de l'endettement global	26
Les dettes locatives	26
SOLUTIONS PROPOSÉES AUX MÉNAGES DÉPOSANTS AVEC DETTE LOCATIVE	31
1  Solutions à l'issue du traitement des situations par les commissions	31
2  Les redépôts de dossiers avec dette locative	35
3  Les effacements de dettes dans les dossiers avec dette locative	36
LES DÉTENTEURS DE CRÉANCES SUR LES DOSSIERS AVEC DETTE LOCATIVE	39
ANNEXES	41
Annexe 1 Le surendettement : nomenclature, définitions et précisions méthodologiques	41
Annexe 2 Schéma de la procédure de traitement du surendettement	45
Annexe 3 Professions et catégories socioprofessionnelles	47
Annexe 4 Définitions et modalités de calcul des indicateurs statistiques utilisés dans la présente étude	49

## PARUTIONS

51





### Sept données clés sur les situations de surendettement avec dette locative



**63 484**

**situations recevables avec dette locative** en 2019, soit 47% des situations recevables de l'année

---



**329**

millions d'euros de dettes locatives en 2019, représentant 5,4% de l'endettement global des ménages surendettés. Pour les 63 484 situations comportant une dette locative, celle-ci est en moyenne supérieure à 20% de la dette totale

**51 %**

la part des situations bénéficiant du rétablissement personnel (effacement complet des dettes) parmi celles présentant une dette locative en 2019, contre 35% pour les autres situations

**55 %**

le taux d'effacement des dettes locatives en 2019, pour un taux d'effacement moyen des dettes de 27%, toutes situations et toutes catégories de dettes confondues

**63 %**

des personnes (débiteurs, conjoints et personnes à charge) vivant dans un ménage surendetté avec dette locative ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté, contre 14,8% de la population résidant en France

**985**

euros, le niveau de vie mensuel médian des ménages surendettés avec dette locative, inférieur de 12% à celui des autres ménages surendettés

---



**2796**

euros de dette locative médiane chez les ménages ayant au moins une dette locative dont la situation a été considérée recevable en 2019. L'endettement médian des ménages avec dette locative s'élève à 15 226 euros, contre 25 554 euros (+ 68%) chez les autres ménages surendettés



# Synthèse

## 1| Contexte et objet de l'étude

La présente étude *Dettes locatives dans les dossiers de surendettement* porte sur toutes les situations de surendettement décidées ou jugées recevables<sup>1</sup> en 2019, et qui, dans leurs dettes ou arriérés de charges courantes, présentent au moins une dette locative. Les dettes locatives sont constituées de dettes de loyer ou de charges locatives, plus rarement d'une dette relative à un dépôt de garantie. Si ces dettes forment une très grande partie des dettes de logement (92% en 2019), elles n'en constituent toutefois pas la totalité puisque les charges de copropriété ainsi que les frais de maison de retraite ou de maison spécialisée en sont exclus.

Les dettes locatives se montent à 329 millions d'euros en 2019 et ne représentent qu'un peu plus de 5% de la dette globale des ménages surendettés. Cette faible proportion ne saurait toutefois occulter des enjeux et des sujets essentiels. Environ 47% des ménages surendettés sont redevables d'une dette locative, difficulté souvent cruciale appelant des solutions adaptées dans des délais raisonnables pour ne pas risquer la perte du logement. Sous l'angle des créanciers, les dettes locatives paraissent également singulières. En effet, si une très grande majorité des créances sur les ménages surendettés sont détenues par des banques et des sociétés financières, les créances locatives sont principalement détenues par des organismes de logement social, publics ou privés, puis, dans une moindre mesure, par des particuliers. Cette spécificité n'est pas anodine vu que les dettes locatives sont celles dont le taux d'effacement est le plus élevé.

Dans un premier temps, l'étude porte sur les caractéristiques socioéconomiques des personnes et ménages surendettés avec dette locative, leur capacité de remboursement<sup>2</sup>, et décrit leurs dettes, locatives ou non. Elle traite, dans un deuxième temps, des solutions proposées par les commissions de surendettement, des échecs de procédure et des redépôts de dossiers, sur l'année 2019 et

la période 2012-2018, afin d'évaluer l'efficacité globale des traitements. Enfin, elle mesure les montants et taux d'effacement de dettes, et présente les principales catégories de créanciers concernés par les dettes locatives.

Les caractéristiques des ménages surendettés avec dette locative sont comparées, pour une meilleure mise en évidence, à celles des ménages surendettés sans dette locative – formant un groupe numériquement équivalent –, ainsi qu'à celles de la population française dans son ensemble – établies à partir de données collectées et compilées par l'Insee.

## 2| Les résultats

### 2|1 Les ménages surendettés avec dette locative sont souvent dans une situation sociale et financière précaire

**La présence d'une dette locative dans un dossier de surendettement est souvent associée à une grande fragilité et à des conditions de vie et de revenu peu favorables. Cela transparait dans la situation des personnes et ménages concernés, en particulier chez les familles monoparentales dont le chef est une femme, qui se trouve être la catégorie de ménage la plus affectée par les dettes locatives.**

La présence ou l'absence de dette locative dans les dossiers de surendettement induit des différences significatives entre les ménages relevant de la première catégorie de dossiers et ceux relevant de la seconde catégorie. Ainsi, les personnes surendettées ayant une dette locative vivent plus souvent sans conjoint, mais ont en moyenne davantage de personnes à charge. Dans cette population, les femmes sont surreprésentées, en particulier dans la tranche d'âge 25-54 ans. La moyenne d'âge, proche de 46 ans, est inférieure de presque quatre ans à celle des personnes sans dette locative.

<sup>1</sup> Une situation est considérée recevable par la commission de surendettement lorsque le ou les déposants ne sont pas en mesure de faire face à leur endettement et qu'ils remplissent les conditions d'éligibilité à la procédure. La décision de recevabilité fait interdiction au débiteur de payer tout ou partie des dettes déclarées au dossier. Les créances figurant au dossier ne peuvent plus produire d'intérêts ou donner lieu à des pénalités de retard, depuis la date de recevabilité jusqu'à la mise en œuvre d'une mesure.

<sup>2</sup> La capacité de remboursement des ménages surendettés (définie en annexe 1) est calculée par les commissions de surendettement. Elle est négative lorsque les sommes nécessaires au paiement du loyer et des charges locatives, le cas échéant, à la subsistance du foyer et aux charges courantes excèdent les ressources disponibles avant toute prise en compte du service de la dette.

Sur le plan de la structure familiale, les familles monoparentales, notamment les femmes seules avec enfant(s), sont surreprésentées parmi les ménages surendettés avec dette locative, tant par rapport aux autres ménages surendettés que par rapport à l'ensemble des ménages français.

Plus jeunes que les autres personnes surendettées, les personnes surendettées avec dette locative (débiteurs et codébiteurs éventuels) font plus souvent partie de la population active. Toutefois, leur situation vis-à-vis de l'emploi est généralement plus critique : près de 30% d'entre elles sont au chômage (contre 22%), 15% sans profession, 10% invalides ou en congé maladie de longue durée ; moins de 25% sont salariées en contrat à durée indéterminée.

Les ménages surendettés avec ou sans dette locative ont des revenus d'activité qui représentent un peu plus de 50% de leurs ressources, contre plus de 60% pour l'ensemble des ménages français. La différence entre les deux catégories de ménages surendettés tient aux minima sociaux, qui constituent 14% des

ressources des premiers, contre 9% des ressources des seconds, et aux prestations familiales et de logement, qui représentent 15% des ressources des premiers, contre 11% pour les seconds. La part des pensions est à l'inverse plus élevée chez les ménages sans dette locative (23%, contre 16%).

Les ménages surendettés avec dette locative ont un niveau de vie médian mensuel de 985 euros, inférieur de 12% à celui des autres ménages surendettés. Leur taux de pauvreté atteint 63%, contre 50% pour les ménages surendettés sans dette locative et 14,8% pour la population française vivant dans un ménage.

La capacité de remboursement des ménages surendettés avec dette locative, c'est-à-dire le solde disponible pour le remboursement des dettes après prise en compte des dépenses nécessaires<sup>3</sup>, est négative pour 58% des ménages, et est inférieure à 250 euros par mois pour 18% de ménages supplémentaires. Cela laisse peu de ressources mobilisables pour indemniser les créanciers.

3 Cf. définition de la capacité de remboursement en annexe 1.

### Portrait type d'un ménage surendetté avec dette locative en 2019

Il s'agit d'une femme, vivant seule avec un ou deux enfants à charge, célibataire ou récemment séparée, et dont l'âge est compris entre 25 et 54 ans. Elle est logiquement locataire dans la très grande majorité des cas, employée ou sans activité professionnelle. Lorsqu'elle est active, elle a une probabilité de 55% d'être en recherche d'emploi. Avec son ou ses enfants, elle a un niveau de vie, c'est-à-dire un revenu par unité de consommation, qui la place dans plus de 70% des cas parmi les 15% de Français les plus défavorisés, soit au-dessous du seuil de pauvreté monétaire.

#### Caractéristiques des dossiers de surendettement avec dette locative

	Nombre de personnes	Proportion
Débiteurs principaux dont le dossier comporte une dette locative	63 484	47% des dossiers
<i>Dont débitrices</i>	33 402	53% des débiteurs
<b><i>Dont mères de famille monoparentale</i></b>	<b>13 774</b>	<b>41% des débitrices</b>

Note : Détail en tableau 1.

Cette mère de famille monoparentale, dont 42% des revenus proviennent de prestations sociales et de logement ou de minima sociaux, dispose d'un patrimoine inférieur à 2 000 euros. Elle n'a aucune capacité de remboursement de ses dettes ou arriérés de charges courantes dans plus des deux tiers des cas. Sa dette locative est inférieure à 2 600 euros dans la moitié des cas et représente environ 22% de son endettement global. Le reste de son endettement est principalement constitué de dettes à la consommation (35%) et d'autres dettes (14%). Les dettes immobilières représentent également une part importante de l'endettement global de cette catégorie de ménages (16%), mais sont concentrées sur un faible nombre de dossiers, puisque moins de 4% d'entre eux ont contracté ce type de dettes.

Alors que 44,5% des dossiers de surendettement recevables de l'année 2019 ont été orientés vers le rétablissement personnel, la proportion dépasse 65% lorsque le débiteur est une femme vivant seule avec un ou deux enfants à charge, ayant entre 25 et 54 ans, et dont le dossier comporte une dette locative. Sur le plan géographique, ces dossiers sont nombreux dans les départements du Nord, du Pas-de-Calais et de Seine-Maritime, des Bouches-du-Rhône, ainsi qu'en Seine-Saint-Denis.

**Tableau 1**  
**Portrait type d'un ménage surendetté avec dette locative en 2019**

<b>Débiteurs principaux dont le dossier comporte une dette locative</b>	<b>63 484</b>
En proportion du nombre total de débiteurs principaux	47 %
dont débitrices	33 402
<b>dont mères de famille monoparentale</b>	<b>13 774</b>
En proportion du nombre de débitrices principales dont le dossier comporte une dette locative	41 %
Ayant moins de 3 enfants à charge	11 196
dont 1 enfant seulement	57 %
Âgées de 25 à 54 ans	9 897
Part des prestations familiales et de logement et des minima sociaux dans le revenu du ménage	42,2 %
Locataires	92,5 %
Catégorie socioprofessionnelle (CSP) « Employé(e)s »	50 %
CSP « Autres personnes sans activité professionnelle »	33 %
Au chômage	33,1 %
Salariées en CDI	29,7 %
Niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté (1 056 euros/mois)	70,5 %
Patrimoine inférieur à 2 000 euros	96,3 %
Capacité de remboursement inférieure à 0	69 %
Endettement moyen par dossier	22 691 euros
Endettement médian par dossier	13 628 euros
Dette locative moyenne	5 029 euros
Dette locative médiane	2 600 euros
Dette globale (en millions d'euros – tous dossiers)	224,6 M euros
Dette locative	49,8 M euros
Autres dettes de charges courantes	25,1 M euros
Dette à la consommation	78,1 M euros
Autres dettes	31,4 M euros
Orientation vers le rétablissement personnel (sans liquidation judiciaire)	65,2 %
5 départements dans lesquels les situations sont les plus nombreuses	1 913 situations
dont : Nord	576
Seine-Maritime	349
Pas-de-Calais	347
Seine-Saint-Denis	321
Bouches-du-Rhône	320

Source : Banque de France.

## 2|2 L'endettement des ménages avec dette locative n'est pas très élevé, mais lourd en regard de leurs ressources

Les ménages surendettés avec dette locative sont en général dans une situation de plus grande fragilité sociale et financière que ceux qui n'ont pas de dette locative, et disposent de ressources plus faibles. Ils présentent cependant des dettes inférieures. Leur dette moyenne globale s'élève à 25 932 euros par dossier, contre 61 859 euros (+ 139%), et leur dette médiane à 15 226 euros, contre 25 554 euros (+ 68%). Les écarts se réduisent lorsque la comparaison porte sur l'endettement non immobilier, mais restent néanmoins significatifs.

Des dettes de montant unitaire moins élevé et en moins grand nombre n'en pèsent pas moins lourdement sur des ménages qui, dans une proportion de 76%, ont une capacité de remboursement mensuelle négative ou inférieure à 250 euros par mois.

Présentant un profil plus dégradé que la moyenne des autres dossiers, les situations de surendettement avec dette locative font l'objet de mesures adaptées. Ainsi en 2019, à l'issue de la procédure, 87% de ces dossiers se sont vu proposer une solution pérenne par les commissions de surendettement en 2019. Parmi eux, 51% ont bénéficié de mesures imposées suite à rétablissement personnel, qui consistent en un effacement total des dettes éligibles à la procédure, contre 35% des dossiers sans dette locative.

Les ménages surendettés avec dette locative ont vu l'ensemble de leurs dettes effacées à hauteur de 46% du montant initial en 2019. Avec un taux de redépôt de dossiers maîtrisé, de 28%, en baisse de 9 points sur deux ans, et se situant à un niveau sensiblement inférieur à celui des dossiers sans dette locative, la combinaison de solutions proposées aux ménages avec dette locative peut être considérée comme efficace. De plus, la procédure permet souvent de conserver son logement, excepté toutefois lorsque le montant du loyer est disproportionné par rapport aux ressources du ménage. Dans une grande majorité de cas, le traitement des dossiers avec dette locative permet donc véritablement aux ménages concernés de bénéficier d'une seconde chance, conformément aux objectifs assignés à la procédure de traitement du surendettement.

Du point de vue de la collectivité nationale, le traitement des dossiers avec dette locative peut également être considéré comme efficient. D'une part, le total des remboursements de dettes est supérieur à la somme des effacements (964 millions d'euros, contre 811 millions en 2019), d'autre part, le montant des effacements individuels apparaît relativement limité (à 16 960 euros par dossier en moyenne, contre une moyenne de 24 200 euros pour les dossiers sans dette locative). Enfin, le faible taux de redépôt induit par les traitements est un signe d'efficacité, non seulement au bénéfice des débiteurs, mais aussi à celui des créanciers et de l'ensemble des parties impliquées dans la procédure.

### 2|3 Les créanciers sur dettes locatives sont atypiques dans l'ensemble des créanciers du surendettement

Si, à certains égards, la procédure de traitement du surendettement comporte des avantages relatifs pour les créanciers (en limitant les coûts, les effacements de dettes<sup>4</sup> et les redépôts de dossiers), tous ne sont pas exposés de la même façon aux dossiers avec dettes locatives. Les créanciers publics, les particuliers et les entreprises non financières fournissant directement des services aux ménages sont ainsi plus présents parmi les créanciers des dossiers avec dette locative que parmi les créanciers des dossiers sans dette locative.

Les détenteurs de créances locatives *stricto sensu* sont ceux qui doivent abandonner la plus grande part de leurs créances. En effet, le taux d'effacement des dettes locatives, de 55% en moyenne, est particulièrement élevé. En valeur absolue, les montants, légèrement supérieurs à 3 000 euros en moyenne, ne sont pas considérables, surtout en comparaison des effacements de dettes immobilières et de dettes à la consommation, dont le taux d'effacement est pourtant moindre. Mais pour des particuliers et des organismes de logement social qui, souvent, ne détiennent que des créances locatives, un taux d'effacement élevé peut engendrer une charge importante, non décelable dans les données macroéconomiques.

### 3| Répartition géographique des dossiers avec dette locative

En France métropolitaine, le taux de situations de surendettement avec dette locative est proche de 120 pour 100 000 habitants de 15 ans et plus ; ce taux s'échelonne de 55 (en Lozère) à 217 (dans le Pas-de-Calais). L'écart-type et le coefficient de variation<sup>5</sup> des taux départementaux sont faibles, témoignant d'une relative homogénéité de la répartition de ces situations sur le territoire national.

Néanmoins, deux groupes d'une dizaine de départements chacun se démarquent, avec des taux plus élevés, comptant, pour le premier, entre 130 et 150 dossiers avec dette locative pour 100 000 habitants et, pour le second, plus de 150 dossiers pour 100 000 habitants. Dans plusieurs de ces départements, une part importante de la population apparaît vulnérable au surendettement, quel que soit le type de dettes, en raison des difficultés économiques du territoire, de l'intensité de la pauvreté et d'autres fragilités sociales.

Il est notable, cependant, que les dossiers avec dette locative se concentrent sur le tiers nord, centre et est de la France métropolitaine, en épargnant l'Île-de-France et l'Alsace-Moselle, mais aussi tout le sud et l'ouest du territoire national où pourtant les poches de pauvreté ne manquent pas (cf. carte 1).

La répartition géographique des montants de dettes locatives des ménages surendettés

4 Le coût des effacements et remises de dettes est intégralement supporté par les créanciers.

5 Le coefficient de variation d'une variable statistique au sein d'une population est défini comme le rapport de l'écart-type à la moyenne. Il permet d'apprécier la dispersion de la série autour de la moyenne.

pour 100 000 habitants est largement similaire à celle du volume des dossiers de surendettement avec dette locative (cf. cartes 2 et 1 respectivement). Toutefois, d'autres départements viennent s'ajouter par rapport à la première carte, correspondant à des zones urbanisées où les montants de loyer, et donc ceux des dettes locatives, sont supérieurs à la moyenne : l'Île-de-France, le littoral est-méditerranéen et la Gironde.

Le taux global d'effacement des dettes locatives atteint 55 %, avec une grande homogénéité des situations entre départements. En effet, dans plus de 70 % des départements, le taux d'effacement des dettes locatives est compris entre 50 % et 65 %. Néanmoins, deux ensembles d'une quinzaine de départements chacun présentent un taux d'effacement moyen soit inférieur à la borne de 50 %, soit supérieur à 65 % (cf. carte 3).

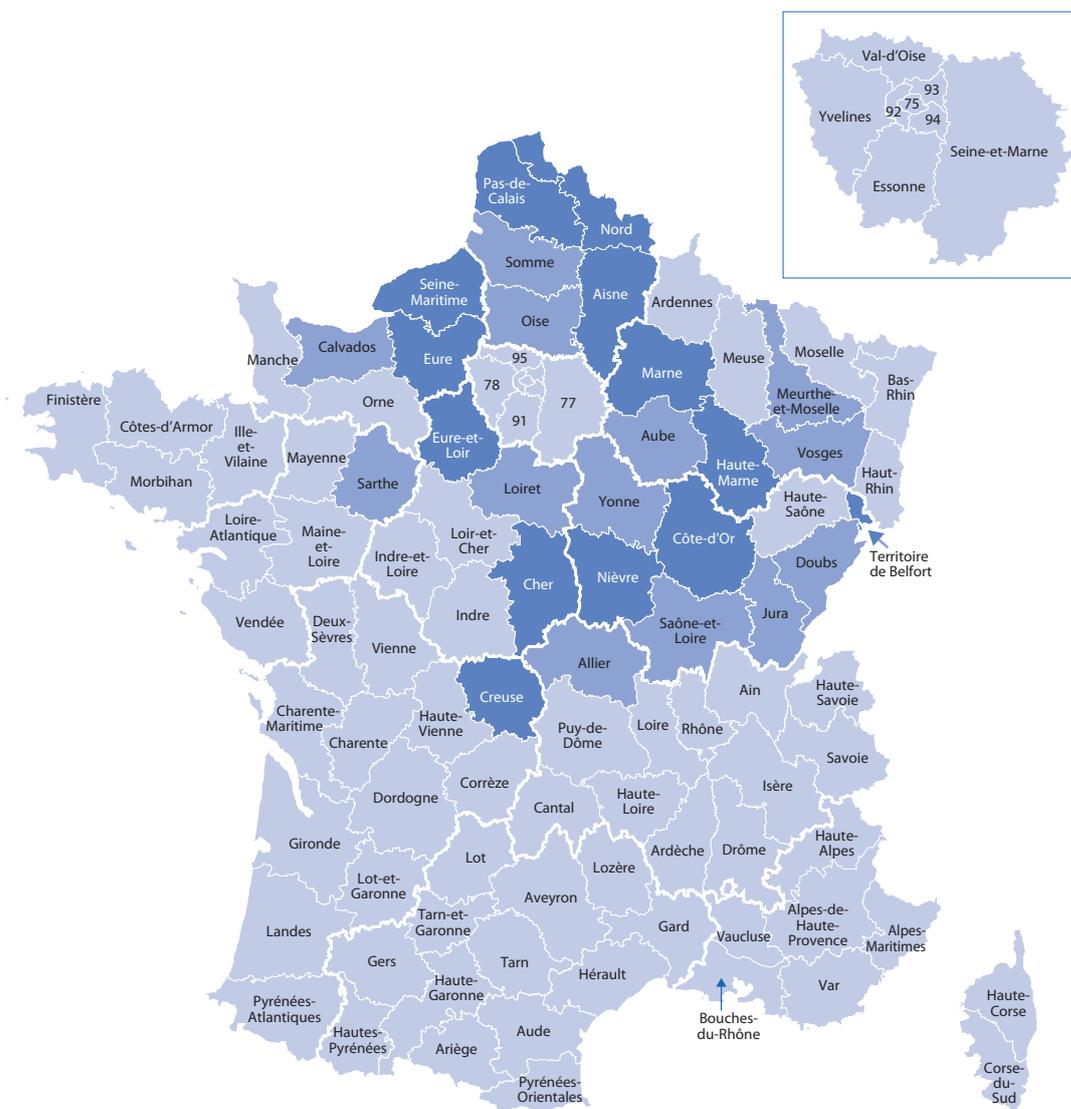
À défaut d'étude approfondie des dossiers, expliquer ces écarts par rapport à la moyenne n'est pas aisé. Les départements confrontés à des taux d'effacement élevés, supérieurs à 65 %, sont des départements ruraux qui connaissent des difficultés économiques et se situent, à une exception près, parmi ceux qui sont peu touchés par les dettes locatives. Deux facteurs pourraient inciter les commissions à se montrer clémentes sans que cela pèse significativement sur les bailleurs et autres organismes créanciers : le faible nombre de dettes locatives et leur concentration sur une population en difficulté, dont il est peu probable que les perspectives s'améliorent à court ou moyen terme.

En revanche, dans cinq départements d'Île-de-France, deux départements bretons, deux départements normands et quelques autres, le taux d'effacement moyen des dettes locatives s'établit à moins de 50 %. Le dynamisme économique local et le niveau peu élevé du chômage pourraient expliquer ce qui détermine les commissions à privilégier des solutions d'attente ou des mesures d'effacement partiel plutôt que l'effacement total des dettes.

Suite aux plaintes des bailleurs devant la justice, les tribunaux peuvent être amenés à prendre des décisions d'expulsion de locataires ou d'occupants d'un logement pour arriérés de loyer ou de charges locatives. En 2019, 126 416 décisions d'expulsion ont ainsi été rendues sur l'ensemble du territoire métropolitain. Ce nombre correspond au double du nombre de dossiers de surendettement recevables avec dette locative enregistrés la même année. En l'absence de données individuelles permettant de faire le lien entre menace d'expulsion locative et présence d'un dossier de surendettement avec dette locative, il convient de se reporter aux données agrégées. Or, les zones et départements où la fréquence des deux phénomènes est élevée sont différents. Proportionnellement à la population, les décisions judiciaires d'expulsion sont nombreuses dans les départements fortement urbanisés avec un taux important de logements sociaux, comme plusieurs départements d'Île-de-France et ceux des Bouches-du-Rhône, des Alpes-Maritimes et, dans une moindre mesure, du Nord, de l'Hérault et de Haute-Garonne (cf. carte 4).

## Carte 1

## Nombre de situations de surendettement avec dette locative par département



### Surendettement – Données 2019 – France Métropolitaine

63 484 situations avec dette locative

119 situations avec dette locative pour 100 000 habitants <sup>a)</sup>

Population : 53 332 595 habitants <sup>a)</sup>

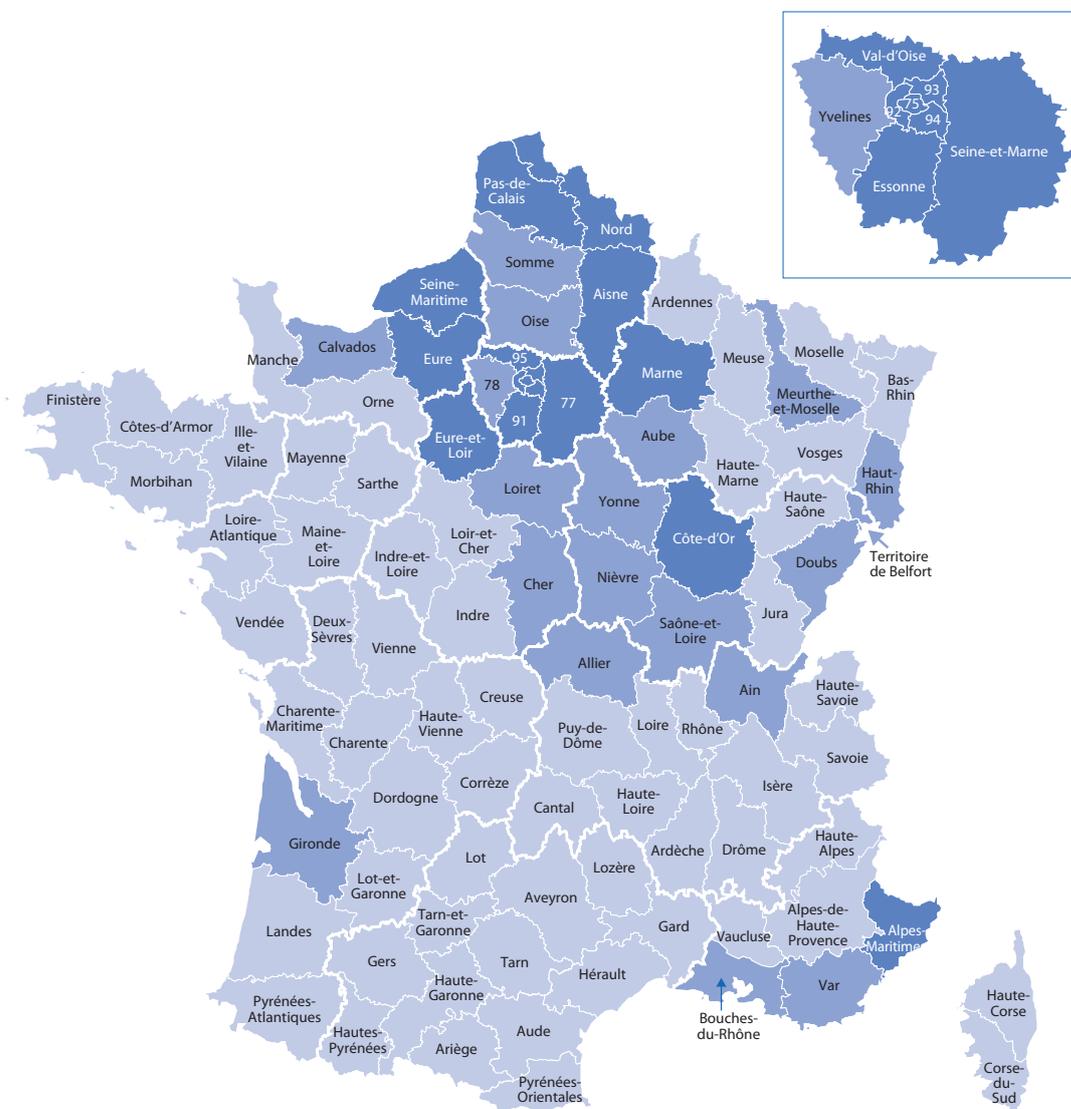
#### Nombre de situations avec dette locative pour 100 000 habitants de 15 ans et plus

- Moins de 130
- Entre 130 et 150
- Plus de 150

*a) Population de 15 ans et plus (estimations de population au 1<sup>er</sup> janvier 2019).  
Sources : Banque de France, Insee.*

## Carte 2

## Montant de la dette locative des ménages surendettés pour 100 000 habitants par département

Surendettement – Données 2019 –  
France Métropolitaine

63 484 situations avec dette locative

617 000 euros de dette locative pour 100 000 habitants <sup>a)</sup>Population : 53 332 595 habitants <sup>a)</sup>Montant de dette locative des ménages surendettés  
pour 100 000 habitants de 15 ans et plus

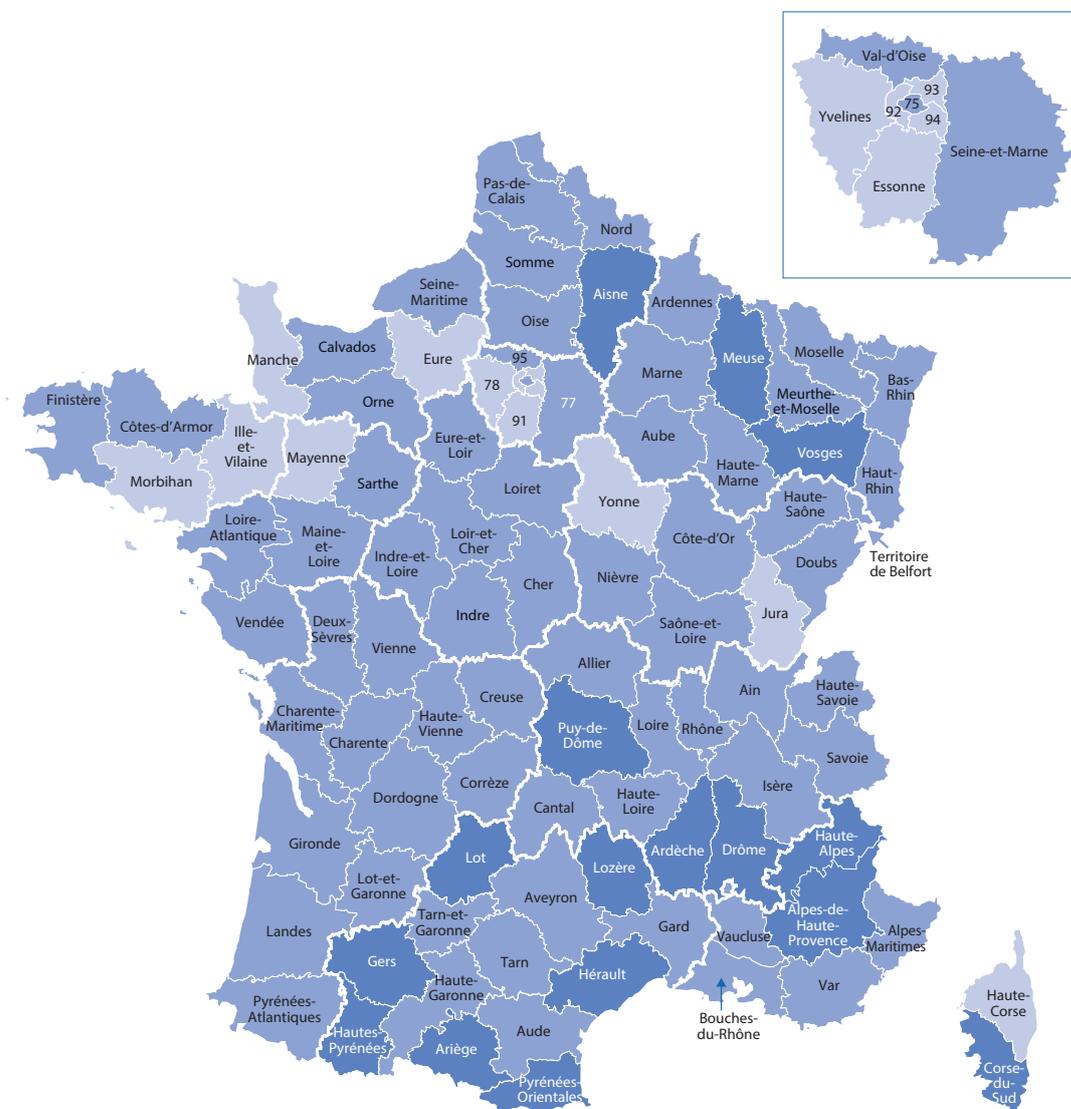
- Moins de 600 000 euros
- Entre 600 000 et 750 000 euros
- Plus de 750 000 euros

a) Population de 15 ans et plus (estimations de population au 1<sup>er</sup> janvier 2019).

Sources : Banque de France, Insee.

## Carte 3

## Taux d'effacement des dettes locatives par département



### Surendettement – Données 2019 – France Métropolitaine

68 924 situations closes avec dette locative

Population : 53 332 595 habitants <sup>a)</sup>

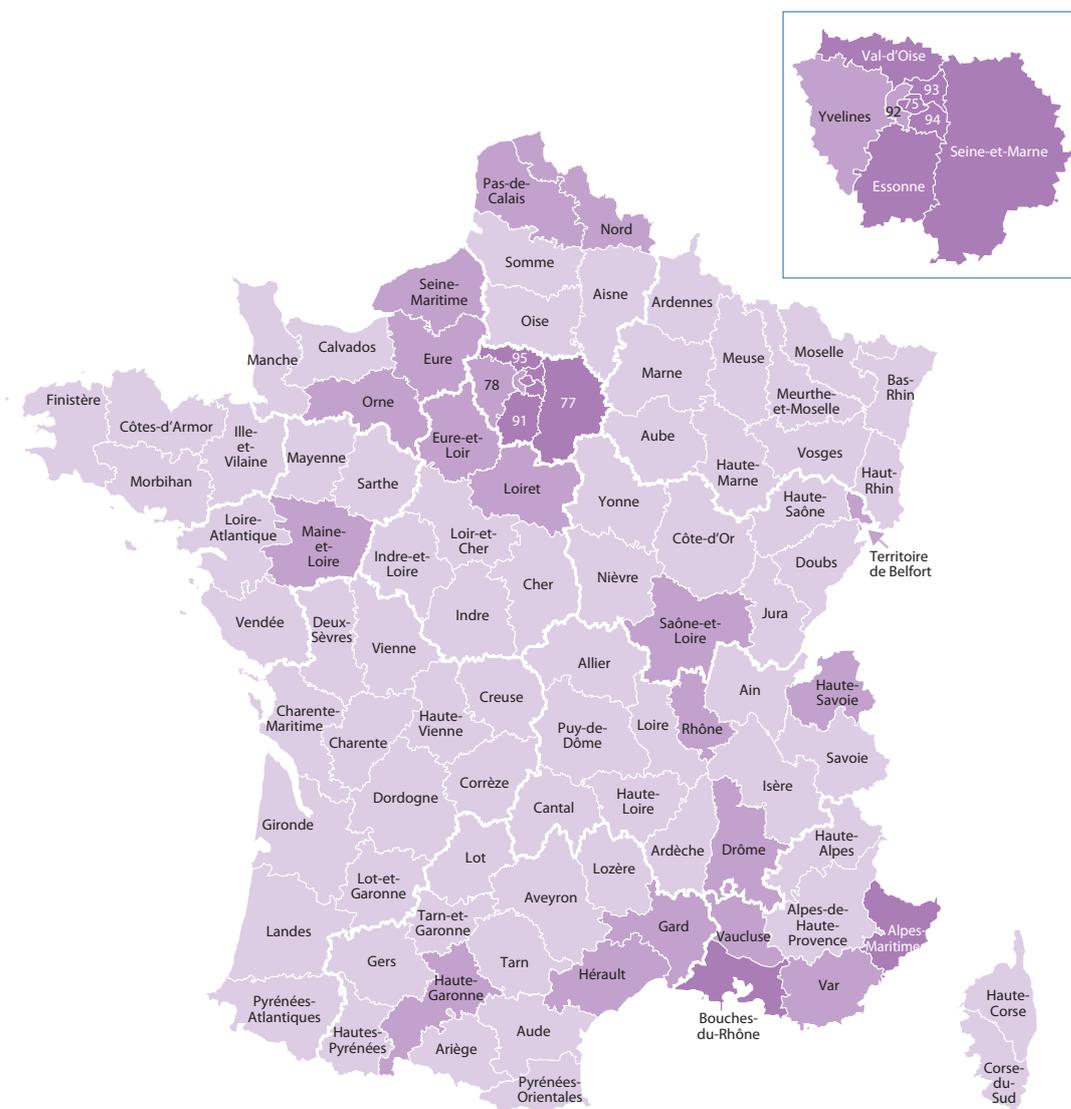
#### Taux d'effacement des dettes locatives

- Moins de 50 %
- Entre 50 et 65 %
- Plus de 65 %

a) Population de 15 ans et plus (estimations de population au 1<sup>er</sup> janvier 2019).  
Sources : Banque de France, Insee.

## Carte 4

## Décisions judiciaires d'expulsion du logement pour impayés de loyer par département

Surendettement – Données 2019 –  
France Métropolitaine126 416 décisions judiciaires d'expulsion <sup>a)</sup>Population : 53 332 595 habitants <sup>b)</sup>

237 décisions d'expulsion pour 100 000 habitants

Nombre de décisions d'expulsion  
pour 100 000 habitants de 15 ans et plus

- Moins de 230
- Entre 230 et 300
- Plus de 300

a) Source : ministère de la Justice.

b) Source : Insee, estimations de population au 1<sup>er</sup> janvier 2019.



# Analyse des dossiers de surendettement avec dette locative

## 1 | Grandes évolutions depuis 2011

Le nombre de dossiers déposés et le montant global des dettes reculent depuis 2014. Ce recul du surendettement s'explique en partie par l'amélioration de la situation économique et de l'emploi, mais il tient en particulier aux mesures de protection des consommateurs contre les excès du crédit à la consommation mises en œuvre dans le cadre de la loi Lagarde<sup>1</sup>. Le montant annuel des crédits à la consommation des ménages surendettés a ainsi diminué de 2,1 milliards d'euros entre 2011 et 2019, soit de presque 49%. En dépit des incertitudes sanitaires, économiques et sociales actuelles, un retour aux niveaux du début de la décennie semble donc désormais exclu à court ou moyen terme.

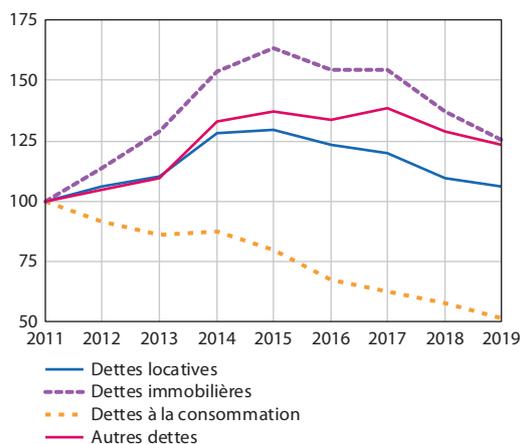
Si le surendettement recule globalement, toutes les catégories de dettes n'ont pas évolué de façon similaire. Les dettes immobilières n'ont commencé à baisser qu'en 2016 et restent, en 2019, supérieures de plus de 25% à leur niveau de 2011. Il en est presque de même des « autres dettes ».

Quant aux dettes locatives, elles ont connu des évolutions modérées de 2011 à 2019, d'abord à la hausse jusqu'en 2015, puis à la baisse. En 2019, leur montant est inférieur de 18% à celui de 2015, mais reste supérieur de 6% à celui de 2011 (cf. graphique 1).

Les dettes locatives des ménages surendettés n'ont progressé que de manière limitée au cours des dix dernières années, en termes absolus comme relatifs. Leur montant brut est ainsi passé de 311 millions en 2011 à 329 millions en 2019, après avoir culminé à quelque 400 millions en 2014 et 2015 (cf. graphique 2). Et si la part des dettes locatives dans la dette globale des ménages surendettés a bien progressé depuis 2011, elle reste contenue, à 5,4% en 2019 (cf. graphique 4). Le nombre brut de dossiers recevables comportant au moins une dette locative a baissé : proche de 90 000 entre 2011 et 2013, il s'est établi à un peu plus de 63 000 en 2019 (- 27% par rapport à 2011 - cf. graphique 3). En outre, la part des dossiers avec dette locative dans l'ensemble des dossiers recevables diminue légèrement depuis trois ans (cf. graphique 5), après être passée de 43% à plus de 48% entre 2011 et 2016.

**Graphique 1**  
**Montant global des dettes**

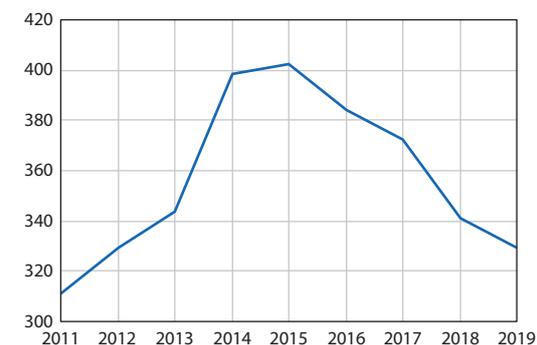
(indice 100 en 2011)



Source : Banque de France.

**Graphique 2**  
**Montant des dettes locatives**

(en millions d'euros)



Source : Banque de France.

<sup>1</sup> Cf. la loi n° 2010-737 du 1<sup>er</sup> juillet 2010, dite loi Lagarde, et le dossier de presse du ministère de l'Économie et des Finances : [https://www.economie.gouv.fr/files/finances/presse/dossiers\\_de\\_presse/110203creditonso.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/finances/presse/dossiers_de_presse/110203creditonso.pdf)

Toutes ces évolutions peuvent sembler paradoxales au regard du contexte économique et social des dix dernières années, caractérisé i) par une hausse des prix de l'immobilier et du montant des loyers sur le marché libre dans la plupart des métropoles, ii) par les difficultés des organismes de logement social à satisfaire une demande croissante et iii) par la paupérisation d'une partie de la population. Il est vrai que, même si le niveau de vie de plus de la moitié des personnes surendettées est inférieur au seuil de pauvreté, le recouvrement entre la population considérée comme pauvre en France et la population des ménages surendettés est

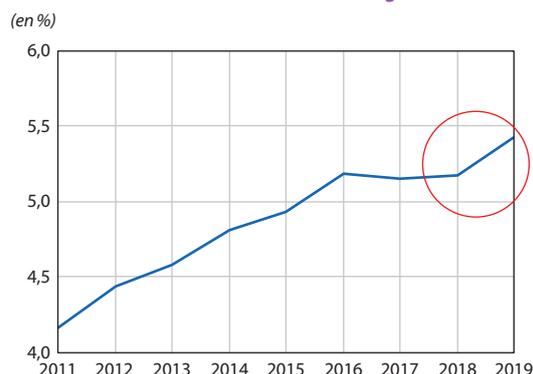
faible, ne serait-ce qu'en raison de la taille relative des deux populations. Le dépôt d'un dossier de surendettement n'est pas le seul recours face aux impayés de loyer ou aux difficultés de paiement des charges locatives. En effet, des associations, des organismes d'aide sociale comme les centres communaux d'action sociale (CCAS), les fonds de solidarité pour le logement (FSL), les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex – cf. encadré dans le chapitre 2) peuvent également être sollicités et, de fait, aident également une partie des ménages à surmonter leurs difficultés.

**Graphique 3**  
Nombre de situations avec dette locative



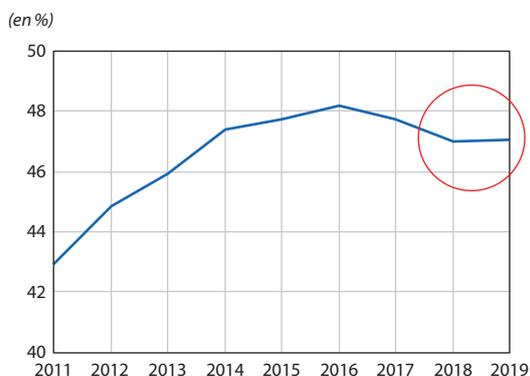
Source : Banque de France.

**Graphique 4**  
Part des dettes locatives dans la dette globale



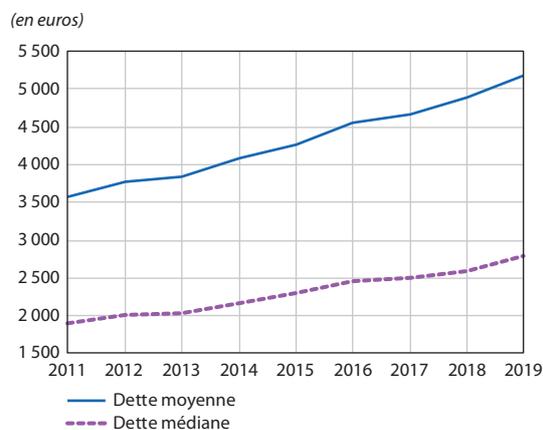
Source : Banque de France.

**Graphique 5**  
Part des dossiers avec dette locative dans le total des dossiers recevables



Source : Banque de France.

**Graphique 6**  
Dette locative moyenne et médiane par dossier



Source : Banque de France.

## 2| Caractéristiques sociodémographiques, ressources et niveau de vie des ménages dont les dossiers comportent des dettes locatives

Parmi les ménages ayant déposé un dossier de surendettement considéré ou jugé recevable en 2019, plus de 47% ont une dette locative. En isolant cette population des autres ménages surendettés, nous constituons deux sous-populations de taille analogue, chacune ayant ses caractéristiques propres, que nous pouvons comparer entre elles et avec la population de l'ensemble des ménages résidant en France.

En 2019, au sein des ménages surendettés avec dette locative, 43% des personnes, parmi les débiteurs et leurs conjoints éventuels, vivent en couple. Cette proportion est inférieure de 7 points de pourcentage à celle des personnes vivant en couple au sein des ménages surendettés sans dette locative et de 16 points à celle des personnes de

18 ans et plus vivant en couple dans la population française. *A contrario*, la part des personnes séparées ou divorcées est un peu plus élevée que chez les ménages sans dette locative et plus de trois fois supérieure à celle observée dans la population française.

57% des ménages surendettés avec dette locative n'ont pas d'enfant à charge ; c'est une proportion inférieure de 5 points à celle des ménages surendettés sans dette locative, sans enfant à charge, et de 11 points à celle des ménages sans enfant à charge dans la population française. En revanche, les ménages surendettés avec dette locative ont plus souvent un ou deux enfant(s) à charge que les autres ménages surendettés ou que l'ensemble des ménages français. Le fait d'avoir des enfants à charge semble être un facteur qui non seulement accroît l'occurrence du surendettement, mais augmente aussi les risques d'avoir une dette locative.

Comme les autres ménages surendettés, les ménages avec dette locative sont plus souvent constitués d'hommes seuls et de familles mono-parentales que l'ensemble des ménages français et

**Tableau 2**  
**Situation matrimoniale**  
(en %)

	Avec dette locative <sup>a)</sup> 2019	Sans dette locative <sup>a)</sup> 2019	Population française <sup>b)</sup> 2016
Couples (mariés, pacsés, en union libre)	43,4	50,1	59,6
Divorcés/séparés	29,5	26,9	8,9
Célibataires	23,1	17,6	24,0
Veufs(ves)	4,0	5,4	7,5

a) Personnes surendettées, de 18 ans et plus – débiteurs et conjoints éventuels (codébiteurs ou non).

b) Personnes majeures vivant en France métropolitaine, population des ménages.

Sources : Banque de France ; Insee, enquêtes annuelles de recensement 2016.

**Tableau 3**  
**Nombre d'enfants à charge**  
(répartition en %)

	Avec dette locative <sup>a)</sup> 2019	Sans dette locative <sup>a)</sup> 2019	Population française <sup>b)</sup> 2016
0	56,9	61,8	68,0
1	19,0	16,0	13,7
2	14,1	12,8	12,5
3	6,6	6,2	4,4
4 et plus	3,3	3,1	1,4

a) Ménages surendettés dont le dossier a été considéré ou jugé recevable.

b) Champ : France hors Mayotte, population des ménages.

Sources : Banque de France ; Insee, recensement de la population de 2016, exploitations complémentaires.

comptent une moins grande proportion de couples, avec ou sans enfant(s). Mais au sein des ménages surendettés, la présence d'une dette locative est associée à une proportion significativement plus élevée de familles monoparentales et une moindre part des couples sans enfant.

Avec ou sans dette locative, les personnes surendettées (débiteurs et codébiteurs) sont largement surreprésentées dans la tranche d'âge 25-54 ans, par comparaison avec la population française. Ce sont également plus souvent des femmes.

La présence d'une dette locative accroît même la surreprésentation des personnes se situant dans la

tranche d'âge 25-54 ans : l'écart atteint 23 points, contre 16 pour les personnes surendettées sans dette locative. Dans cette tranche d'âge particulièrement touchée par le surendettement, la proportion de femmes est également plus importante parmi les personnes surendettées avec dette locative (56%) que chez les personnes surendettées sans dette locative (54%), ou encore que dans l'ensemble de la population française (51%).

La présence d'une dette locative va de pair avec le fait d'être locataire. Les ménages surendettés avec dette locative sont donc locataires dans près de 90% des cas, hébergés gratuitement dans 8% des cas.

**Tableau 4**  
**Ménages selon la structure familiale**

(en %)

	Avec dette locative <sup>a)</sup>		Sans dette locative <sup>a)</sup>		Population française <sup>b)</sup>	
	2019		2019		2017	
Hommes seuls	26,8		26,4		15,4	
Femmes seules	21,3		22,0		20,4	
Couples sans enfant	8,1		12,8		25,5	
Familles monoparentales	24,0		18,1		9,0	
<i>dont : hommes seuls avec enfant(s)</i>	2,3		2,0		1,5	
<i>femmes seules avec enfant(s)</i>	21,7		16,1		7,5	
Couples avec enfant(s)	17,6		18,7		25,3	
Autres ménages sans famille <sup>c)</sup>	2,2		2,0		4,4	

a) Ménages surendettés dont le dossier a été considéré ou jugé recevable.

b) Champ : France hors Mayotte, population des ménages.

c) Cette catégorie correspond aux ménages composés de plus d'une personne et ne comprenant pas de famille, par exemple des colocataires. Elle exclut donc les couples, avec ou sans enfant(s), et les familles monoparentales.

Sources : Banque de France ; Insee, recensement de la population de 2017.

**Tableau 5**  
**Répartition par sexe et par âge**

(en %)

	Avec dette locative <sup>a)</sup>		Sans dette locative <sup>a)</sup>		Population française <sup>b)</sup>	
	2019		2019		2019	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
De 18 à 24 ans	0,9	2,0	0,8	1,4	5,2	5,0
De 25 à 34 ans	8,0	12,2	6,3	8,6	7,3	7,6
De 35 à 44 ans	11,4	13,5	10,5	12,2	7,8	8,1
De 45 à 54 ans	11,9	14,4	12,6	13,4	8,5	8,7
De 55 à 64 ans	7,9	8,4	9,2	9,2	7,7	8,3
De 65 à 74 ans	3,5	3,7	5,4	6,1	6,5	7,3
75 ans et plus	0,9	1,3	1,8	2,5	4,7	7,3
<b>Ensemble</b>	<b>44,5</b>	<b>55,5</b>	<b>46,7</b>	<b>53,3</b>	<b>47,6</b>	<b>52,4</b>

a) Personnes surendettées, de 18 ans et plus – débiteurs et codébiteurs.

b) France métropolitaine ; personnes de 18 ans et plus.

Sources : Banque de France ; Insee, bilan démographique de la France au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Les personnes surendettées avec dette locative sont plus souvent actives que celles sans dette locative (+ 3 points) ou que l'ensemble des résidents français (+ 6 points). Elles sont néanmoins généralement dans une situation précaire, plus fréquemment au chômage et moins souvent en emploi. Même lorsqu'elles occupent un emploi, celui-ci apparaît de moindre qualité, davantage sous forme de contrat à durée déterminée (CDD) ou d'intérim, et moins sous forme de contrat à durée indéterminée. Parmi les inactifs, la proportion de

personnes sans profession est plus élevée chez les surendettés avec dette locative que chez les autres surendettés. La proportion de retraités est en revanche moins forte.

Avec ou sans dette locative, les ménages surendettés ont des revenus d'activité qui représentent un peu plus de la moitié de leurs ressources, soit une proportion inférieure de 10 points environ à celle de l'ensemble des ménages résidant en France. Mais leurs autres ressources se composent plutôt

**Tableau 6**  
**Situation au regard du logement**

(en %)

	Avec dette locative <sup>a)</sup> 2019	Sans dette locative <sup>a)</sup> 2019	Population française <sup>b)</sup> 2019
Locataires	88,2	62,4	39,0
Propriétaires accédants	0,6	14,4	19,6
Propriétaires	0,2	6,7	36,8
Hébergés et occupants à titre gratuit	8,5	13,8	2,3
Autres <sup>c)</sup>	2,5	2,7	2,3

a) Répartition des résidences principales selon le statut d'occupation du débiteur.

b) France hors Mayotte; répartition des résidences principales selon le statut d'occupation.

c) Individus vivant en communauté (monastère, prison, caserne, résidence scolaire ou universitaire, maison de retraite) et individus vivant hors logement (habitation mobile, marinière, sans-abris).

Sources : Banque de France; Insee et ministère de la Transition écologique et solidaire (SDES), estimation annuelle du parc de logements au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

**Tableau 7**  
**Situation professionnelle**

(en %)

	Avec dette locative <sup>a)</sup> 2019	Sans dette locative <sup>a)</sup> 2019	Population française <sup>b)</sup> 2018
<b>Actifs</b>	<b>62,0</b>	<b>59,1</b>	<b>55,8</b>
Salariés en CDI <sup>c)</sup>	24,6	30,1	38,0
Salariés en CDD <sup>c)</sup>	5,4	4,9	4,7
Salariés intérimaires	2,8	2,1	1,3
Apprentis	0,0	0,0	0,8
Congé maternité	0,2	0,1	nd
Non-salariés	nd	nd	5,9
Profession libérale	0,0	0,0	nd
Artisans, commerçants	0,1	0,2	nd
Chômeurs	29,0	21,6	5,1
<b>Inactifs</b>	<b>38,0</b>	<b>40,9</b>	<b>44,2</b>
Sans profession	15,0	10,8	nd
Retraités	11,8	19,5	30,6
Élèves ou étudiants	0,3	0,3	7,8
Congé maladie longue durée	4,4	3,7	nd
Congé parental	0,8	0,8	nd
Invalides	5,7	5,7	nd

a) Personnes surendettées, de 18 ans et plus – débiteurs et codébiteurs.

b) France hors Mayotte, population des ménages, personnes de 15 ans et plus.

c) CDI : contrat à durée indéterminée; CDD : contrat à durée déterminée.

Sources : Banque de France; Insee, enquête emploi 2018.

différemment : chez les ménages surendettés avec dette locative, les prestations familiales et de logement ajoutées aux minima sociaux représentent 29% de l'ensemble des ressources, contre 20% chez les ménages sans dette locative ; inversement les pensions constituent 16% des ressources dans le premier cas, contre 23% dans le second.

Pour 10% des ménages français, le niveau de vie<sup>2</sup> est inférieur ou égal à 935 euros par mois<sup>3</sup>, seuil au-dessous duquel se situe le niveau de vie de 34% des ménages surendettés sans dette locative et de

près de 45% des ménages surendettés avec dette locative. À l'autre extrémité de la distribution, 50% des ménages de France métropolitaine ont un niveau de vie supérieur ou égal à 1 759 euros par mois – qui est donc le revenu médian<sup>4</sup> –, contre 12,4% des ménages surendettés sans dette locative et 5,7% des ménages surendettés avec dette locative.

Les ménages surendettés avec dette locative ont un niveau de vie moyen de 1 044 euros et un niveau de vie médian de 985 euros, inférieurs respectivement de 11,6% et 11,5% aux niveaux

**Tableau 8**  
**Professions et catégories socioprofessionnelles**  
(en %)

	Avec dette locative <sup>a)</sup> 2019	Sans dette locative <sup>a)</sup> 2019	Population française <sup>b)</sup> 2018
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise (y compris exploitants agricoles)	0,3	0,7	4,2
Cadres, professions intellectuelles supérieures	0,8	1,6	9,6
Professions intermédiaires	2,4	3,7	13,8
Employés	31,4	31,7	15,3
Ouvriers	22,9	20,1	11,9
Inactifs ayant déjà travaillé	10,7	17,5	32,6
Autres personnes sans activité professionnelle	31,5	24,7	12,6

a) Personnes surendettées de 18 ans et plus – débiteurs et codébiteurs. Les chômeurs sont classés dans leur précédente catégorie socioprofessionnelle.

b) France hors Mayotte, population des ménages, personnes en emploi de 15 ans et plus.

Sources : Banque de France ; Insee, enquête emploi 2018.

**Tableau 9**  
**Structure des ressources**  
(en %)

	Avec dette locative <sup>a)</sup> 2019	Sans dette locative <sup>a)</sup> 2019	Population française <sup>b)</sup> 2017
Revenus d'activité <sup>c)</sup>	52,2	53,5	62,2
Pensions	16,1	23,1	24,0
Revenus du patrimoine	0,1	0,5	8,3
Prestations familiales et de logement	15,3	10,7	3,5
Minima sociaux <sup>d)</sup>	13,7	8,8	2,0
Autres ressources	2,6	3,4	–

a) Ressources prises en compte dans les situations de surendettement recevables – en % du total des ressources.

b) France métropolitaine. Ménages dont le revenu disponible est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante – en % du revenu disponible global.

c) Y compris allocations chômage et indemnités journalières.

d) Y compris prime d'activité.

Sources : Banque de France ; Insee, DGFIP, Cnaf, Cnav et CCMSA, Fichier localisé social et fiscal.

2 Voir définition en annexe 4.

3 Ce montant, qui correspond à un niveau de vie annuel de 11 220 euros, renvoie au premier décile de la distribution des niveaux de vie des ménages français. Dans une distribution statistique ordonnée, les déciles sont les seuils qui partagent la distribution en dix parties égales.

4 La médiane, qui correspond au cinquième décile, est la valeur qui partage une distribution en deux parties égales. Ainsi, concernant le niveau de vie ou la dette des ménages, la médiane est le montant en dessous duquel se situent 50% des situations. C'est, de manière équivalente, le montant au-dessus duquel se situent 50% des situations.

de vie moyen et médian des ménages surendettés sans dette locative. Le coefficient de variation<sup>5</sup> des niveaux de vie est légèrement plus faible chez les ménages avec dette locative, indiquant une population un peu plus homogène.

En France métropolitaine, selon l'Insee, 14,8 % de la population – soit 9,3 millions de personnes – vit au sein de ménages dont le niveau de vie se situe au-dessous du seuil de pauvreté monétaire de 1 063 euros par mois<sup>6</sup>. Parmi les personnes surendettées sans dette locative et leur famille (débiteurs, conjoints éventuels et enfants ou autres personnes à charge), ils sont 50 % à avoir un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté. Chez les ménages

surendettés avec dette locative, le taux de pauvreté atteint même 63 %.

Très peu nombreux à être propriétaires, les ménages surendettés avec dette locative sont plus de 95 % à posséder un patrimoine immobilier et financier brut (c'est à dire dettes non déduites) inférieur à 2 000 euros. Les ménages surendettés sans dette locative sont par contre près d'un sur quatre à posséder un patrimoine supérieur à 50 000 euros, immobilier dans la plupart des cas.

En 2019, 58 % des ménages surendettés avec dette locative ne disposent d'aucune capacité de remboursement. Ils sont en outre plus de 18 % à avoir une

**Tableau 10**  
**Niveau des ressources mensuelles nettes par unité de consommation (UC)**  
(en %)

	Avec dette locative <sup>a)</sup> 2019	Sans dette locative <sup>a)</sup> 2019	Population française <sup>b)</sup> 2017
Ressources (R) < 935 euros	44,7	34,3	10,0
935 euros ≤ R < 1 183 euros	24,2	21,9	10,0
1 183 euros ≤ R < 1 387 euros	12,8	14,0	10,0
1 387 euros ≤ R < 1 575 euros	7,9	10,3	10,0
1 575 euros ≤ R < 1 759 euros	4,6	7,1	10,0
1 759 euros ≤ R < 1 961 euros	2,5	4,7	10,0
1 961 euros ≤ R < 2 203 euros	1,6	3,4	10,0
2 203 euros ≤ R < 2 551 euros	0,9	2,2	10,0
2 551 euros ≤ R < 3 197 euros	0,5	1,5	10,0
R ≥ 3 197 euros	0,2	0,6	10,0

a) Situations de surendettement recevables. Ressources mensuelles des ménages après déduction de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation.

b) France métropolitaine. Revenu disponible des ménages dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante – en % du nombre de ménages.

Note : Les ressources nettes d'un ménage par UC correspondent à son niveau de vie. Une définition du niveau de vie est fournie en annexe 4.

Sources : Banque de France ; Insee, DGFiP, Cnaf, Cnav et CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2017.

**Tableau 11**  
**Patrimoine immobilier et financier**  
(en % du nombre de situations de surendettement recevables)

	Avec dette locative <sup>a)</sup> 2019	Sans dette locative <sup>a)</sup> 2019
Patrimoine (P) < 2 000 euros	95,7	70,7
2 000 euros ≤ P < 10 000 euros	1,1	1,6
10 000 euros ≤ P < 50 000 euros	1,0	3,8
P ≥ 50 000 euros	2,1	23,9

a) Patrimoine immobilier et financier du débiteur, et du codébiteur le cas échéant.

Source : Banque de France.

5 Le coefficient de variation d'une variable statistique au sein d'une population est défini comme le rapport de l'écart-type à la moyenne. Il permet d'apprécier la dispersion de la série autour de la moyenne.

6 Cf. Insee (2020), « En 2018, les inégalités de niveaux de vie augmentent », Insee Première, n° 1813, septembre. La définition du niveau de vie et les modalités de calcul du seuil de pauvreté monétaire sont précisées en annexe 4.

Tableau 12

## Capacité de remboursement

(en % du nombre de situations de surendettement recevables)

	Avec dette locative <sup>a)</sup> 2019	Sans dette locative <sup>a)</sup> 2019
Capacité de remboursement (CAR) < 0 euro	58,0	40,7
0 euro ≤ CAR < 450 euros	28,4	30,1
dont : 0 euro ≤ CAR < 100 euros	8,3	7,8
100 euros ≤ CAR < 250 euros	10,1	10,5
250 euros ≤ CAR < 450 euros	10,0	11,7
450 euros ≤ CAR < 800 euros	8,5	13,3
800 euros ≤ CAR < 1 500 euros	4,2	11,1
CAR ≥ 1 500 euros	0,9	4,8

a) Capacité de remboursement des ménages surendettés.

Source : Banque de France.

capacité de remboursement positive mais inférieure à 250 euros par mois. Ces éléments sont cohérents avec le fait que près des deux tiers des personnes vivant au sein de ménages surendettés avec dette locative ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté. Ils expliquent pourquoi les ménages avec dette locative bénéficient fréquemment d'une orientation vers le rétablissement personnel sans liquidation judiciaire dans le cadre de la procédure (cf. *infra*).

### 3| Montant et structure de l'endettement des ménages dont les dossiers comportent des dettes locatives

#### Structure de l'endettement global

En 2019, 63 484 ménages ont déposé un dossier de surendettement avec dette locative considéré ou jugé recevable. Ils sont presque aussi nombreux que les autres ménages surendettés, c'est-à-dire sans dette locative (71 381). Pourtant, leur dette globale est inférieure de 63%. La dette moyenne globale des ménages avec dette locative est donc bien plus faible que celle des autres ménages surendettés : 25 932 euros, contre 61 859.

Certes, chez les ménages sans dette locative, les dettes immobilières, présentes dans 24% des dossiers, pèsent lourdement. Mais, même hors dettes immobilières, leur dette moyenne reste supérieure de plus de moitié à celle des ménages avec dette locative. Entre les médianes de dettes, les écarts diminuent toutefois, en particulier hors immobilier (18 388 euros, contre 14 933).

Une comparaison de la structure des dettes entre les deux catégories de ménages met en évidence d'un côté le poids des dettes locatives (20% du total) et de l'autre celui des dettes immobilières (43%). Mais d'autres différences concernent les dettes de charges courantes (hors dettes locatives), qui représentent 11% du total des dettes des ménages avec dette locative, contre 6% du total des dettes des ménages sans dette locative.

S'agissant des dettes à la consommation, les dettes moyenne et médiane se montent à 14 959 et 9 167 euros respectivement chez les ménages avec dette locative, et à 27 075 et 16 142 euros chez les autres ménages surendettés. Chez ces derniers, 82% des dossiers comportent au moins une dette à la consommation, soit une proportion supérieure de 15 points à celle des ménages avec dette locative. De manière générale, chez les ménages avec dette locative, le montant moyen ou médian de chaque catégorie de dettes est plus faible que chez les autres ménages surendettés (cf. tableaux 13 et 14).

#### Les dettes locatives

Les dettes locatives, qui s'élèvent à 329 millions d'euros et 5,4% de la dette globale des ménages surendettés, apparaissent modestes à première vue, que ce soit en termes absolus ou relatifs. Elles représentent cependant plus de 20% de la dette totale des 63 484 ménages avec dette locative. Parmi ces derniers, 24% ont même une dette locative égale ou supérieure à la moitié de leur endettement global.

Les montants médian et moyen de dette locative par dossier recevable s'établissent respectivement

à 2 796 et 5 182 euros en 2019, et augmentent constamment depuis 2011, de 5 % et 4,8 % par an en moyenne (cf. graphique 6 *supra*). Leur taux de croissance annuel, bien supérieur à celui de l'indice de référence des loyers sur la même période, alors même qu'une part importante des surendettés avec dette locative est logée dans le parc immobilier social, montre qu'une partie de la hausse des prix de l'immobilier sur les dix dernières années s'est répercutée sur les loyers et les impayés.

La courbe de répartition des dettes locatives montre que la plupart des ménages concernés ont une dette locative d'ampleur limitée. Ils sont ainsi 52 % à présenter une dette locative inférieure à 3 000 euros, plus de 23 % ayant même une dette locative inférieure à 1 000 euros (cf. graphique 7).

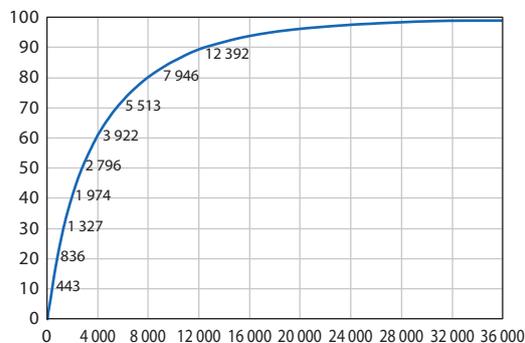
Une mise en regard des dettes locatives et du niveau de vie permet de constater que moins le niveau de vie des ménages avec dette locative est élevé, plus la part de la dette locative dans la totalité de leur dette est importante. Ainsi, les ménages se situant dans le premier décile de niveau de vie ont des dettes locatives représentant près de 30 % de leur dette globale, tandis que les 20 % de ménages ayant les niveaux de vie les plus élevés ont une dette locative inférieure ou égale à 16 % de leur endettement total (cf. graphique 8).

Ces résultats confirment la spécificité des dettes locatives.

- Chez les ménages surendettés, les dettes locatives sont largement répandues, puisque 47 % d'entre eux ont au moins une dette locative en 2019.
- L'endettement locatif dans la plupart des dossiers est de montant faible ou moyen. Ainsi, la dette locative est inférieure à 1 000 euros pour 23 % des situations et à 5 000 euros pour les deux tiers des situations.
- Les dettes locatives ne constituent donc qu'une faible partie de la dette globale des ménages surendettés : 5,4 %, pour un montant cumulé de 329 millions d'euros.
- Ces dettes ne doivent pourtant pas être considérées comme marginales pour les ménages concernés. En effet, elles représentent plus de 20 % de leur dette globale, tandis que, parmi ces ménages, 24 % ont une dette locative supérieure ou égale à la moitié de leur dette globale. En outre, il existe une relation inverse entre le niveau de vie et le poids de la dette locative dans l'endettement global : moins le niveau de vie est élevé, plus le poids relatif de la dette locative dans l'endettement global est important.
- Les dettes locatives sont plus fréquentes chez les ménages aux faibles ressources.
- Elles font plus souvent l'objet d'un effacement total ou partiel que les autres catégories de dettes (cf. chapitre 3).

**Graphique 7**  
**Répartition des ménages surendettés selon le montant de dette locative**

(part en %, montant en euros)



Lecture : 30 % des ménages surendettés avec dette locative ont une dette locative inférieure ou égale à 1 327 euros.  
Source : Banque de France.

**Graphique 8**  
**Part de la dette locative dans le total des dettes en fonction du niveau de vie des ménages**

(en %)



Lecture : Dans l'ensemble des ménages ayant une dette locative et dont les dossiers de surendettement ont été considérés recevables en 2019, les 10 % de ménages au niveau de vie le plus faible (appartenant au premier décile de la distribution, D1) avaient une dette locative se montant en moyenne à 30 % de leur dette globale.  
Source : Banque de France.

Tableau 13

## Caractéristiques de l'endettement avec présence de dette locative

(montant en euros, part en %, nombre de situations et de dettes en unités)

	Encours des dettes	Nombre de situations recevables	Nombre de dettes	Part dans l'endettement global	Part des situations concernées	Endettement médian	Nb médian de dettes par situation
<b>Dettes financières</b>	<b>882 174 058</b>	<b>48 934</b>	<b>184 204</b>	<b>53,6</b>	<b>77,1</b>	<b>8 467</b>	<b>3,0</b>
Dettes immobilières	201 799 675	2 073	3 278	12,3	3,3	82 288	1,0
Dettes à la consommation	641 443 452	42 879	145 733	39,0	67,5	9 167	3,0
Microcrédit et prêts sur gage	643 247	287	334	0,0	0,5	1 295	1,0
Autres dettes bancaires (découverts et dépassements)	38 287 684	28 244	34 859	2,3	44,5	733	1,0
<b>Dettes de charges courantes</b>	<b>516 355 094</b>	<b>63 484</b>	<b>287 661</b>	<b>31,4</b>	<b>100,0</b>	<b>5 245</b>	<b>4,0</b>
Dettes de logement	333 086 609	63 484	79 563	20,2	100,0	2 826	1,0
<i>Dettes locatives</i>	328 987 820	63 484	78 921	20,0	100,0	2 796	1,0
<i>Autres dettes de logement <sup>a)</sup></i>	4 098 789	596	642	0,2	0,9	3 366	1,0
Dettes d'énergie et de communication	62 977 125	42 321	93 834	3,8	66,7	970	2,0
Dettes de transport	266 232	940	1 052	0,0	1,5	151	1,0
Dettes d'assurance/de mutuelle	20 243 757	24 471	39 897	1,2	38,5	471	1,0
Dettes de santé/d'éducation	20 295 124	20 703	34 952	1,2	32,6	412	1,0
Dettes alimentaires	7 975 226	1 930	2 061	0,5	3,0	2 083	1,0
Dettes fiscales	71 511 021	25 855	36 302	4,3	40,7	888	1,0
<b>Autres dettes</b>	<b>247 711 954</b>	<b>39 692</b>	<b>93 637</b>	<b>15,0</b>	<b>62,5</b>	<b>1 572</b>	<b>2,0</b>
Dettes diverses	111 812 898	20 937	38 324	6,8	33,0	960	1,0
Dettes sociales	79 907 356	22 865	33 940	4,9	36,0	1 132	1,0
Dettes professionnelles	8 190 952	534	718	0,5	0,8	3 242	1,0
Dettes pénales et réparations pécuniaires	47 800 748	14 370	20 655	2,9	22,6	615	1,0
<b>Endettement (hors dettes immobilières)</b>	<b>1 444 441 431</b>	<b>63 484</b>	<b>562 224</b>	<b>87,7</b>	<b>100,0</b>	<b>14 933</b>	<b>8,0</b>
<b>Dettes éligibles au traitement du surendettement</b>	<b>1 562 951 261</b>	<b>63 484</b>	<b>538 173</b>	<b>94,9</b>	<b>100,0</b>	<b>14 346</b>	<b>8,0</b>
<b>Endettement global</b>	<b>1 646 241 107</b>	<b>63 484</b>	<b>565 502</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>15 226</b>	<b>8,0</b>

a) Frais de maison de retraite ou spécialisée, charges de copropriété.

Source : Banque de France.

**Tableau 14**  
**Caractéristiques de l'endettement sans présence de dette locative**

(montant en euros, part en %, nombre de situations et de dettes en unités)

	Encours des dettes	Nombre de situations recevables	Nombre de dettes	Part dans l'endettement global	Part des situations concernées	Endettement médian	Nb médian de dettes par situation
<b>Dettes financières</b>	<b>3 564 341 143</b>	<b>64 498</b>	<b>336 465</b>	<b>80,7</b>	<b>90,4</b>	<b>23 919</b>	<b>4,0</b>
Dettes immobilières	1 916 603 638	17 270	29 861	43,4	24,2	95 066	1,0
Dettes à la consommation	1 587 425 188	58 630	265 873	36,0	82,1	16 142	3,0
Microcrédit et prêts sur gage	708 282	271	356	0,0	0,4	1 630	1,0
Autres dettes bancaires (découverts et dépassements)	59 604 035	32 047	40 375	1,3	44,9	875	1,0
<b>Dettes de charges courantes</b>	<b>263 884 925</b>	<b>45 657</b>	<b>143 112</b>	<b>6,0</b>	<b>64,0</b>	<b>1 928</b>	<b>2,0</b>
Dettes de logement	25 674 328	3 032	3 300	0,6	4,2	4 428	1,0
<i>Dettes locatives</i>	0	0	0	0,0	0,0	0	0,0
<i>Autres dettes de logement <sup>a)</sup></i>	25 674 328	3 032	3 300	0,6	4,2	4 428	1,0
Dettes d'énergie et de communication	41 131 615	28 440	54 948	0,9	39,8	887	1,0
Dettes de transport	243 313	595	665	0,0	0,8	164	1,0
Dettes d'assurance/de mutuelle	14 122 053	16 083	24 527	0,3	22,5	502	1,0
Dettes de santé/d'éducation	15 950 527	12 847	19 820	0,4	18,0	390	1,0
Dettes alimentaires	8 836 284	1 573	1 690	0,2	2,2	2 200	1,0
Dettes fiscales	157 926 806	23 251	38 162	3,6	32,6	1 326	1,0
<b>Autres dettes</b>	<b>587 348 990</b>	<b>35 122</b>	<b>73 049</b>	<b>13,3</b>	<b>49,2</b>	<b>2 087</b>	<b>2,0</b>
Dettes diverses	423 490 512	20 855	36 928	9,6	29,2	1 900	1,0
Dettes sociales	75 914 540	16 609	22 735	1,7	23,3	1 254	1,0
Dettes professionnelles	30 790 342	968	1 321	0,7	1,4	6 894	1,0
Dettes pénales et réparations pécuniaires	57 153 596	8 478	12 065	1,3	11,9	660	1,0
<b>Endettement (hors dettes immobilières)</b>	<b>2 498 971 420</b>	<b>70 707</b>	<b>522 765</b>	<b>56,6</b>	<b>99,1</b>	<b>18 388</b>	<b>6,0</b>
<b>Dettes éligibles au traitement du surendettement</b>	<b>4 303 260 261</b>	<b>71 243</b>	<b>535 188</b>	<b>97,5</b>	<b>99,8</b>	<b>24 778</b>	<b>6,0</b>
<b>Endettement global</b>	<b>4 415 575 058</b>	<b>71 381</b>	<b>552 626</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>25 554</b>	<b>7,0</b>

a) Frais de maison de retraite ou spécialisée, charges de copropriété.

Source : Banque de France.



# Solutions proposées aux ménages déposants avec dette locative

## 1| Solutions à l'issue du traitement des situations par les commissions

**En 2019, le traitement des situations avec dette locative s'est soldé par des résultats favorables : 87% de solutions durables, dont 51% de mesures imposées suite à rétablissement personnel permettant l'effacement total des dettes éligibles à la procédure.**

Pour évaluer l'efficacité de la procédure de traitement du surendettement appliquée aux dossiers avec dette locative, il est possible d'adopter plusieurs angles d'analyse. Nous procéderons successivement à une analyse temporelle, sur la période 2013-2019, et à une analyse comparative des solutions apportées aux ménages avec et sans dette locative.

En première approche, l'issue des dossiers avec dette locative semble favorable pour les ménages concernés et s'être, de surcroît, améliorée avec le temps. Le taux de mesures pérennes<sup>1</sup>, inférieur à 60% en 2013, a progressé de façon continue jusqu'en 2018, avant de se stabiliser au-dessus de 85% en 2019. Deux types de mesures sont privilégiés par les commissions : les mesures imposées suite à rétablissement personnel, qui donnent lieu à un effacement complet des dettes, et les mesures imposées avec ou sans effacement, qui permettent en général un effacement partiel des dettes, sauf lorsque les ressources du ménage apparaissent suffisantes pour rembourser l'intégralité des dettes sur une durée de 7 ans maximum. Les premières mesures représentent désormais, en 2019, 51% des « sorties » de dossiers, contre 34% en 2013, et les secondes ont gagné 20 points de pourcentage en six ans, leur proportion atteignant 35% des solutions (cf. tableau 15).

**Tableau 15**  
**Issues du traitement des situations de surendettement avec dette locative**  
(nombre de situations en unités, part en %)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Nombre de situations</b>	<b>89 578</b>	<b>97 456</b>	<b>94 390</b>	<b>84 293</b>	<b>79 594</b>	<b>69 485</b>	<b>63 484</b>
<b>Solutions pérennes</b>	<b>57,5</b>	<b>65,8</b>	<b>70,7</b>	<b>77,8</b>	<b>81,6</b>	<b>87,3</b>	<b>86,5</b>
Mesures imposées suite à rétablissement personnel	33,7	37,1	40,7	46,7	49,1	51,2	50,9
Accords débiteurs sur procédure de rétablissement personnel	0,3	0,3	0,3	0,4	0,6	0,5	0,3
Conciliation : plans réglant la situation de surendettement	8,8	6,9	6,3	5,9	5,8	0,7	0,8
Mesures imposées avec ou sans effacement	14,8	21,6	23,3	24,8	26,0	34,8	34,6
<b>Traitements d'attente</b>	<b>33,8</b>	<b>28,9</b>	<b>24,0</b>	<b>16,4</b>	<b>12,2</b>	<b>7,7</b>	<b>4,4</b>
Conciliation : plans d'attente (y compris moratoires)	18,3	1,5	1,0	0,8	0,8	1,2	0,6
Mesures imposées d'attente	15,5	27,4	23,0	15,5	11,4	6,5	3,8
<b>Situations clôturées sans solution</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,7</b>	<b>1,3</b>	<b>1,2</b>
<b>Situations irrecevables, déchéance, échecs</b>	<b>6,2</b>	<b>3,1</b>	<b>3,2</b>	<b>3,8</b>	<b>4,2</b>	<b>2,3</b>	<b>1,3</b>
<b>Autres</b>	<b>0,5</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,4</b>	<b>1,4</b>	<b>6,6</b>

Source : Banque de France.

<sup>1</sup> Par mesure ou solution pérenne, il faut entendre une orientation ou une modalité de traitement d'une situation ayant pour objet de sortir durablement le débiteur du surendettement. Sont considérés comme des mesures pérennes le rétablissement personnel, la procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire, les plans de conciliation hors moratoires et autres plans d'attente, les mesures de réaménagement de dettes hors suspension d'exigibilité des créances (SEC) et autres mesures d'attente. À l'inverse, ne sont pas considérés comme des solutions pérennes les décisions d'irrecevabilité, les clôtures de dossiers, les désistements de procédure, les constats d'échec non suivis d'une ouverture de mesures, les plans d'attente et les mesures d'attente.

À l'inverse, les dossiers passés par la phase de conciliation et se concluant par un plan pérenne (près de 6% des sorties en 2017) constituent dorénavant moins de 1% des solutions, les plans étant réglementairement réservés depuis janvier 2018 aux dossiers comportant un bien immobilier. Les traitements d'attente, choisis par les commissions dans plus d'un tiers des cas en 2013, ont également vu leur proportion fortement diminuer en six ans puisqu'ils représentent moins de 5% des issues de dossiers en 2019. Enfin, la part des procédures n'aboutissant pas (clôtures, échecs, déchéance et irrecevabilité) a diminué de plus des deux tiers entre 2013 et 2019, passant de plus de 8% à 2,5%.

Le renforcement de l'efficacité de la procédure de traitement du surendettement depuis 2013 concerne également les dossiers sans dette locative. Toutefois, en 2019, pour ce type de dossiers, les résultats restent en retrait comparativement aux précédents. Le taux de traitements d'attente demeure légèrement supérieur à 8% et la proportion de mesures pérennes, certes proche de 80%, est inférieure de 7 points de pourcentage à celle des dossiers avec dette locative, tandis que la part des traitements non conclusifs ne descend pas au-dessous de 4%. Parmi les mesures pérennes, les mesures

imposées suite à rétablissement personnel constituent le tiers de l'ensemble des traitements, à peine plus que les mesures imposées avec ou sans effacement (cf. tableau 16).

Par ailleurs, le Code de la consommation permet à la commission de surendettement de demander au tribunal, sur requête du débiteur, une suspension d'expulsion locative dès lors que le dossier est déclaré recevable. Si le juge accède à la demande de la commission, la suspension est acquise pendant toute la durée d'instruction de la procédure. Pour autant, le débiteur reste redevable du paiement du loyer et des charges locatives courants, ainsi que des dettes de loyer selon les termes du jugement antérieur.

Les demandes de suspension d'expulsion locative, de l'ordre de 1 500 en 2017, ont été divisées par trois en deux ans. Déjà peu nombreuses en 2017 (la démarche ne pouvant être entreprise que pour les locataires ayant reçu un commandement de quitter les lieux), elles ont perdu en grande partie leur raison d'être suite à la mise en œuvre de la loi Elan – loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique – en mars 2019, qui prévoit une meilleure articulation entre procédure de surendettement et procédure d'expulsion (cf. encadré).

**Tableau 16**  
**Issues du traitement des situations de surendettement sans dette locative**  
(nombre de situations en unités, part en %)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Nombre de situations</b>	<b>105 569</b>	<b>108 404</b>	<b>103 438</b>	<b>90 742</b>	<b>87 282</b>	<b>78 384</b>	<b>71 381</b>
<b>Solutions pérennes</b>	<b>56,0</b>	<b>63,7</b>	<b>66,5</b>	<b>71,9</b>	<b>74,4</b>	<b>78,4</b>	<b>79,5</b>
Mesures imposées suite à rétablissement personnel	26,5	27,8	29,8	33,2	33,8	35,9	34,5
Accords débiteurs sur procédure de rétablissement personnel	0,6	0,7	0,9	1,0	1,2	1,4	0,9
Conciliation : plans réglant la situation de surendettement	13,3	11,7	10,8	10,7	11,1	7,2	10,2
Mesures imposées avec ou sans effacement	15,7	23,6	25,1	27,0	28,4	33,8	33,9
<b>Traitements d'attente</b>	<b>37,5</b>	<b>30,7</b>	<b>27,5</b>	<b>21,5</b>	<b>18,4</b>	<b>15,1</b>	<b>8,1</b>
Conciliation : plans d'attente (y compris moratoires)	25,5	8,0	7,4	6,5	5,8	7,5	4,3
Mesures imposées d'attente	12,0	22,7	20,1	15,0	12,6	7,6	3,8
<b>Situations clôturées sans solution</b>	<b>2,2</b>	<b>2,4</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>	<b>2,6</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>
<b>Situations irrecevables, déchéance, échecs</b>	<b>3,9</b>	<b>2,9</b>	<b>3,2</b>	<b>3,7</b>	<b>4,1</b>	<b>2,7</b>	<b>2,3</b>
<b>Autres</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>1,5</b>	<b>7,7</b>

Source : Banque de France.

## Traitement du surendettement des ménages et politiques publiques d'accompagnement des locataires et de prévention des expulsions locatives

Trois instruments : les fonds de solidarité pour le logement (FSL), les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex) et la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi Elan)

### Les fonds de solidarité pour le logement (FSL)

Institués par la loi du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement, les FSL sont un instrument déployé au niveau départemental dans le cadre des politiques du logement en faveur des personnes défavorisées. Ils ont vocation à accorder des aides aux personnes et familles en difficultés financières ou cumulant difficultés financières et d'insertion sociale à même d'obérer leur accès ou leur maintien dans un logement en location. Ces aides directes sont dispensées sous trois formes <sup>1</sup> :

- aides à l'accès (dépenses liées à l'entrée dans un logement, octroi de garanties aux bailleurs) ;
- aides au maintien (impayés de loyer, charges dues par les copropriétaires occupants dans des copropriétés dégradées faisant l'objet d'une intervention publique : plan de sauvegarde, opération programmée d'amélioration de l'habitat – Opah) ;
- aides pour le paiement des « fluides » (énergie, eau, téléphone).

Ces aides directes aux ménages sont accordées, pour 80%, sous forme de subventions, le reliquat étant constitué de crédits remboursables. Le montant national des aides FSL représente moins de 1% du total des aides au logement (aides personnalisées au logement, allocations de logement à caractère social ou à caractère familial) versées aux familles.

Si les FSL sont légalement tenus de fournir au ministère de la Transition écologique et solidaire un compte rendu statistique annuel de leur activité, en pratique une partie d'entre eux ne le fait pas <sup>2</sup>. En 2017, année de collecte statistique la plus récente, pour les 75 départements métropolitains qui ont fourni des données et qui couvrent les deux tiers de la population, le montant total des aides directes atteint 120 millions d'euros versés à 260 000 ménages (1,4% des ménages).

Le montant moyen des aides versées aux ménages (crédits et subventions confondus), établi sur la base des 43 FSL ayant communiqué des données statistiques sur la période 2013-2017, reste faible (460 euros l'an environ en 2017). Le montant d'aide au règlement des factures d'énergie et d'eau est en hausse régulière, tandis que celui dédié à l'entrée ou au maintien dans le logement diminue tendanciellement, avec des évolutions annuelles irrégulières.

### Aides moyennes octroyées par les 43 fonds de solidarité pour le logement (FSL) communiquant des données (en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017
Aides à l'accès	447	439	426	419	421
Aides au maintien	392	490	429	397	395
Aides au paiement des factures d'eau	141	151	153	157	161
Aides au paiement des factures d'énergie	290	298	293	310	321
Garanties de cautionnement	602	537	554	590	507

Source : Ministère de la Transition écologique et solidaire, bilans des fonds de solidarité pour le logement pour 2018 et perspectives pour 2019.

<sup>1</sup> Les FSL financent également des mesures d'accompagnement social des ménages centrées sur le logement et de gestion locative adaptée (financement des aides aux suppléments de dépenses de gestion, c'est-à-dire des aides à la sous-location et à la gestion locative adaptée).

<sup>2</sup> La région Île-de-France notamment, à l'exception du département de l'Essonne, ne fournit pas son bilan depuis 2013.

.../...

Dans le cas des dossiers de surendettement traités par les commissions, les crédits des FSL sont pris en compte parmi les dettes sociales. Pour les situations avec dette locative, objet de la présente étude, les FSL sont créanciers dans 530 dossiers en 2017, pour un montant total de 426 533 euros. Les montants moyen et médian de créances par dossier sont respectivement de 805 euros et 485 euros.

### **Les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex)**

Les Ccapex sont d'autres instances de prévention des expulsions qui ont été créées par la loi du 31 mai 1990. Elles sont chargées de la coordination, de l'animation et de l'évaluation du dispositif de prévention des expulsions, ainsi que de l'examen et du traitement des situations individuelles des ménages menacés d'expulsion. Depuis la loi Alur – loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové –, elles sont destinataires des signalements à tous les stades de la procédure d'expulsion, depuis le commandement de payer jusqu'à la demande du concours de la force publique.

Dans chaque département, un correspondant est désigné par la Ccapex afin de favoriser la coordination de ses actions avec celles de la commission de surendettement et d'échanger les informations nécessaires au traitement des situations de surendettement portant sur les personnes qui peuvent faire l'objet d'une procédure d'expulsion locative.

À ce titre, le correspondant Ccapex est informé de la situation de surendettement d'une personne dès lors que son dossier fait apparaître une dette de loyer concernant son logement principal. En retour, le correspondant de la Ccapex communique à la commission de surendettement les mesures engagées pour le traitement des impayés locatifs dans le cadre de la prévention de l'expulsion de la personne concernée, ainsi que ses avis et recommandations sur les personnes ayant engagé une procédure de surendettement.

Le correspondant de la Ccapex informe également la commission de surendettement lorsqu'il est recommandé à une personne de déposer un dossier de surendettement. Enfin, un représentant de la commission de surendettement peut participer aux réunions de la Ccapex ; il est désigné par la commission lors d'une séance plénière.

### **La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi Elan)**

La loi Elan du 23 novembre 2018 a créé de nouvelles règles, applicables depuis le 1<sup>er</sup> mars 2019, pour coordonner les procédures administratives de gestion du surendettement et les procédures judiciaires de résiliation de bail, avec pour objectif de maintenir le locataire de bonne foi dans son logement, tout en préservant les droits du bailleur. L'articulation entre les règles de traitement du surendettement et de résiliation du bail varie selon que le juge saisi pour statuer sur la résiliation du bail intervient après ou avant l'ouverture d'une procédure de surendettement.

Dans le premier cas, lorsqu'il est saisi pour résilier le bail, le juge doit inviter les parties à lui fournir tous les éléments relatifs à l'existence d'une procédure de traitement du surendettement. Au jour de l'audience, si le locataire a repris le paiement du loyer et des charges, le juge doit tenir compte, dans sa décision, des mesures prises dans le cadre de la procédure de surendettement. Ainsi, dès que la commission de surendettement a déclaré le dossier de surendettement recevable, le juge statuant sur la résiliation du bail doit accorder des délais de paiement jusqu'à ce que des mesures relatives à la procédure de surendettement soient prises. Si la commission de surendettement a déjà décidé de mesures de traitement du surendettement, le juge saisi pour la résiliation du bail doit accorder les délais et modalités de paiement de la dette locative imposés par la commission. Lorsque la commission de surendettement a accordé un moratoire, c'est-à-dire un délai de suspension de l'exigibilité de la créance locative, le juge doit alors accorder ce même délai prolongé de trois mois pour permettre au locataire de saisir de nouveau la commission de surendettement.

.../...

Dans le second cas, la primauté est donnée aux mesures décidées dans le cadre de la procédure de surendettement. Lorsque la commission de surendettement décide de délais et de modalités de paiement de la dette locative, ils remplacent ceux décidés par le juge saisi pour la résiliation du bail, mais seulement si le locataire a repris le paiement du loyer et des charges et que le bailleur a été informé. Les effets de la clause de résiliation de plein droit du contrat de location sont suspendus pendant un délai de deux ans lorsqu'un rétablissement personnel, avec ou sans liquidation judiciaire (procédure de rétablissement personnel – PRP), est imposé par la commission de surendettement ou prononcé par le juge saisi dans le cadre de la procédure de surendettement ou lorsqu'un jugement de clôture d'une PRP avec liquidation judiciaire a été rendu.

## 2| Les redépôts de dossiers avec dette locative

**Après la clôture de la procédure, le taux synthétique de redépôt des dossiers avec dette locative, en forte baisse depuis deux ans, s'établit à 28 % en 2019. Le traitement du surendettement constitue donc véritablement une « seconde chance » que les ménages concernés saisissent dans près des trois quarts des cas.**

Pour évaluer sans biais l'efficacité et le coût global des différentes modalités de la procédure, toute analyse du traitement du surendettement doit prendre en compte les redépôts (cf. notre étude sur les redéposants <sup>2</sup>). Ainsi, lorsque l'analyse des situations individuelles montre que les conditions sont réunies, il est plus pertinent d'orienter les dossiers concernés vers une solution de rétablissement personnel, c'est-à-dire un effacement total des dettes. En effet, malgré le coût immédiat, ce type de mesure permet un véritable rebond aux débiteurs concernés et est suivi de peu de redépôts. Au-delà des mesures de rétablissement personnel, les plans de conciliation et les mesures imposées avec ou sans effacement génèrent également moins de redépôts que les plans et mesures d'attente, qui sont suivis d'un redépôt dans plus des deux tiers des cas, et dans un délai de deux ans ou moins en général.

Les redépôts de dossier étant susceptibles de survenir plusieurs années après le dépôt initial (ou primodépôt), il n'est pas possible de disposer d'un taux de redépôt établi à partir des données observées pour les dernières années. Afin de pallier cette impossibilité, un « indicateur synthétique de redépôt » est calculé en additionnant les taux

partiels de redépôt des dossiers des années précédentes au cours de l'année de référence (année sous revue).

Par exemple, l'indice ou taux synthétique de redépôt de l'année 2019 est calculé par addition du taux de redépôt en 2019 des dossiers ayant fait l'objet d'un premier dépôt la même année (2,3%), du taux de redépôt en 2019 des dossiers ayant fait l'objet d'un premier dépôt en 2018 (7,4%), du taux de redépôt en 2019 des dossiers ayant fait l'objet d'un premier dépôt en 2017 (10,7%), etc. Ce taux ou indicateur synthétique de redépôt est calculé sur le modèle de ce que les démographes appellent l'indicateur synthétique de fécondité. Celui-ci est la somme des taux de fécondité par âge d'une année donnée et permet d'estimer le nombre moyen d'enfants par femme avant de pouvoir connaître leur descendance finale. Par analogie, le taux synthétique de redépôt peut être interprété comme un indicateur reflétant les conditions de l'année de référence. Il ne permet pas de mesurer l'efficacité de la législation ou de la procédure de traitement du surendettement en vigueur sur l'ensemble d'une période, mais constitue un élément d'appréciation, à une date donnée, de la résultante des procédures antérieures. Son évolution d'une année à l'autre permet d'évaluer les dynamiques et les changements intervenus dans les procédures mises en œuvre au cours des années précédentes.

Le tableau ci-après présente le taux synthétique de redépôt en 2017 – légèrement révisé par rapport à l'estimation faite dans l'étude sur les redéposants, *ibid.* – et son évolution en 2018 et 2019. Un taux est également calculé pour chacune des grandes orientations prévues par la procédure de surendettement afin de fournir des éléments d'analyse plus complets.

2 Banque de France (2018), Le surendettement des ménages – Enquête typologique 2017 : Analyse des redéposants – période 2012-2017, décembre.

**Tableau 17**

## Taux synthétique de redépôt estimé pour l'ensemble des situations

(en % pour 2017, en points de pourcentage pour les variations)

	2017	Variation annuelle	
		2018	2019
Plans et mesures pérennes	41,2	- 0,5	- 2,7
Rétablissement personnel sans liquidation judiciaire	10,6	0,1	0,8
Plans et mesures d'attente	61,9	- 3,1	- 6,4
Irrecevabilité, échecs et interruptions de procédure	30,7	- 3,1	- 0,4
<b>Taux global</b>	<b>42,0</b>	<b>- 3,9</b>	<b>- 5,3</b>

Source : Banque de France.

Le taux synthétique global de redépôt, encore élevé en 2017, à 42 %, a fortement reculé les deux années suivantes, pour s'établir à moins de 33 % en 2019. Cela tient à un double changement. D'une part, le taux synthétique de redépôt a diminué pour toutes les issues de la procédure, sauf le rétablissement personnel, qui conserve néanmoins un taux faible (11,6 %) et très inférieur à celui des dossiers ayant reçu une autre orientation. En particulier, le taux de redépôt suite à plans et mesures d'attente a baissé de presque dix points en deux ans, à 52,5 %. D'autre part, les commissions ont fait évoluer leurs décisions au cours des quatre à cinq dernières années, modifiant la structure des solutions proposées aux ménages surendettés. Elles ont notamment limité les mesures d'attente, à forte incidence de redépôt dans les deux ans qui suivent la décision, au profit de l'orientation vers le rétablissement personnel qui permet à une très grande majorité des ménages en bénéficiant de sortir durablement du surendettement.

Tous les dossiers de surendettement, avec ou sans dette locative, sont concernés par ces évolutions majeures et par la baisse du taux synthétique de redépôt, mais ils sont impactés de manière différente. Pour les dossiers avec dette locative, le taux de redépôt est inférieur de 9 à 10 points à celui des dossiers sans dette locative sur chacune des trois dernières années (cf. tableau 18). Les raisons de cet écart sont simples : les situations avec dettes locatives sont davantage orientées

vers le rétablissement personnel (51 % contre 35 %, en 2019) qui engendre peu de redépôts, tandis que les situations sans dette locative sont plus souvent orientées vers la phase de conciliation (10 % contre moins de 1 %, en 2019) et vers des plans et mesures d'attente (8 % contre 4 %, en 2019), générant une plus forte proportion de redépôts.

### 3| Les effacements de dettes dans les dossiers avec dette locative

Les situations de surendettement avec dette locative sont déposées par des ménages en général plus fragiles que les autres ménages surendettés (cf. chapitre 1), tant sur un plan familial et social qu'en matière de ressources ou de niveau de vie. Ces ménages sont notamment 58 % à avoir une capacité de remboursement négative, contre moins de 41 % des ménages sans dette locative. Dès lors, ils sont plus souvent orientés vers le rétablissement personnel ou vers des mesures imposées avec effacement partiel que les ménages sans dette locative. Ils bénéficient donc d'un taux d'effacement global de leurs dettes (46 % en 2019) plus élevé que la moyenne.

En tendance, le taux global d'effacement des dettes des situations avec dette locative est en hausse constante depuis 2013, à l'exception de

**Tableau 18**

## Taux synthétique de redépôt estimé pour les dossiers avec et sans dette locative

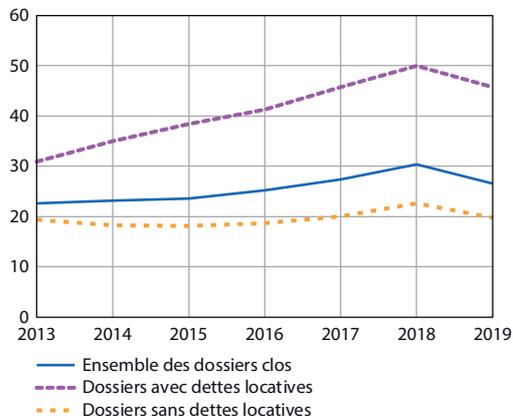
(en %)

	2017	2018	2019
Dossiers avec dette locative	36,9	33,0	28,1
Dossiers sans dette locative	46,7	42,6	37,0
<b>Écart de taux</b>	<b>9,8</b>	<b>9,6</b>	<b>8,9</b>

Source : Banque de France.

**Graphique 9**  
Effacements de dettes depuis 2013 par catégorie de dossiers

(taux d'effacement en %)



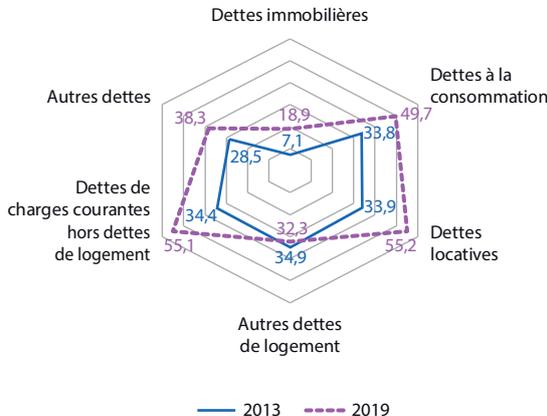
Source : Banque de France.

l'année 2019. Cela tient à des raisons conjoncturelles et aux modalités de mise en place de la réforme de la procédure de surendettement en 2018 (cf. graphique 9).

Nous avons vu que les dossiers avec dette locative contiennent plusieurs catégories de dettes. Celles-ci affichent des taux d'effacement moyens différents compte tenu de l'hétérogénéité des situations individuelles, de l'inéligibilité de certaines dettes à un effacement et de modalités d'effacement différentes selon le type de dettes<sup>3</sup>. Ainsi, en 2019, le taux d'effacement global pour l'ensemble des dossiers avec dette locative atteint 45,7%. Dans ces dossiers, ce sont les dettes locatives et les dettes de charges courantes hors dettes de logement

**Graphique 10**  
Effacements de dettes en 2013 et 2019 pour les dossiers avec dettes locatives

(taux d'effacement en %)



Source : Banque de France.

qui bénéficient des effacements les plus élevés (avec un taux d'effacement supérieur à 55%), devant les dettes à la consommation (près de 50%), les « autres dettes » (38%) et les dettes immobilières (19%).

De même que le taux global d'effacement des dettes s'est tendanciellement accru de 2013 à 2019, le taux d'effacement de chaque catégorie de dettes a progressé, mais pas toujours dans les mêmes proportions. Pour les dettes locatives et les dettes de charges courantes hors dettes de logement, le taux a augmenté de 21 points en six ans, pour les dettes à la consommation, de 16%, et pour les dettes immobilières et les autres dettes, de 12 et 10 points respectivement (cf. graphique 10).

<sup>3</sup> Par exemple, et sauf cas particulier, les dettes immobilières d'un ménage surendetté ne sont pas effaçables tant que celui-ci conserve la propriété de son bien immobilier. Il faut attendre la vente du bien pour que les dettes immobilières résiduelles puissent, le cas échéant, faire l'objet d'un effacement.



## Les détenteurs de créances sur les dossiers avec dette locative

**En dépit d'un taux d'effacement important des dettes figurant dans les dossiers avec dette locative, les abandons de créances peuvent être absorbés sans difficultés majeures par la plupart des créanciers, compte tenu du montant modéré de ces créances. Toutefois, les créanciers qui détiennent surtout des créances locatives, organismes de logement social et particuliers, sont d'évidence plus sensibles au taux d'effacement élevé de ce type de dettes.**

Tous dossiers confondus, les grands groupes bancaires et financiers détiennent l'essentiel des encours de créances sur les ménages surendettés, notamment en raison de leur quasi-monopole sur les crédits immobiliers et à la consommation. Concernant en particulier les dossiers avec dette locative, la situation est sensiblement différente, dans la mesure où ces dossiers comportent une proportion de dettes de charges courantes bien plus élevée que les autres dossiers et, à l'inverse, beaucoup moins de dettes immobilières.

L'exposition relative des créanciers bancaires et financiers aux dossiers avec dette locative est donc moindre que pour l'ensemble des dossiers, tandis que d'autres catégories de créanciers y sont davantage exposés. C'est le cas, notamment, des créanciers publics, qui détiennent 14% des créances sur les ménages avec dette locative (contre 9% des créances sur l'ensemble des ménages surendettés), des particuliers, qui détiennent 8% des créances sur les ménages avec dette locative (contre 4% des créances globales) et, plus encore, des organismes de logement social, publics ou privés, qui détiennent 11% des créances sur les ménages avec dette locative (contre 3% des créances globales) – cf. tableau 19. Parmi les autres créanciers privés, les entreprises non financières apportant des services aux ménages, telles que les opérateurs téléphoniques, les fournisseurs d'eau et d'énergie, les assureurs et les mutuelles, sont certainement plus exposées aux ménages

avec dette locative qu'à l'ensemble des ménages surendettés, mais il n'est pas aisé de le quantifier précisément.

Un taux d'effacement des dettes plus élevé pour les situations avec dette locative que pour les autres signifie que les créanciers les plus exposés à cette catégorie de dossiers sont également ceux qui doivent consentir les abandons de créances les plus importants en regard des créances initiales.

Le taux d'effacement des dettes locatives étant le plus élevé de toutes les dettes, ce sont donc les créanciers sur dettes locatives qui se trouvent les plus exposés. Parmi eux figurent notamment des particuliers et des organismes de logement social, qui sont d'abord confrontés à des impayés de loyers et de charges locatives, puis, au terme de la procédure, à un taux d'effacement important (plus de 55% pour les dettes locatives dans leur ensemble).

Pour illustrer le cas des organismes de logement social, nous avons calculé le taux d'effacement spécifique des créances locatives détenues par les sociétés HLM (58%) et celui des entreprises sociales pour l'habitat (ESH, 54%). Ce dernier est plus faible car les ménages surendettés logés dans le parc HLM privé ont des revenus légèrement supérieurs à ceux des ménages surendettés logés dans le parc HLM public. En moyenne, chaque ménage bénéficiant d'un effacement de dette locative voit sa dette allégée de 3 006 euros en 2019 lorsqu'il est locataire d'une société HLM et de 3 198 euros lorsqu'il est locataire d'une ESH.

De leur côté, les particuliers détenant des créances locatives doivent abandonner un montant moyen de 4 184 euros par dossier, correspondant à un taux d'effacement de 48%. Leurs locataires, aux revenus plus élevés que les autres, bénéficient moins souvent d'un effacement total de leurs dettes, mais leur dette locative moyenne est bien plus importante, en relation avec leurs niveaux de revenu et de loyer.

## LES DÉTENTEURS DE CRÉANCES SUR LES DOSSIERS AVEC DETTE LOCATIVE

Tableau 19

### Les grandes catégories de créanciers des dossiers avec dette locative

(montant en millions d'euros, part en % de chaque catégorie de créances)

	2018		2019	
	Montant	Part	Montant	Part
<b>Créances de logement (dettes locatives)</b>	<b>341</b>	<b>18,8</b>	<b>329</b>	<b>20,0</b>
Organismes de logement social	181	52,9	173	52,5
<i>dont : OPH, EPL, SEM et coopératives HLM<sup>a)</sup></i>	92	27,0	90	27,2
<i>ESH<sup>b)</sup></i>	88	25,9	83	25,3
Autres créanciers publics	0	0,0	0	0,0
Particuliers	85	25,0	84	25,5
Créanciers privés hors particuliers	75	22,0	72	21,9
<i>dont : 10 premiers</i>	13	3,9	12	3,8
<b>Créances de charges courantes hors dettes locatives</b>	<b>211</b>	<b>11,6</b>	<b>187</b>	<b>11,4</b>
Créanciers publics	113	53,7	100	53,5
<i>Caisses d'allocations familiales (CAF)</i>	3	1,7	3	1,6
<i>Trésoreries, services des impôts, pôles de recouvrement spécialisés</i>	106	50,1	94	49,9
<i>Autres créanciers publics</i>	4	1,9	4	1,9
Particuliers	7	3,2	6	3,2
Créanciers privés hors particuliers	91	43,1	81	43,3
<i>dont : 10 premiers</i>	52	24,5	46	24,8
<b>Créances immobilières</b>	<b>234</b>	<b>12,9</b>	<b>202</b>	<b>12,3</b>
Créanciers publics	1	0,4	1	0,3
Particuliers	0	0,1	1	0,4
Créanciers privés hors particuliers	233	99,5	200	99,3
<i>dont : 10 premiers</i>	221	94,3	190	94,0
<b>Créances financières hors immobilier</b>	<b>780</b>	<b>42,9</b>	<b>680</b>	<b>41,3</b>
Créanciers publics	5	0,6	4	0,6
Particuliers	0	0,0	0	0,1
Créanciers privés hors particuliers	775	99,3	676	99,4
<i>dont : 10 premiers</i>	699	89,6	605	88,9
<i>10 suivants</i>	46	5,9	46	6,7
<b>Autres créances</b>	<b>252</b>	<b>13,8</b>	<b>248</b>	<b>15,0</b>
Créanciers publics	110	43,9	121	49,0
<i>Caisses d'allocations familiales (CAF)</i>	28	11,2	26	10,6
<i>Trésoreries, services des impôts, pôles de recouvrement spécialisés</i>	29	11,5	34	13,7
<i>Pôle emploi</i>	21	8,4	22	8,9
<i>Sécurité sociale des indépendants (ex-RSI)</i>	9	3,6	7	2,8
<i>Autres créanciers publics (CPAM, URSSAF, OPHLM...)</i>	23	9,2	32	13,0
Particuliers	37	14,8	35	14,1
Créanciers privés hors particuliers	104	41,3	92	36,9
<i>dont : 10 premiers</i>	61	24,2	47	19,1
<b>France métropolitaine</b>	<b>1 818</b>	<b>100,0</b>	<b>1 646</b>	<b>100,0</b>

a) Offices publics de l'habitat, entreprises publiques locales, sociétés d'économie mixte, sociétés coopératives de HLM.

b) Entreprises sociales pour l'habitat, i. e. les sociétés anonymes de HLM.

Source : Banque de France.

## Annexe 1 | Nomenclature de l'endettement, définitions et précisions méthodologiques concernant les dettes et les situations de surendettement

### Dettes financières

- **Dettes immobilières**
  - Prêts immobiliers
  - Arriérés
  - Solde après vente de la résidence principale
- **Dettes à la consommation**
  - Crédits renouvelables
  - Prêts personnels
  - Crédits affectés/LOA
- **Microcrédit et prêts sur gage**
- **Autres dettes financières (découverts et dépassements)**
  - Autres dettes bancaires et solde débiteur

### Dettes de charges courantes

- **Dettes de logement**
  - Dettes locatives
  - Autres dettes de logement
- **Dettes d'énergie et de communication**
  - Électricité, gaz, chauffage
  - Eau
  - Téléphonie, Internet
- **Dettes de transport**
- **Dettes d'assurance et de mutuelle**
  - Dettes d'assurance
  - Dettes de mutuelle
- **Dettes de santé et d'éducation**
  - Dettes de santé : frais médicaux, forfaits hospitaliers
  - Dettes d'éducation : frais de garde d'enfant, frais de scolarité et d'étude, cantine scolaire
- **Dettes alimentaires**
  - Pensions alimentaires, etc.

- **Dettes fiscales**
  - Impôt sur le revenu
  - Taxe d'habitation
  - Taxe foncière
  - Dettes fiscales indirectes

### Autres dettes

- **Dettes diverses**
  - Frais d'huissier, d'avocat, emprunts auprès de la famille, dommages et intérêts civils, autres dettes diverses
  - Dettes auprès d'une caution : dettes auprès d'une caution personne physique, dettes bancaires ou non bancaires auprès d'une caution personne morale
  - Dettes en tant que caution : dettes du débiteur en tant que caution, débiteur caution actionnée pour une dette professionnelle, débiteur caution actionnée pour une dette non professionnelle
- **Dettes sociales**
  - Organismes d'aide sociale (CAF, FSL, etc.)
  - Employeur et comité d'entreprise
  - Dettes vis-à-vis de Pôle emploi, de la sécurité sociale et de caisses de retraite
  - Dettes sur fraude à la sécurité sociale
- **Dettes professionnelles**
  - Organismes sociaux, dettes fiscales professionnelles, autres dettes professionnelles, microcrédit professionnel bancaire, microcrédit professionnel non bancaire, dettes fiscales directes, dettes fiscales indirectes
- **Dettes pénales et réparations pécuniaires**
  - Dettes pénales, condamnations pénales, amendes, réparations pécuniaires

## Autres précisions méthodologiques

**Budget de vie courante** : dans le cadre du traitement du surendettement, les commissions établissent pour chaque ménage un budget mensuel de vie courante ou « reste à vivre » qui intègre le montant des dépenses de logement, d'électricité, de gaz, de chauffage, d'eau, de nourriture et de scolarité, de garde et de déplacements professionnels, ainsi que les frais de santé. Si certaines dépenses sont appréciées pour leur montant réel, les autres font l'objet d'une évaluation forfaitaire qui se décompose en forfaits de base (alimentation, habillement, hygiène, couverture complémentaire de santé et frais de transport), d'habitation et de chauffage.

**Capacité de remboursement** : la capacité de remboursement d'un ménage surendetté, calculée sur une base mensuelle, est la différence entre ses ressources nettes et son « budget de vie courante ». Elle est déterminée selon les modalités décrites dans la circulaire ministérielle du 22 juillet 2014 relative à la procédure de traitement des situations de surendettement des particuliers.

**Dettes non éligibles au traitement du surendettement des particuliers** : selon le Code de la consommation, livre VII, *Traitement des situations de surendettement*, certaines dettes sont exclues du champ d'application de la loi sur le surendettement des particuliers et ne peuvent faire l'objet d'une remise, d'un rééchelonnement ou d'un effacement. Cela concerne :

- les dettes qui relèvent des procédures instituées par le livre VI du Code de commerce (article L. 711-3), c'est-à-dire l'ensemble des dettes professionnelles ;
- les dettes alimentaires (article L. 711-4) ;
- les réparations pécuniaires allouées aux victimes dans le cadre d'une condamnation pénale (article L. 711-4) ;
- les dettes ayant pour origine des manœuvres frauduleuses commises au préjudice des organismes de protection sociale (article L. 711-4) ;
- les amendes prononcées dans le cadre d'une condamnation pénale (article L. 711-4) ;
- les dettes issues de prêts sur gage souscrits auprès des caisses de crédit municipal (article L. 711-5).

- Les dettes dont le montant a été payé en lieu et place du débiteur par la caution ou le coobligé, personnes physiques (article L. 742-22).

**Encours des dettes** : l'encours des dettes est calculé par agrégation des dettes individuelles de toutes les situations de surendettement, classées en différentes catégories.

**Endettement médian** : pour une catégorie de dettes, l'endettement médian est la valeur qui permet de partager les dossiers comportant au moins une dette de la catégorie concernée en deux parties égales, la première comprenant les dossiers dont le montant de dettes cumulées de la catégorie est inférieur ou égal à la médiane, la seconde les dossiers dont le montant de dettes cumulées de la catégorie est supérieur ou égal au montant médian.

**Endettement moyen** : l'endettement moyen est le rapport entre l'encours total d'une catégorie de dettes et le nombre de situations comportant au moins une dette de cette catégorie.

**Nombre de dettes** : pour chaque catégorie de dettes, le nombre de dettes correspond au nombre de lignes de dettes recensées dans l'ensemble des situations de surendettement recevables. Une situation peut comprendre plusieurs dettes relevant de la même catégorie.

**Nombre de situations recevables** : pour chaque catégorie de dettes, le nombre de situations recevables correspond au nombre de situations dans lesquelles au moins une dette de la catégorie concernée est présente.

**Nombre médian de dettes par situation** : pour une catégorie de dettes, le nombre médian de dettes est le nombre qui permet de partager les dossiers comportant au moins une dette de la catégorie concernée en deux parties égales, la première comprenant les dossiers dont le nombre de dettes de la catégorie est inférieur ou égal au nombre médian, la seconde les dossiers dont le nombre de dettes de la catégorie est supérieur ou égal au nombre médian. Lorsque pour une catégorie de dettes, plus de la moitié des dossiers concernés ne comportent qu'une seule dette, le nombre médian de dettes est 1.

**Part dans l'endettement global** : pour une catégorie de dettes, la part dans l'endettement global s'obtient en divisant l'encours des dettes de la catégorie concernée par l'encours total des dettes.

**Part des situations concernées :** la part des situations concernées est calculée en divisant le nombre de situations de surendettement contenant au moins une dette de la catégorie visée par le nombre total de situations recevables.

**Primodépôt/redépôt :** les dépôts de dossiers de surendettement sont constitués de primodépôts et de redépôts. On considère qu'il y a redépôt d'un dossier de surendettement lorsqu'un débiteur principal, identifié par son numéro de dossier dans l'application de traitement du surendettement de la Banque de France, a déjà soumis une ou plusieurs fois sa situation, en tant que débiteur principal, au secrétariat d'une commission de surendettement au cours des mois ou années précédentes. Quand ce n'est pas le cas, les dossiers sont considérés comme des primodépôts.

**Taux d'effacement des dettes :** pour une catégorie de dettes, le taux d'effacement correspond à la totalité du montant effacé rapportée à la dette globale de la catégorie considérée dans l'ensemble des dossiers clos. Le taux d'effacement global est le rapport du montant effacé à la totalité des dettes enregistrées dans les dossiers clos.

## Précisions relatives à la procédure de traitement du surendettement

**Mesures imposées (MI) :** prises dans le cadre de la procédure de traitement du surendettement, les mesures imposées par la commission se décomposent en mesures pérennes, constituées d'un réaménagement de la dette (par étalement des paiements, réduction des intérêts et, parfois, par effacement partiel de la dette) assorti d'un échéancier, et mesures d'attente. Ces dernières sont elles-mêmes constituées des suspensions d'exigibilité de créances (ou SEC – voir définition de ce terme) et des autres mesures d'attente, qui incluent un réaménagement partiel des dettes sur une période de temps limitée.

**Moratoire :** un moratoire est une mesure, liée à la phase de conciliation, prévoyant le gel du remboursement des dettes déclarées au dossier de surendettement sur une durée maximale de 24 mois.

**Plan :** un plan, dit aussi plan conventionnel ou amiable, signé par le président de la commission, est un contrat passé entre le déposant et ses créanciers après une phase de conciliation. Un plan est qualifié de pérenne lorsqu'il prévoit le remboursement des dettes, à plus ou moins long terme. On parle de plan d'attente quand la commission décide de donner du temps au débiteur pour améliorer sa situation financière considérée comme temporairement dégradée ou pour vendre le bien immobilier qu'il possède. Les plans d'attente se décomposent en plans d'attente sans règlement (moratoires) et plans d'attente avec règlement. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la procédure de conciliation est réservée aux dossiers comportant un bien immobilier et exclut la possibilité d'effacer les dettes.

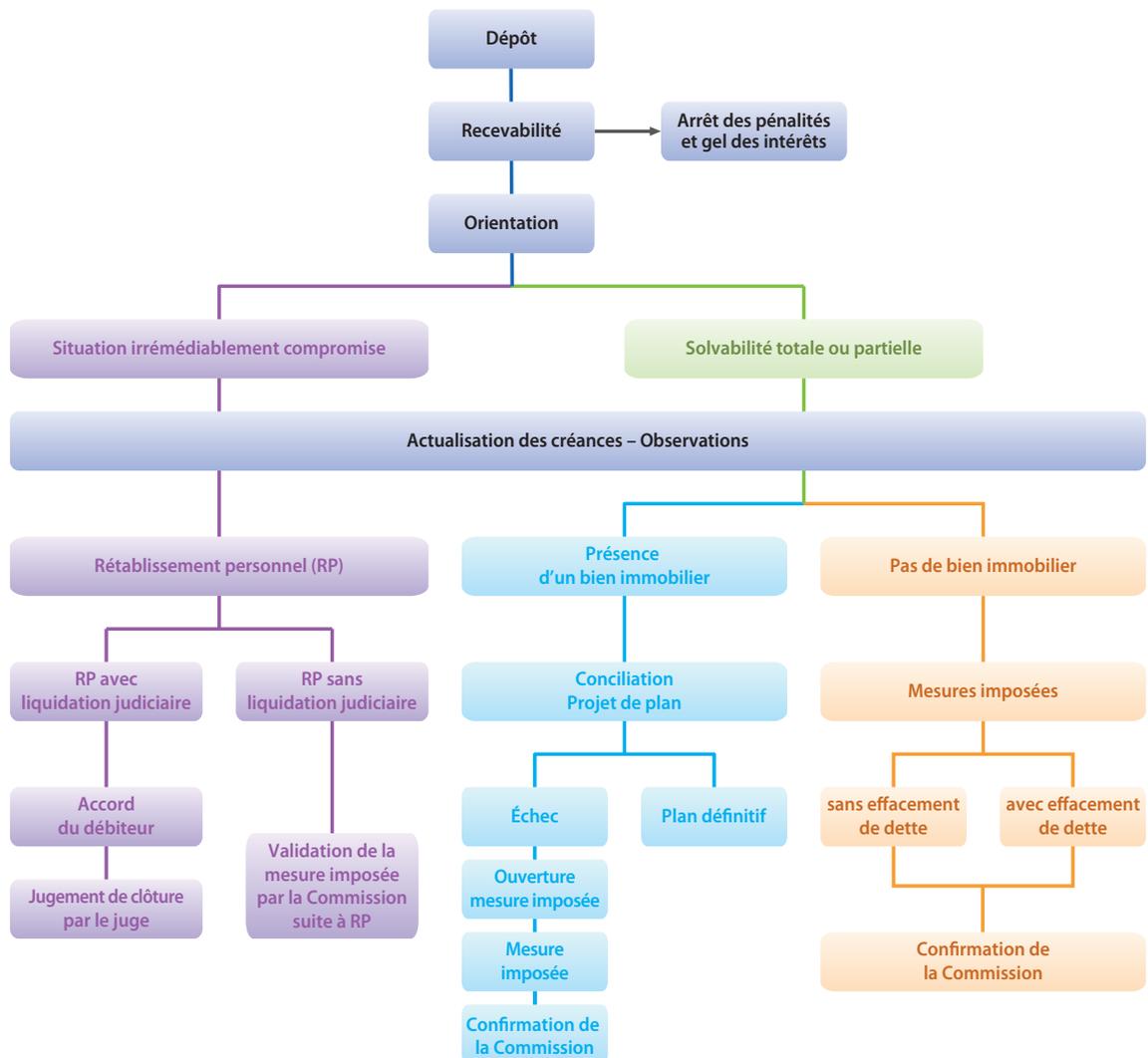
**Procédure de rétablissement personnel (PRP) avec liquidation judiciaire :** similaire dans son principe au rétablissement personnel (voir définition ci-dessous), cette procédure concerne les débiteurs qui possèdent un patrimoine. La commission saisit le juge d'instance – qui doit procéder à la vente des biens et au dédommagement des créanciers avec le fruit de la vente – avant de procéder à l'effacement des dettes restantes.

**Rétablissement personnel (RP) :** le rétablissement personnel permet l'effacement de toutes les dettes d'une personne surendettée dont la situation financière est tellement dégradée qu'aucun plan de redressement n'est envisageable, à l'exception des dettes visées aux articles L. 711-3 et L. 711-4 du Code de la consommation, livre VII, *Traitement des situations de surendettement*, et de celles mentionnées aux articles L. 711-5 et L. 742-22. Cette procédure est engagée à l'initiative de la commission de surendettement avec l'accord du débiteur. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, elle est décidée par la commission et n'est plus soumise à l'homologation du juge d'instance.

**Suspension d'exigibilité des créances (SEC) :** la mise en place d'une SEC dans le cadre de la procédure de traitement du surendettement, à l'initiative de la commission ou du débiteur, suspend temporairement le paiement des dettes et arriérés par le débiteur. Au terme de la période de suspension, d'une durée maximale de 24 mois, le débiteur peut déposer un nouveau dossier auprès de la commission s'il estime toujours ne pas être en mesure de faire face à son endettement.



## Annexe 2 | Schéma de la procédure de traitement du surendettement en 2019





## Annexe 3 | Professions et catégories socioprofessionnelles

La nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles, dite PCS, a remplacé, en 1982, la CSP. Elle classe la population selon une synthèse de la profession (ou de l'ancienne profession), de la position hiérarchique et du statut (salarié ou non). Elle comporte trois niveaux d'agrégation emboîtés :

- les groupes socioprofessionnels (8 postes);
- les catégories socioprofessionnelles (42 postes);
- les professions (486 postes).

La nomenclature actuelle (PCS-2003) est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003.

La base d'étude pour la répartition des surendettés par PCS est de 164 098 surendettés (débiteurs et codébiteurs). Les personnes au chômage sont réparties dans la catégorie socioprofessionnelle correspondant à leur dernière situation professionnelle, tandis que les chômeurs n'ayant jamais travaillé sont enregistrés dans une PCS spécifique.

### Les « agriculteurs exploitants » regroupent les PCS :

- 11 : Agriculteurs sur petite exploitation
- 12 : Agriculteurs sur moyenne exploitation
- 13 : Agriculteurs sur grande exploitation

### Les « artisans, commerçants et chefs d'entreprise » regroupent les PCS :

- 21 : Artisans
- 22 : Commerçants et assimilés
- 23 : Chefs d'entreprise de dix salariés ou plus

### Les « cadres et professions intellectuelles supérieures » regroupent les PCS :

- 31 : Professions libérales et assimilés
- 33 : Cadres de la fonction publique
- 34 : Professeurs, professions scientifiques
- 35 : Professions de l'information, des arts et des spectacles
- 37 : Cadres administratifs et commerciaux d'entreprise
- 38 : Ingénieurs et cadres techniques d'entreprise

### Les « professions intermédiaires » regroupent les PCS :

- 42 : Professeurs des écoles, instituteurs et assimilés
- 43 : Professions intermédiaires de la santé et du travail social
- 44 : Clergé, religieux
- 45 : Professions intermédiaires administratives de la fonction publique
- 46 : Professions intermédiaires administratives et commerciales des entreprises
- 47 : Techniciens
- 48 : Contremaîtres, agents de maîtrise

### Les « employés » regroupent les PCS :

- 52 : Employés civils et agents de service de la fonction publique
- 53 : Policiers et militaires
- 54 : Employés administratifs d'entreprise
- 55 : Employés de commerce
- 56 : Personnels des services directs aux particuliers

### Les « ouvriers » regroupent les PCS :

- 62 : Ouvriers qualifiés de type industriel
- 63 : Ouvriers qualifiés de type artisanal
- 64 : Chauffeurs
- 65 : Ouvriers qualifiés de la manutention, du magasinage et des transports
- 67 : Ouvriers non qualifiés de type industriel
- 68 : Ouvriers non qualifiés de type artisanal
- 69 : Ouvriers agricoles

### Les « retraités » regroupent les PCS :

- 71 : Anciens agriculteurs exploitants
- 72 : Anciens artisans, commerçants, chefs d'entreprise
- 74 : Anciens cadres
- 75 : Anciennes professions intermédiaires
- 77 : Anciens employés
- 78 : Anciens ouvriers

### Les « autres personnes sans activité professionnelle » regroupent les PCS :

- 81 : Chômeurs n'ayant jamais travaillé
- 83 : Militaires du contingent
- 84 : Élèves, étudiants
- 85 : Personnes diverses sans activité professionnelle, de moins de 60 ans (sauf retraités)
- 86 : Personnes diverses sans activité professionnelle, de 60 ans et plus (sauf retraités)



## Annexe 4 | Définitions et modalités de calcul des indicateurs statistiques utilisés dans la présente étude

### Décisions judiciaires d'expulsion du logement pour impayés de loyer – ministère de la Justice

Ces décisions de justice interviennent à un stade précis de la procédure entamée par un bailleur à l'encontre de son locataire : après le commandement de payer par voie d'huissier et l'assignation à comparaître devant le juge d'instance, et avant le commandement de quitter les lieux et l'expulsion, lorsqu'elle a effectivement lieu. Chaque année, le nombre d'expulsions avec le concours de la force publique est très inférieur au nombre de décisions judiciaires d'expulsion du logement (en 2018, par exemple, il y a eu 16 000 expulsions pour 116 000 décisions d'expulsion).

### Famille

Une famille est un ménage ou une partie d'un ménage comprenant au moins deux personnes et constituée :

- soit d'un couple avec enfant(s) ;
- soit d'un adulte et de son ou ses enfants appartenant au même ménage (famille monoparentale).

### Ménage

Un ménage est constitué de l'ensemble des occupants d'un même logement sans que ces personnes soient nécessairement unies par des liens de parenté (en cas de cohabitation par exemple). Un ménage peut être composé d'une seule personne. Les personnes vivant dans des habitations mobiles ou dans des communautés ne sont pas considérées comme faisant partie d'un ménage.

### Niveau de vie – définition Insee

Le niveau de vie d'un ménage correspond à son revenu disponible divisé par le nombre d'unités de consommation. Les unités de consommation (UC) sont calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée, qui attribue 1 UC au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans. Le niveau de vie est donc semblable pour toutes les personnes d'un même ménage. Le niveau de vie médian, qui partage la population en deux, est tel que la moitié des personnes disposent

d'un niveau de vie inférieur et l'autre moitié d'un niveau de vie supérieur.

### Revenu disponible des ménages par habitant – définition Insee

Le revenu disponible d'un ménage comprend les revenus d'activité (nets des cotisations sociales), les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), nets des impôts directs.

### Taux de pauvreté monétaire – définition Insee

Le taux de pauvreté porte ici sur des ménages fiscaux (hors personnes vivant en communauté et sans-abris) dont le revenu déclaré est positif ou nul. Le taux de pauvreté correspond à la proportion d'individus (vivant dans des ménages) dont le niveau de vie est inférieur pour une année donnée à un seuil (exprimé en euros), dénommé seuil de pauvreté.

L'Insee, comme Eurostat et les instituts statistiques d'autres pays européens, mesure la pauvreté monétaire de manière relative, alors que d'autres pays (comme les États Unis ou l'Australie) ont une approche absolue. Dans l'approche en termes relatifs, le seuil de pauvreté est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. On privilégie en Europe le seuil de 60% du niveau de vie médian. La France privilégie également ce seuil, mais publie des taux de pauvreté selon d'autres seuils (40%, 50% ou 70%), conformément aux recommandations du rapport du Conseil national de l'information statistique (Cnis) sur la mesure des inégalités.

En 2018, selon l'enquête Revenus fiscaux et sociaux, le niveau de vie médian des personnes vivant dans un ménage de France métropolitaine est de 21 250 euros, soit 1 771 euros par mois. Ce montant partage la population en deux, la première moitié ayant moins et la seconde ayant plus.

Le seuil de pauvreté, qui correspond à 60% du niveau de vie médian de la population, s'établit à 1 063 euros mensuels en 2018. 9,3 millions de personnes, soit 14,8% de la population, vivent en dessous de ce seuil.



## Parutions

### Études sur le surendettement

<https://particuliers.banque-france.fr/surendettement/etudes-sur-le-surendettement>



### Le surendettement des ménages Enquête typologique annuelle (dernière parution : 2019) Données nationales et régionales

- Repères

#### Données nationales

- Principaux enseignements
- Vue d'ensemble des principales données nationales
- Cartographie du surendettement

#### Données régionales et départementales

- Pour chacune des 13 régions, carte et synthèse régionale et départementale

*Enquête typologique 2020 à paraître en février 2021*

### Parutions thématiques

**Enquête typologique 2018 – Dettes et biens immobiliers dans la procédure de surendettement**

**Enquête typologique 2017 – Analyse des redéposants**

**Enquête typologique 2015 – Analyse des primodéposants**

**Étude des parcours menant au surendettement – 2015**

[Version anglaise : *Study of paths leading to over-indebtedness – 2015*]

---

### Statistiques nationales du surendettement

<https://particuliers.banque-france.fr/surendettement/chiffres-cles-et-bilan-national>

#### Indicateurs statistiques sur le surendettement

[Parution mensuelle]

- Indicateurs d'activité

#### Bilan national de l'activité des commissions de surendettement

[Parution annuelle]

- Synthèse d'indicateurs d'activité par année civile

---

### Autre publication de banque centrale de l'UE

Banque nationale de Belgique Centrale des crédits aux particuliers – Statistiques 2019



**Éditeur**

Banque de France  
39 rue Croix-des-Petits-Champs  
75001 Paris

**Directeur de la publication**

Gilles Vaysses,  
Secrétaire général de la Banque de France

**Rédacteur en chef**

Dominique Nivat

**Ont contribué à la rédaction de ce rapport**

Lisa Fratacci, Karine Jean, Fabienne Monteil

**Secrétaires de rédaction**

Caroline Corcy, Didier Névonnic

**Réalisation**

Direction de la Communication  
Service de l'Édition et des Langages  
& Studio Création

**Version papier**

Tirage limité

**Impression**

Banque de France – SG - DISG

**Dépôt légal**

Décembre 2020  
ISSN 2270-8014

**Internet**

[www.banque-france.fr](http://www.banque-france.fr)

*Le surendettement des ménages – Enquête typologique 2019 : Dettes locatives dans les dossiers de surendettement*  
est en libre téléchargement sur le site de la Banque de France.







[www.banque-france.fr](http://www.banque-france.fr)

